

Evaluatie programma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt

Derde rapport: uitvoering, opbrengsten en impact van
het programma

Projectnummer P0143

Onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Auteurs: Gregor Walz, Auke Witkamp (Verwonderzoek), Noortje Hippert en Lennart de Ruig (De Beleidsonderzoekers)


© 08 November 2021 | De Beleidsonderzoekers | www.beleidsonderzoekers.nl

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt via druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Inhoud

Samenvatting en conclusies	5
Inleiding	20
1.1 Achtergrond van het onderzoek	20
1.2 Doel en vraagstelling van de evaluatie	23
1.3 Scope en aanpak van deze evaluatie	24
1.4 Leeswijzer	25
Evaluatie van de implementatie	26
2.1 Beschrijving van het programma VIA	26
2.2 Verloop van het programma	29
2.3 Resultaten van het programma	34
2.4 Conclusie: uitdagingen, veranderingen en keuzes in de implementatie	38
Evaluatie van evidence-based policymaking	40
3.1 Wat voor programma is VIA?	40
3.2 Zoeken van bewijs: interventies en onderzoek	41
3.3 Gebruiken van bewijs: uitvoeren en aanpassen	47
3.4 Implementeren van bewijs: opschalen en kennis verspreiden	50
3.5 Conclusie: van kennis naar praktijk	53
Evaluatie van de opgeleverde kennis	56
4.1 Waar hebbend de VIA kennisopbrengsten betrekking op?	56
4.2 Wat werkt aan de vraagkant van de arbeidsmarkt?	59
4.3 Wat werkt aan de aanbodkant van de arbeidsmarkt?	61
4.4 Wat werkt bij de matching van vraag en aanbod?	64
4.5 Wat kunnen werkgevers, gemeenten en onderwijs het beste doen?	67
4.6 Conclusie: wat is de toegevoegde waarde van de kennis?	68
Evaluatie van impact en opschaling	70
5.1 Hoe bepaal je de impact van VIA?	70
5.2 Wat is toegevoegde waarde van de kennisopbrengst van VIA?	71
5.3 Wat heeft VIA bereikt in de borging en opschaling van kennis?	81
5.4 Wat heeft VIA direct opgeleverd voor de doelgroepen?	86
5.5 Conclusie: wat wordt de impact van VIA?	87
Lessen voor de toekomst	89
6.1 Uitgangspositie voor het vervolg	89
6.2 Lessen voor de toekomst	90

Bijlage 1:	Overzicht van bronnen	94
Bijlage 2:	Overzicht van geïnterviewden	98
Bijlage 3:	Overzicht pilots: opzet, uitvoering, opbrengsten	100
Bijlage 4:	Overige interventieonderzoeken VIA	120



Samenvatting en conclusies

Dit rapport doet verslag van de uitvoering van het programma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt (VIA) en de opbrengsten van het programma. Het rapport is de derde en laatste in een reeks van rapporten binnen het kader van de evaluatie van VIA. Dit eindrapport combineert de bevindingen uit de eerdere rapporten met nieuwe inzichten uit de eindevaluatie.

Achtergrond en scope van deze 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 migratieachtergrond¹ 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

¹ De termen "westers" en "niet-westers" en de bijbehorende categorisatie zijn omstreden. Het CBS is bezig met een heroverweging van deze termen en categorieën. In de VIA-programmaperiode was deze indeling nog leidend. In dit rapport volgen we in het programma gebruikte terminologie en indeling

worden geïmplementeerd en daarmee zouden moeten bijdragen aan een verbetering van de arbeidsmarktpositie van de doelgroep.

Over de evaluatie van het programma VIA

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 hoofdvraag die de evaluatie beantwoordt is:

In hoeverre heeft het programma VIA geleid tot meer kennis over het verbeteren van de arbeidsmarktpositie van de groep met een niet-Westerse migratieachtergrond, welke lessen zijn te trekken over de uitvoering van het programma en de pilots, wat is de (potentiële) impact van het programma en welke lessen kunnen worden geformuleerd ten aanzien van benutting van kennis en interventies, teneinde de arbeidsmarktpositie van de groep met een niet-Westerse migratieachtergrond structureel te verbeteren?

De focus van de evaluatie ligt dus op de lessen die we uit het programma VIA kunnen trekken: op inhoudelijk gebied, op beleidsmatig gebied, en ook op beleidstechnisch gebied. De focus ligt niet op het beoordelen van de relevantie van VIA binnen het bredere kader van arbeidsmarktintegratie. Ook bevat de evaluatie geen overkoepelend advies over de aanpak van arbeidsmarktintegratie, maar beoordelen we de opbrengsten van het programma op de doelen die het ministerie zichzelf heeft gesteld en doen aanbevelingen om de impact van het programma in de komende jaren te borgen.

Flexibiliteit van het programma en de evaluatie

VIA is te typeren als een beleidsontwikkelingsprogramma waarin veel ruimte was voor experimenteren, ontwikkelen en samenwerken. Het programma is opgezet om kennis op te leveren over maatregelen voor de versterking van de arbeidsmarktpositie van personen met een migratieachtergrond. Deze doelstelling van het programma was vanaf het begin niet scherp afgebakend en bewust ruim geformuleerd. Hierdoor was er ook gedurende de uitvoering van het programma ruimte voor veranderingen. In het (interne) VIA programmaplan van november 2018 wordt de doelstelling van VIA als volgt geoperationaliseerd:

In 2021 biedt het programma VIA een palet aan effectieve en efficiënte maatregelen waarmee de arbeidsmarktpositie van Nederlanders met een migratieachtergrond blijvend versterkt kan worden. Op lange termijn draagt dat bij aan een gelijkwaardige arbeidsmarktpositie.

De rode lijn in het programma is de focus op een combinatie van kennis en praktijk. De precieze verhouding tussen die twee aspecten en de aard van de kennis die VIA moet opleveren is niet expliciet geoperationaliseerd. Bovendien is de impliciete focus van het programma door de jaren heen verschoven: van een nadruk op (wetenschappelijk) onderzoek gericht op het vinden van effectieve interventies, naar een focus op praktijkkennis en opschaling. Mede hierdoor

hebben verschillende betrokkenen en stakeholders soms verschillende visies op het programma en verschillen zij ook in hoe zij de opbrengsten van het programma beoordelen.

Dit betekent ook dat we voor de evaluatie niet terug kunnen vallen op een helder beoordelingskader, maar dat we met name reflecteren op de keuzes die gedurende de looptijd van het programma zijn gemaakt, en de consequenties die deze keuzes hebben gehad. Daarbij hanteren we zowel de bril van kennis als het perspectief van de praktijk als invalshoeken om het programma VIA te beschrijven en te beoordelen.

Hoe zag het programma VIA eruit?

Het programma en de acht pilots

Het programma VIA begon 2018 en liep tot eind 2021. Binnenkort zal het programma formeel worden afgerond. Het programma had een budget van ruim €10 miljoen, verspreid over vier jaar. De kern van het programma bestond uit acht pilots waarin veelbelovende interventies werden uitgevoerd en onderzocht die een bijdrage kunnen leveren aan een sterkere arbeidsmarktpositie van personen met een niet-westerse migratieachtergrond. Enkele pilots bestaan weer uit meerdere deelpilots.

De acht pilots zijn ondergebracht in drie programmalijnen: werkgevers, arbeidstoeleiding en jongeren. De pilots zijn voor een groot deel afgerond. Één pilot is stopgezet, enkele andere pilots lopen nog door. Onderstaand tabel bevat een overzicht van alle pilots, de status en de deelnemende organisaties.

Tabel S.1: overzicht pilots VIA, stand van zaken per september 2021

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 via CBS. PR overgedragen aan Diversiteit in Bedrijf. Tussenrapportage over gebruik, geen effectrapportage.	<ul style="list-style-type: none"> • CBS • 23 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.	Afgerond. Onderzoek en handleidingen beschikbaar via website. Werkgevers blijven betrokken. Eindrapport met proces- en effectevaluatie. Aanvullend onderzoek opgestart.	<ul style="list-style-type: none"> • TNO • 19 werkgevers

Programmalijnen en pilots	Omschrijving	Status pilot	Deelnemende organisaties
Pilot Behoud en doorstroom	Onderzoek naar effectiviteit van HR-interventies bij werkgevers voor behoud en doorstroom van werkenden.	Lopend. O.a. door coronacrisis is de uitvoering nog niet ver gevorderd. Tussenrapport opgeleverd met proceslessen. Eindrapport verwacht eind 2021. Is verlengd tot maart 2022.	<ul style="list-style-type: none"> • TNO • 5 werkgevers
Arbeidstoeleiding			
Pilot Intensieve Begeleiding van Langdurig Werkzoekenden	Effectiviteitsonderzoek naar intensieve begeleiding voor langdurig werkzoekenden.	Afgerond. Door de coronacrisis heeft de uitvoering in enkele gemeenten stilgelegen. Deels secundaire analyses op bestaande data. Bij alle pilots eindrapportages met effectmeting en (deels) procesevaluatie.	<ul style="list-style-type: none"> • 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	Grotendeels afgerond. Bij alle deelpilots, m.u.v. pilot bij het ministerie van SZW, (concept) eindrapporten opgeleverd, met name procesevaluaties. Handreikingen uitgewerkt op basis van de evaluaties.	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeente Utrecht • Liander en Stedin • Werkgevers in de spoorsector • Zorgorganisaties en Nova College • Ministerie van SZW
Pilot Uitstroom uit de WW	Onderzoek met UWV naar interventies die het verschil in uitstroom tussen mensen met en zonder niet-westerse migratieachtergrond verkleinen.	Gestaakt. Vooronderzoek heeft plaatsgevonden en kennis is benut. Bij UWV was 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. Praktijkonderzoek wordt uitgevoerd.	<ul style="list-style-type: none"> • 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. Praktijkonderzoek wordt uitgevoerd.	<ul style="list-style-type: none"> • NRO • Consortium van onderzoeksinstituten • Onderwijsinstellingen

Naast de pilots en het onderzoek naar de pilots, zijn binnen het programma VIA ook enkele separate onderzoeken aanbesteed.

Samenwerking met belanghebbenden

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, directeuren 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 (waaronder UWV), planbureaus, etc.
- Overig: politieke partijen, maatschappelijke organisaties, cliëntenraden, belangenorganisaties van mensen met een migratieachtergrond, etc.

Zowel binnen de pilots als op programmaniveau heeft het programma VIA de belanghebbenden van het programma actief betrokken. Dit kreeg onder andere vorm binnen de Taskforce Werk en Integratie waarin het ministerie van SZW met de grote koepelorganisaties van belanghebbenden samenwerkte om de voortgang van VIA bij te houden en uiteindelijk de borging en opschaling van de programmaopbrengsten vorm te geven. Dit heeft geleid tot de zogenaamde Werkagenda Werk en Integratie waarin afspraken over de verdere inzet op de VIA-onderwerpen worden vastgelegd. Het gaat daarbij om de volgende (koepel)organisaties: SER, MBO Raad, Vereniging Hogescholen, SBB, ABU, NBBU, Randstad, G40, G4, VNG, Divosa, Vluchtelingenwerk NL, UAF, AWWN, VNO-NCW/MKB Nederland, FNV, CNV, UWV, OCW en SZW.

Ook binnen de pilots is actief samengewerkt met belanghebbenden. Sterker nog, zonder die samenwerking waren de meeste pilots niet eens mogelijk geweest. Waar op programmaniveau vooral koepelorganisaties met een vertegenwoordigende taak zijn betrokken, gaat het binnen de pilots om actoren uit de relevante velden, dat wil zeggen: individuele gemeenten, werkgevers en onderwijsinstellingen.

Hoe is de uitvoering van het programma en de pilots verlopen?

Implementatie VIA in vogelvlucht

Het programma VIA heeft verschillende fases doorlopen die horen bij een programma van deze omvang en looptijd. In de tweede helft van 2017 zijn de contouren en de insteek van het programma vastgesteld, waarbij onder andere onderzoek is gedaan naar de kennislacunes waar VIA zich op kon richten. Begin 2018 ging VIA formeel van start, met de aankondiging van het programma door de Minister aan de Tweede Kamer, waarbij ook de financiële en organisatorische randvoorwaarden binnen het ministerie werden gecreëerd. Vervolgens is het

VIA programmateam aan de slag gegaan met de inrichting van de eerste pilots, het zoeken van samenwerkingspartners en het opzetten van onderzoek naar de interventies.

De fase van opstarten van pilots duurt ongeveer van medio 2018 tot eind 2019. In deze periode wordt zowel ingezet op het opstarten van pilots en onderzoeken en op het nadenken over het laten 'landen' van de kennis uit het programma. Er was geen vast stramien voor het opzetten van de pilots. Voor elke pilot werd gezocht naar de passende vorm, samenwerkingspartners en onderzoeksopzet, wat ook resulteerde in verschillende snelheden. De latere pilots konden daarbij leren van de ervaringen van de eerdere pilots. Het zoeken naar de juiste vorm en het aansluiten bij samenwerkingspartners leidde ook tot vertragingen in de uitvoering. Vanaf 2019 lag de focus op het uitvoeren van pilots en onderzoeken, waarbij het programmateam in sommige pilots een intensieve rol speelde in de begeleiding en in andere pilots meer op afstand stond.

Vanaf maart 2020 raakte de coronacrisis ook het programma VIA. De context was sterk veranderd, de uitvoering van sommige pilots was tijdelijk niet meer mogelijk en liep vertraging op, en een deel van het effectiviteitsonderzoek kon niet uitgevoerd worden door de grote contextverandering. Door de vertraging werd besloten om het programma door te laten lopen tot enkele maanden na het einde van de kabinetsperiode waarin VIA is opgestart. In dezelfde periode besteedde het programmateam steeds meer aandacht aan de borging en opschaling van de kennis die VIA oplevert. Zowel binnen pilots als op programmaniveau werd gezocht naar mogelijkheden om interventies breder uit te rollen en kennis te integreren in bestaande structuren. Vanaf december 2020 werd in de Taskforce Werk en Integratie en de daaraan gerelateerde Werkgroep VIA gewerkt aan de Werkagenda waarin de betrokken organisaties zich committeren aan een actieve bijdrage aan de VIA-opvolging.

Vanaf begin 2021 werkten de meeste pilots toe richting de afronding. Uiteindelijk zijn in de zomer 2021 vier van de pilots afgerond, drie lopen nog door en is er een pilot ('Uitstroom uit de WW') gestaakt.² De pilots leveren onderzoeksrapporten en voor een deel ook een vertaling van de lessen naar handreikingen of ander soort instructiemateriaal op. Ook bestaan er binnen pilots afspraken met betrokkenen over voortzetting van de ontwikkelde interventies. Formele afronding van het programma zal naar alle waarschijnlijkheid eind 2021 plaatsvinden. De pilots 'Behoud & Doorstroom' en de jongerenpilots leveren in 2022 hun resultaten op.

Veranderingen en verschuivingen in de focus van het programma

De procesbeschrijving in dit rapport laat zien dat de uitvoering van VIA niet lineair is verlopen, maar dat er gaandeweg verschillende aanpassingen en routewijzigingen nodig waren. Dat is niet ongebruikelijk voor een programma met een doorlooptijd van een hele kabinetsperiode. Zeker in de turbulente context van de afgelopen jaren is het geen verrassing dat er bijgestuurd moet worden. Het programma VIA heeft in die zin flexibiliteit en wendbaarheid getoond.

² De lessen uit de verschillende vooronderzoeken ten behoeve van de pilot 'Uitstroom uit de WW' zijn meegenomen in de crisisdienstverlening van UWW, met name de regionale mobiliteitsteams.

Door die wendbaarheid is het programma door de jaren heen van karakter veranderd, waarbij ook de doelstelling van het programma is verschoven. Er zijn geen expliciete veranderingen geweest, maar de verschuiving heeft vooral impliciet en in de werkprijktijk plaatsgevonden. In het begin van het programma lag de focus vooral op het opleveren van kennis over interventies, en dan met name kennis over effectiviteit en werkzame mechanismen. In de werkprijktijk van het team werd hier tijdelijk de nadruk gelegd op het opleveren van onderzoekskennis op Maryland Scale niveau 3 of hoger, wat (quasi-)experimenteel onderzoek impliceert.

Gaandeweg is de nadruk in de uitvoering verschoven naar het opleveren van lessen voor de praktijk en het creëren van draagvlak voor opschaling. De bewijskracht van de opgeleverde kennis kwam minder centraal te staan en de bruikbaarheid van kennis en de aansluiting bij de praktijk van uitvoerders kwam op de voorgrond te staan. Het programma ging meer accent leggen op de betrokkenheid van stakeholders en inbedding van onderzoeksresultaten in bestaande werkwijzen. De focus op effectiviteitsonderzoek werd deels losgelaten.

Als gevolg van deze verschuiving bestaan er verschillende beelden over wat VIA is, en daarmee ook over de vraag of het programma heeft bereikt wat het had moeten bereiken. Dat heeft ook gevolgen voor deze evaluatie, omdat er geen scherp beginkader bestaat waartegen de uitvoering van het programma geëvalueerd kan worden. We kunnen vooral constateren dat de uitvoering van het programma VIA een lerend proces is gebleken, waarbij sommige ambities uit de begintijd van het programma niet zijn waargemaakt, maar zijn vervangen door andere ambities waarop het programma zijn meerwaarde heeft kunnen tonen.

De wendbaarheid van het programma heeft het mogelijk gemaakt dat VIA goed met verschillende tegenslagen kon omgaan en onder de streep veel concrete resultaten heeft behaald. Als we sec kijken naar de afgeronde pilots en onderzoeken heeft VIA, met enige vertraging, precies gedaan wat was beloofd en heeft het programma opgeleverd wat voorgenomen was: een "palet aan effectieve en efficiënte maatregelen waarmee de arbeidsmarktpositie van Nederlanders met een migratieachtergrond blijvend versterkt kan worden".

De VIA-uitvoering bekeken door de bril van *evidence-based* beleidsontwikkeling

Het zoeken naar de juiste balans tussen kennis en praktijk die hierboven staat beschreven komt voort uit de functie die VIA als beleidsontwikkelingstraject vervult. VIA is vanaf het begin door het ministerie neergezet als vorm van *evidence-based* beleidsontwikkeling. Dat betekent dat er naast de inhoudelijke opbrengsten ook veel te leren valt uit de manier waarop VIA is omgegaan met de diverse uitdagingen die horen bij *evidence-based* policy making. We maken daarbij onderscheid tussen drie fases van deze vorm van beleidsontwikkeling: het zoeken naar bewijs; het gebruiken van bewijs; en het implementeren van bewijs.

VIA heeft een zekere pioniersrol gespeeld als beleidsontwikkelingsprogramma dat vanuit het ministerie van SZW zelf georganiseerd wordt. Hierdoor was er ook sprake van een steile leercurve in de eerste fase van het programma. De bepaling van de focusthema's, de invulling van de specifieke pilots en het bepalen van het soort kennis dat gewenst was, stonden hierbij centraal. In de evaluatie zien we dat het programmateam daarbij vaak is begonnen bij een zo

wetenschappelijk mogelijke benadering, en die benadering vervolgens pragmatisch heeft aangepast aan de mogelijkheden en wensen van de praktijk.

Ook in de fase van uitvoering van experimenten en het gebruiken en aanscherpen van interventies heeft het VIA-programma zich in diverse spanningsvelden een weg gebaad. De betrokkenheid van stakeholders was bij alle pilots groot, waarbij het eigenaarschap van de pilot verschillend verdeeld was: soms zat het ministerie aan het stuur (met minder eigenaarschap van stakeholders tot gevolg) soms lag de regie helemaal bij de uitvoerders (met minder sturingsmogelijkheden van SZW tot gevolg). VIA is ook hierin een lerend en wendbaar programma gebleken. Hierdoor kon het programma omgaan met contextveranderingen, maar kwam het oorspronkelijke onderzoeksdesign soms in gedrang.

De laatste fase, het implementeren van bewijs, is op verschillende niveaus (binnen de pilots en op programmaniveau) al begonnen. De regierol van het VIA programmateam is hierin cruciaal gebleken. Het is echter nog niet duidelijk welke kennisopbrengsten van het programma echt een duidelijke plek in de opschaling zullen krijgen. Naast een duidelijke inhoudelijke visie zijn hier ook financiële en organisatorische randvoorwaarden voor nodig die zonder blijvende betrokkenheid van het ministerie niet gewaarborgd zijn. In deze evaluatie wordt verderop een aantal aanbevelingen geformuleerd hoe die rol in de toekomst verder ingevuld kan worden.

Deze evaluatie concludeert dat VIA een passende balans heeft gevonden tussen een wetenschappelijk georiënteerd kennisprogramma en een stimulerend beleidsprogramma door zich vooral ook te richten op de praktische toepasbaarheid van kennis. Een programma dat vanuit SZW zelf wordt gecoördineerd zal altijd met een pragmatische en praktijkgerichte vraag te maken krijgen, en kan op dat terrein ook de meeste toegevoegde waarde hebben. Door de pioniersrol van VIA was hier een zoekproces voor nodig. Programma's die voortbouwen op deze ervaring hebben er baat bij om vanaf het begin stil te staan bij een scherpe definiëren van het karakter van het programma en de onderliggende visie op kennis- en beleidsontwikkeling.

Wat zijn de inhoudelijke opbrengsten van de pilots en het programma?

Kennisopbrengsten uit de pilots over effectieve interventies

De VIA-pilots bestaan uit interventies en maatregelen die ervoor kunnen zorgen dat de positie van personen met een niet-westerse migratieachtergrond op de arbeidsmarkt blijvend versterkt kan worden. De verschillende pilots richten zich op alle kanten van de arbeidsmarkt: de vraagkant (werkgevers), de aanbodkant (werkzoekenden), en de matching tussen vraag en aanbod. De onderzochte interventies, van nudging in werving en selectie tot leerwerktrajecten en intensieve begeleiding van werkzoekenden, pakken allemaal specifieke knelpunten aan die ertoe leiden dat de kansen op de arbeidsmarkt op dit moment niet gelijk verdeeld zijn, zoals *bias* in de werving, selectie en doorstroom aan de vraagkant en niet-passende ondersteuning aan de aanbodkant. Hieronder lichten we in het kort toe wat de kennisopbrengsten van de VIA-pilots zijn. Een uitgebreide synthese is te vinden in hoofdstuk 4 van het evaluatierapport.

Werkzame elementen aan de vraagkant van de arbeidsmarkt

Aan de vraagkant van de arbeidsmarkt (werkgevers) heeft VIA veel kennis opgeleverd over een betere inrichting van werving- en selectieprocedures. Objectivering van de werving, de eerste selectieronde, en van selectiegesprekken is praktisch haalbaar gebleken voor (middel)grote organisaties en brengt wezenlijke veranderingen in de processen teweeg. Het blijkt zinvol voor organisaties om hun hele werving- en selectieprocedure onder de loep te nemen om de invloed van bias te beperken. Er is geen kwantitatief effect op kansgelijkheid vastgesteld, de veranderingen die worden waargenomen zijn allemaal kwalitatief van aard.

Met de Barometer Culturele Diversiteit is binnen VIA een concrete tool ontwikkeld waardoor de onduidelijkheid bij werkgevers over de diversiteit in hun eigen organisatie wordt weggenomen. Deze onduidelijkheid kan een drempel vormen voor het opzetten van diversiteitsbeleid en daarnaast voor het meten van de effecten ervan. Het gebruik van de Barometer heeft laten zien dat het cijfermatige inzicht in diversiteit zeker in grotere commerciële organisaties een belangrijke randvoorwaarde is voor verdere actie. De VIA-pilot die zich richt op bevordering van gelijke kansen bij behoud en doorstroom binnen organisaties is nog niet afgerond. De lessen over objectiveren en de Barometer zijn echter ook relevant voor bedrijfsinterne processen.

Werkzame elementen voor de aanbodkant van de arbeidsmarkt

Maatregelen aan de aanbodkant van de arbeidsmarkt richten zich op de toerusting van werkzoekenden, waardoor arbeidsmarktkansen worden vergroot. In de VIA pilots zijn aan de ene kant diverse vormen van leerwerktrajecten onderzocht en aan de andere kant verschillende manieren van intensieve begeleiding voor langdurig werklozen met een niet-westerse migratieachtergrond. Hieruit komen een aantal overkoepelende lessen naar voren:

- Een duidelijke focus op taal is onmisbaar voor effectieve interventies aan de aanbodkant. Dit ligt voor de hand, maar is in de praktijk toch niet vanzelfsprekend te realiseren.
- Intensieve, persoonlijke begeleiding is een uitgangspunt dat in alle (deel)pilots als kernmechanisme naar voren komt. Authentieke betrokkenheid van begeleiders en cultuursensitiviteit zijn daarbij van belang, naast voldoende tijd en capaciteit.
- Een doelgroepengerichte benadering draagt bij aan effectiviteit. Langdurig werkzoekenden met een niet-westerse migratieachtergrond hebben bijvoorbeeld extra veel baat bij diverse vormen van intensieve begeleiding.
- Effecten zijn pas na een relatief lange tijd zichtbaar. Afhankelijk van de interventie is er op de (middel)lange termijn positief rendement te verwachten van zowel leerwerktrajecten als intensieve begeleiding.

Werkzame elementen bij matching tussen vraag en aanbod

Er is al veel bekend over wat werkt bij bemiddeling en matching van specifieke doelgroepen op de arbeidsmarkt, VIA voegt daar diverse proceslessen aan toe, specifiek gericht op leerwerktrajecten. Het belang van een goede screening en selectie van deelnemers blijkt een doorslaggevende factor voor een goede match tussen de deelnemer en het leerwerktraject. Dit betekent dat de matching al begint bij de selectie van de deelnemers. De hierboven genoemde aandacht voor taal draagt ook bij aan het succes van matching tussen werkgevers en werknemers, bijvoorbeeld door middel van taalbuddy's op de werkvloer. Dit gaat dus verder dan alleen de toerusting van de werkzoekenden vooraf.

Ook individuele werkgevers kunnen bijdragen aan een goede match. Inclusie op de werkvloer blijkt in de leerwerktrajecten een belangrijker component dan tevoren gedacht: het is cruciaal dat werkgevers ook ervoor zorgen dat zij een ontvankelijke organisatiecultuur bieden. Tot slot is geen leerwerktraject of ander soort van matchingsinitiatief in staat om resultaten te boeken zonder een nauwe samenwerking en gezamenlijk belang van verschillende betrokkenen zoals werkgevers, gemeenten, onderwijsinstellingen, eventueel vluchtelingenorganisaties en brancheorganisaties.

Wat is de toegevoegde waarde van deze kennisopbrengsten?

Het is lastig om een overkoepelend oordeel te vellen over de toegevoegde waarde van de kennisopbrengsten van de VIA pilots, omdat de opbrengsten per pilot sterk verschillen: in soort kennis (bijv. effectiviteit of proces), in mate van vernieuwing, in bewijskracht, en in bruikbaarheid. Als we de kennisopbrengsten door de oogbaren bezien, dan valt op dat de VIA-pilots vooral uitblinken in de praktische bruikbaarheid van de opgeleverde conclusies. De conclusies zijn vaak bevestigingen en onderbouwingen van eerdere bevindingen of vermoedens. Zo heeft VIA ervoor gezorgd dat er op veel vlakken overeenstemming is over welke acties veelbelovend zijn en bovendien welke interventies praktisch haalbaar zijn.

Wat heeft VIA bereikt met betrekking tot opschaling en borging van de resultaten?

Borging en opschaling op pilot- en programmaniveau

Naast de bruikbaarheid van de opgeleverde kennis is (het begin van) de opschaling en borging van die kennis een van de belangrijkste indicatoren van de uiteindelijke impact van het VIA-programma. Opschaling en borging gaan immers over de vraag: lukt het om de VIA kennis structureel te laten landen bij de actoren die ertoe doen? Met het uiteindelijke doel om het gedrag, de werkwijzen en de keuzes van die actoren positief te beïnvloeden.

VIA heeft zowel binnen de pilots als op programmaniveau (via de Werkagenda, zie hierna) eerste resultaten geboekt ten aanzien van opschaling. Alle pilots hebben hun eigen opschalingsplannen opgesteld en zijn bezig met de uitvoering ervan, waardoor er nu al opvallend veel voorlopige resultaten zijn. De diversiteit aan pilots leidt ook hier telkens tot andere oplossingen. Sommige pilots ontwikkelen een eigen opschalingsstructuur. Enkele voorbeelden van pilot-specifieke borging zijn:

- Voor de Barometer Culturele Diversiteit is daadwerkelijk sprake van brede opschaling in de zin van brede uitrol. De Barometer is beschikbaar voor werkgevers met minimaal 250 werknemers en kan ingekocht worden bij het CBS.
- Bij de pilot 'Nudging in Werving en Selectie' vindt borging plaats via diverse lijnen, vooral gericht op het laten aansluiten van zo veel mogelijk grote bekende werkgevers. Daarnaast worden de uitkomsten geïntegreerd in de uitwerking van de toekomstige 'Wet toezicht gelijke kansen bij werving en selectie'.
- De jongerenpilots 'Studiekeuze vmbo' en 'Aansluiting mbo-arbeidsmarkt' hebben nog geen op te schalen resultaten opgeleverd. Parallel aan de pilots is al wel een opschalingsstructuur

opgezet via het 'Kennispunt MBO Gelijke Kansen, Diversiteit en Inclusie' dat mbo-instellingen ondersteunt bij het werken aan kansengelijkheid.

De lessen van andere pilots worden vooral geborgd in de Werkagenda die op programmaniveau wordt ontwikkeld. Het initiatief tot het opstellen van de Werkagenda kwam vanuit SZW, met de achterliggende gedachte om de lessen vanuit VIA te borgen in gezamenlijke intenties en afspraken met de partijen uit de Taskforce. De organisaties committeren zich op bestuurlijk niveau aan de afspraken binnen de Werkagenda. De Werkagenda richt zich op vier onderwerpen die ook binnen VIA centraal stonden:

1. Toeleiding naar werk
2. Meer culturele diversiteit op het werk
3. Jongeren en de overgang van onderwijs naar de arbeidsmarkt
4. Evaluatie, onderzoek en monitoring

De stakeholders die voor de evaluatie zijn geïnterviewd en die zelf bestuurlijk zijn vertegenwoordigd in de Taskforce, zijn positief over de ontwikkeling van de Werkagenda maar zien ook de beperkingen. Het is een belangrijk gegeven dat er met de Taskforce en de Werkagenda een plek is waar de onderwerpen en ook de kennis van VIA verder besproken worden, ook als VIA niet meer bestaat. Sowieso onderschrijven de stakeholders de noodzaak van een omschakeling van kennisverzameling naar gezamenlijke actie. De concreetheid van de afspraken laat nog wel te wensen over. Hoe deze afspraken zich zullen vertalen in de praktijk, is op dit moment nog niet te zeggen. Daar komt bij dat de financiering van interventies en beleid in de Werkagenda niet wordt besproken, terwijl dat bij een belangrijk deel van de interventies een cruciale drempel is.

Hoe kansrijk is de opschaling en borging?

Onder de streep concludeert de evaluatie dat VIA al belangrijke randvoorwaarden heeft gecreëerd voor een succesvolle borging en opschaling van resultaten, ondanks het feit dat het programma zich nog in de afrondende fase bevindt. De nadruk op het betrekken van opschalingspartners gedurende het hele programma betaalt zich hierin nu uit. Wederom is er geen standaardaanpak voor alle pilots: het programma zoekt flexibele oplossingen voor de verschillende lessen en maatregelen. Die flexibiliteit is een indicatie dat er binnen het programma naar passende en kansrijke oplossingen wordt gezocht die verder gaan dan wat de programmastructuur te bieden heeft.

Met bruikbare kennis en een goede start van de opschaling en borging staan alle seinen op groen voor de verdere impact van het programma VIA. Naar alle waarschijnlijkheid zullen de ingezette acties worden vervolgd en kan VIA zo op langere termijn ook impact op macroniveau hebben. Dat zal echter niet vanzelf gebeuren. Ook al zullen vooral individuele bedrijven, gemeenten en onderwijsinstellingen een actieve rol spelen in de uitvoering van de onderzochte interventies en maatregelen, het Rijk zal wel een blijvende rol moeten spelen in het faciliteren en stimuleren van het daadwerkelijke gebruik van de opgeleverde kennis.

Wat zijn de volgende stappen voor de verdere integratie op de arbeidsmarkt?

Deze evaluatie concludeert dat het programma VIA op een aantal fronten tot verandering heeft geleid:

- VIA heeft het vraagstuk van verdere integratie op de arbeidsmarkt en de sub-onderwerpen van de pilots hoog op de agenda gezet bij overheid en maatschappelijke partners.
- VIA heeft laten zien hoe het perspectief van *evidence-based* beleidsontwikkeling binnen een meerjarig beleidsprogramma vertaald kan worden naar praktische en tastbare experimenten.
- VIA heeft inzicht verschaft in de werking van verschillende veelbelovende interventies en daarbij vooral bruikbare lessen over uitvoering en haalbaarheid opgeleverd.
- VIA heeft voor consensus en draagvlak gezorgd voor de inzet van specifieke interventies voor de bevordering van de positie van personen met een niet-westerse migratieachtergrond, zoals het gebruik van intensieve begeleiding, leerwerktrajecten en objectivering van selectieprocedures binnen bedrijven.
- VIA heeft een kansrijk raamwerk gecreëerd waarbinnen koepelorganisaties van werkgevers, werknemers, onderwijs en overheid afspraken over de inzet van interventies ter bevordering van gelijke arbeidsmarktposities kunnen maken.
- VIA heeft ook in directe zin impact gehad: enkele tientallen grote werkgevers zijn aan de slag gegaan met nieuwe manieren van werven en selecteren, met intern inclusiebeleid of hebben hun inzicht in de culturele diversiteit van hun organisatie vergroot; enkele honderden werkzoekenden hebben deelgenomen aan intensieve begeleiding of leerwerktrajecten. De directe impact van VIA houdt ook in dat verschillende werkgevers hun processen blijvend hebben aangepast.

VIA heeft daarmee voor een groot deel bereikt waar het oorspronkelijk voor was opgericht. Het programma heeft een deel van de randvoorwaarden gecreëerd voor een intensieve en gerichte beleidsinzet om de achterblijvende arbeidsmarktpositie van personen met een niet-westerse migratieachtergrond blijvend te versterken. Waar vier jaar geleden onduidelijkheid en onenigheid bestond over de vraag via welke lijnen dit vraagstuk het beste opgepakt kon worden, is er nu op het niveau van Rijk en koepelorganisaties veel overeenstemming over de meest kansrijke routes waar beleid zich op kan richten.

Dat betekent ook dat het programma VIA weliswaar afgerond kan worden (ook al lopen enkele pilots nog door), maar dat het vraagstuk waar VIA op gericht was, nog lang niet is opgelost. Vanuit een breder perspectief bekeken kunnen we concluderen dat VIA het voorwerk heeft gedaan: de echt grootschalige aanpak van de knelpunten waar de pilots zich op hebben gericht, moet nog uitgevoerd worden. Daarbij zijn alle relevante actoren aan zet, van werkgevers, gemeenten en onderwijsinstellingen, zowel op koepelniveau als op het niveau van een individueel bedrijf of gemeente. En dat houdt ook een blijvende betrokkenheid en verantwoordelijkheid van de rijksoverheid in.

Hieronder formuleren we enkele adviezen over vervolgacties die nodig zijn om de kansen die VIA heeft gecreëerd te verzilveren.

Kies voor blijvende betrokkenheid van de rijksoverheid. Het vraagstuk waar VIA zich op richt is met voltooiing van het programma nog lang niet opgelost. Het zou dan ook feitelijk een verspilling van de geïnvesteerde middelen en capaciteit zijn, als het ministerie de heldere focus en agendering van het onderwerp die VIA heeft geboden, los zou laten. Het aanvankelijk idee achter VIA was bovendien dat gedurende een hele kabinetsperiode zou worden geïnvesteerd in kennisopbouw, zodat in de volgende periode een 'recept' zou klaarliggen om uitgevoerd te worden. Hierbij hoort een actieve rol van de rijksoverheid die zowel stimulerend als faciliterend moet zijn. De volgende aanbevelingen richten zich op de verdere invulling van deze rol.

Positioneer opvolging van VIA op een duidelijke plek binnen het ministerie. Een les van de afgelopen vier jaar is dat het heeft geholpen dat VIA als programma duidelijk gepositioneerd was. Dit heeft ervoor gezorgd dat ondanks de turbulente context doorgewerkt kon worden aan een gezamenlijke lijn, en dat sommige onderdelen konden mislukken zonder het hele proces in gevaar te brengen. Daarnaast kon door het bestaan van het programma een heldere stakeholderstructuur worden onderhouden, die uiteindelijk in een opschalingsstructuur is overgegaan. Tot slot heeft het programma een breder verhaal toegevoegd aan de losstaande pilots. Voor de opvolging van het programma VIA betekent dit dat het onderwerp een duidelijke plek moet houden binnen het ministerie van SZW, bijvoorbeeld in een vervolgprogramma of in ieder geval in een team dat een duidelijke opdracht heeft om voort te bouwen op de ervaring en kennis van VIA. Hierdoor wordt voorkomen dat de aandacht verzwakt en de inspanningen versnipperd raken.

Zorg voor financiële randvoorwaarden voor grootschalige opschaling. De rol die het Rijk in het vervolg vooral moet vervullen is het faciliteren van grootschalige opschaling van de geslaagde VIA pilots. Het belangrijkste knelpunt hierbij zijn financiële middelen, met name als het gaat om intensieve begeleiding van langdurig werkzoekenden en bij leerwerktrajecten. VIA heeft weliswaar laten zien dat deze interventies zich op de langere termijn ook in financiële zin terugbetalen, maar er is nog steeds een forse initiële investering nodig. Zeker als het gaat om gemeenten zal deze financiële drempel in veel gevallen te hoog zijn om tot actie over te gaan. Bovendien kan stimulering van het Rijk op dit punt ook het politieke draagvlak vergroten om te investeren in initiatieven die pas op de langere termijn resultaat opleveren.

Financiële middelen zijn niet de enige randvoorwaarde die van belang is voor grootschalige opschaling. Voor deze evaluatie geven stakeholders aan dat er ook systemische en praktische obstakels zijn die effectieve uitvoering in de weg kunnen zitten. Als we kijken naar de randvoorwaarden voor effectieve begeleiding, staan een continue focus op taal en een hoge professionaliteit van klantmanagers in de begeleiding centraal. Het is lang niet vanzelfsprekend dat elke gemeente of elk leerwerktraject toegang heeft tot kwalitatief hoogwaardige taalondersteuning en gespecialiseerde klantmanagers. Zo kunnen er ook andere knelpunten optreden in de verdere uitrol.

Het programma VIA heeft in feite gezorgd voor het bestaan van één cruciale randvoorwaarde voor een effectieve aanpak van de arbeidsmarktproblematiek: kennis en consensus over de te varen koers. De volgende uitdaging is om de overige randvoorwaarden (financieel, systemisch, praktisch, politiek) te scheppen. Het ministerie heeft daar een belangrijke rol in te spelen.

Frame VIA als blijvende opgave en kans en houd urgentiebeseef vast. Bij alle bovenstaande vervolgstappen hoort ook een overtuigende boodschap die de urgentie van de uitdaging aangeeft. Zo moet het ministerie het belang van de versterking van de arbeidsmarktpositie van personen met een migratieachtergrond blijven benadrukken om de actiebereidheid niet alleen bij de stakeholders op overkoepelend niveau, maar ook bij individuele bedrijven, gemeenten en onderwijsinstellingen te stimuleren.

De uitgangssituatie is in feite nog steeds dezelfde als bij het begin van VIA: er is sprake van krapte op de arbeidsmarkt, terwijl de positie van Nederlanders met niet-westerse migratieachtergrond nog steeds achterblijft. Er is wel meer kennis en minder handelingsverlegenheid in de aanpak. Dit biedt de mogelijkheid voor het ministerie om de VIA-opgave nog nadrukkelijker te framen als unieke kans waar brede maatschappelijke actie voor nodig is. Zo kan het urgentiebeseef bij alle actoren vastgehouden en versterkt worden.

Sociale partners en andere stakeholders: zet je in voor draagvlak en actie. Ook de stakeholders die in dit rapport zijn benoemd, te weten werkgevers- en werknemersorganisaties, gemeentelijke koepels, UWV en onderwijsinstellingen, dragen een verantwoordelijkheid voor het laten slagen van de volgende stap in de VIA opschaling. Zij zullen zich moeten blijven inzetten voor draagvlak onder hun achterban voor de uitrol van de VIA lessen, juist ook wanneer er praktische knelpunten optreden. Dit betekent dat de diverse koepelorganisaties uitgaan van en blijven vasthouden aan de boodschap dat de verdere integratie op de arbeidsmarkt een gezamenlijke opgave is die in de komende jaren centraal staat.

Concreet betekent dit dat werkgeversorganisaties uitdragen wat individuele bedrijven en organisaties kunnen doen aan objectivering en *fact-based* inclusiebeleid, en wat dit oplevert voor bedrijven en de samenleving; dat gemeentelijke belangenvertegenwoordigers hun eigen achterban overtuigen van de meerwaarde van intensieve begeleiding en leerwerktrajecten en het belang van gerichte investering in de groep van werkzoekenden met een niet-westerse migratieachtergrond; dat onderwijskoepels in gesprek blijven met mbo-scholen over de inzet van effectieve interventies voor de bevordering van kansengelijkheid; en dat al deze actoren gecommitteerd blijven aan een continue samenwerking en afstemming, in het kader van de Taskforce, Werkgroep, Werkagenda of andere nog op te tuigen samenwerkingsvorm.

Stimuleer kennisontwikkeling in bestaande kennisnetwerken. VIA heeft niet alle kennislacunes gevuld, en met elk nieuw inzicht ontstaan er nieuwe kennisvragen. Toch kan de nadruk die VIA heeft gelegd op onderzoek en kennisontwikkeling deels losgelaten worden, nu de focus verlegd wordt naar opschaling en implementatie. Kennis is op dit moment niet meer het belangrijkste wat het Rijk toe kan voegen aan het werkveld van verdere integratie op de arbeidsmarkt. Wel is het aan te bevelen om parallel aan de stimulering en opschaling oog te hebben voor knelpunten die om onderzoek vragen. Het kan gaan zowel om effectiviteitskennis als om praktijk- en procesvragen, gekoppeld aan de evaluatie van maatregelen. Ook is het belangrijk om de voortgang van de opschaling en de ontwikkelingen op macroniveau te blijven volgen.

Voor dat laatste is binnen het programma reeds de VIA-monitor ontwikkeld. Deze monitor is een belangrijk instrument om de voortgang te volgen en de lange-termijn impact van VIA in beeld te brengen. Voor andere kennisvragen ligt het voor de hand om voorlopig aansluiting te zoeken bij

bestaande kennisnetwerken en -instellingen zoals KIS, NRO, SCP en ZonMW en ook voeling te houden met de kennis die vanuit de bestaande programma's van deze instellingen wordt opgeleverd. De kennisagenda, als onderdeel van de Werkagenda, kan zowel intern als extern een goede kapstok bieden voor het soort kennis en de onderwerpen waarop verder onderzoek nodig is. Voor praktijk- en evaluatievragen kunnen losse onderzoeken worden uitgevoerd.

Verspreid lessen over *evidence based policymaking* actief binnen het Rijk. Deze evaluatie heeft geconstateerd dat VIA een pioniersrol heeft gespeeld ten aanzien van *evidence-based* en *evidence-informed* beleidsontwikkeling binnen het Rijk. Dat heeft betekend dat de ontwikkeling en uitvoering van het programma een zoekend en lerend proces is geweest. De rol van pionier houdt ook in dat anderen kunnen leren van deze ervaring en hierdoor vanaf het begin een scherper beeld hebben van de keuzes en uitdagingen die er tijdens een soortgelijk programma kunnen ontstaan. Het is aan te bevelen om de lessen die VIA op dit terrein heeft opgeleverd actief binnen het Rijk aan te bieden om anderen te inspireren en te informeren. Daarbij gaat het dus niet om de inhoudelijke lessen van de pilots maar om de beleidstechnische lessen op programmaniveau.

Het programmateam heeft de negen belangrijkste proceslessen op papier gezet en verspreid, in het kader van de operatie Inzicht in Kwaliteit. De lessen en ervaringen die het VIA-programmateam heeft verzameld gaan echter veel verder dan deze lijst van negen punten. Om deze ervaringskennis op een effectieve manier te kunnen overdragen aan andere directies die er belang bij hebben, is directe uitwisseling tussen betrokkenen nodig. Dat kan de vorm hebben van zowel informele uitwisseling tussen directies als formelere kennissessies. De operatie Inzicht in Kwaliteit bood eerder een logische plek om dit soort kennisuitwisseling te faciliteren, wellicht bestaan er inmiddels nieuwe mogelijkheden voor een proactieve verspreiding van lessen. Zeker in de komende periode waarin de beleidsvoornemens van een nieuw kabinet uitgewerkt zullen worden, ligt er een kans om anderen te laten voortbouwen op de VIA-ervaring van de afgelopen vier jaar.



Inleiding

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

Dit rapport is het derde rapport in de evaluatie van het programma VIA, en daarmee het eindrapport van de evaluatie. Hiervoor zijn twee tussenrapportages verschenen (in 2019 en 2020) die tussentijdse bevindingen over de implementatie van VIA presenteerden. Dit eindrapport combineert de bevindingen uit de eerdere rapporten met nieuwe inzichten uit de eindevaluatie. Waar zinvol en inzichtelijk zijn passages uit eerdere rapporten opgenomen in dit eindrapport. Hierdoor is dit eindrapport als losstaand evaluatierapport van de hele programmaperiode te lezen en hoeft de lezer niet terug te bladeren naar de eerdere tussenrapportages.

1.1 Achtergrond van het onderzoek

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 potentieel kansrijke 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, leidinggevend), brancheorganisaties, vakbonden, algemene werkgeversorganisaties, netwerken en organisaties van werving- en selectie- en HR-professionals, etc.
- Gemeenten: o.a. re-integratieprofessionals, directeuren 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 jaren voorafgaand aan de start van het programma VIA daalt het aantal werkzoekenden in Nederland jaar gestaag en neemt het aantal banen toe. Maar niet iedereen is 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

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

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 arbeidsmarkt (onbewuste vooroordelen bij werkgevers, discriminatie) belemmeren op aantoonbare wijze de verdere vooruitgang op dit gebied. De achterstand wordt in beperkte mate verklaard door harde kenmerken.

De achterblijvende arbeidsmarktpositie heeft nadelige gevolgen voor de groep zelf, voor de Nederlandse economie en voor de samenleving. Zo leidt de achterstand tot een hogere werkloosheid, 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 het ministerie 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

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

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

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 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, waarvan dit huidige rapport het laatste is:

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 actualiseert de inzichten uit het eerste rapport en voegt daaraan een voorlopig overzicht toe van de kennisopbrengsten uit de pilots.⁸
3. Het derde rapport - het rapport dat voor u ligt - bevat de definitieve inzichten en bestaat uit een procesevaluatie, een meta-evaluatie, een analyse van de impact van het

⁶ Minister van SZW (2017), Kamerbrief “Beleidsdoorlichting artikel 13, Integratie en Maatschappelijke Samenhang”, 30 januari 2017

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

⁸ Ruig, L. de & Walz, G. (2020). Evaluatie programma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt. Tweede rapport: voorlopige lessen over de uitvoering en opbrengsten van het programma

programma en een advies over de mogelijkheden tot borging van de werkwijzen en/of kennis uit het programma.

1.3 Scope en aanpak van deze evaluatie

Dit rapport komt op het moment dat het programma VIA in zijn oorspronkelijke vorm vrijwel is afgerond.⁹ Dat betekent dat in dit rapport de balans zal worden opgemaakt: wat is er uitgevoerd, wat is daarmee bereikt en wat kan daarvan worden geleerd?

Scope van de evaluatie

De focus van de evaluatie ligt op de lessen die we uit het programma VIA kunnen trekken: op inhoudelijk gebied, op beleidsmatig gebied, en ook op beleidstechnisch gebied. De focus ligt niet op het beoordelen van de relevantie van VIA binnen het bredere kader van arbeidsmarktintegratie. Ook bevat de evaluatie geen overkoepelend advies over de aanpak van arbeidsmarktintegratie, maar beoordelen we de opbrengsten van het programma op de doelen die het ministerie zichzelf heeft gesteld en doen aanbevelingen om de impact van het programma in de komende jaren te borgen.

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 vooral 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 30 personen. We onderscheiden drie typen gesprekspartners: 1) projectleiders van de pilots en onderzoekers, 2) beleidsmedewerkers van het ministerie van SZW en 3) externe stakeholders die betrokken zijn bij VIA. De interviews zijn gebruikt om in te gaan op onderzoeksvragen die zich niet goed op basis van documentstudie laten beantwoorden. In bijlage 2 wordt weergegeven welke functionarissen zijn geïnterviewd.

Dit rapport bouwt voort op de vorige twee tussenrapporten. Voor die rapporten hebben we ook steeds documenten bestudeerd en respectievelijk 13 en 18 personen geïnterviewd. Sommige personen zijn in de loop van deze evaluatie meerdere malen geïnterviewd.

⁹ VIA zal waarschijnlijk eind 2021 formeel worden afgerond en enkele onderzoeksrapporten zullen nog in 2022 worden gepubliceerd. Zie hoofdstuk 2 voor gedetailleerde bespreking van het verloop van VIA.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport bestaat naast dit inleidende hoofdstuk uit vijf hoofdstukken.

Hoofdstuk 2 bevat een beschrijving van de aard en het verloop van programma VIA. Dat hoofdstuk bevat een beschrijving van het programma (doelstellingen, opzet, middelen, etc), een beschrijving van het verloop van het programma (uitvoering, aanpassingen die gaandeweg zijn doorgevoerd) en een beknopt overzicht van de directe resultaten.

Hoofdstuk 3 bevat een analyse van VIA vanuit bestuurskundig perspectief. Het draait om de vraag: 'wat kunnen we van VIA leren met betrekking tot *evidence-based policy making*?'. Daarbij wordt achtereenvolgens ingegaan op drie stadia: zoeken van bewijs, gebruiken van bewijs en implementeren van bewijs.

Hoofdstuk 4 bevat een meta-analyse van de kennis die in het kader van VIA is opgeleverd. Het vat de inzichten samen met betrekking tot de vraag 'wat werkt om de achterstanden op de arbeidsmarkt voor mensen met een niet-westerse migratieachtergrond terug te brengen?'.

Hoofdstuk 5 bevat een analyse van de impact van het programma. Daarin worden achtereenvolgens de toegevoegde waarde van de binnen VIA opgeleverde kennis, de inspanningen om die kennis te borgen en op te schalen en de directe impact van de pilots voor mensen met een migratieachtergrond beoordeeld.

Hoofdstuk 6 is meer adviserend van aard en draait om de vraag hoe de kennisopbrengsten van VIA het beste geborgd en benut kunnen worden.


Daarnaast zijn er vier bijlagen.

Bijlage 1 bevat een lijst met geraadpleegde schriftelijke bronnen.

Bijlage 2 bevat een lijst met geïnterviewde personen.

Bijlage 3 bevat per pilot een beknopt overzicht van de opzet, uitvoering en opbrengsten.

Bijlage 4 bevat een korte samenvatting van overige onderzoeken die binnen VIA zijn uitgevoerd.



Evaluatie van de implementatie

In dit hoofdstuk beschrijven we de opzet, implementatie en uitvoering van het programma VIA. Ook gaan we na welke veranderingen waardoor zijn opgetreden en met welke uitdagingen het programma te maken had. Het hoofdstuk bevat ook een overzicht van de concrete resultaten van de activiteiten van VIA. We sluiten af met een tussenconclusie over de implementatie.

Dit hoofdstuk is gebaseerd op de programmadocumentatie (zowel intern als extern) die door het ministerie van SZW beschikbaar is gesteld voor de evaluatie, bijvoorbeeld kamerbrieven, projectplannen, verslagen van bijeenkomsten en vergaderingen. Daarnaast baseren we ons op interviews met medewerkers van het VIA-programmateam. De reconstructie van de programma-implementatie bouwt voort op de tussenrapportages van de evaluatie.

2.1 Beschrijving van het programma VIA

Programmalogica

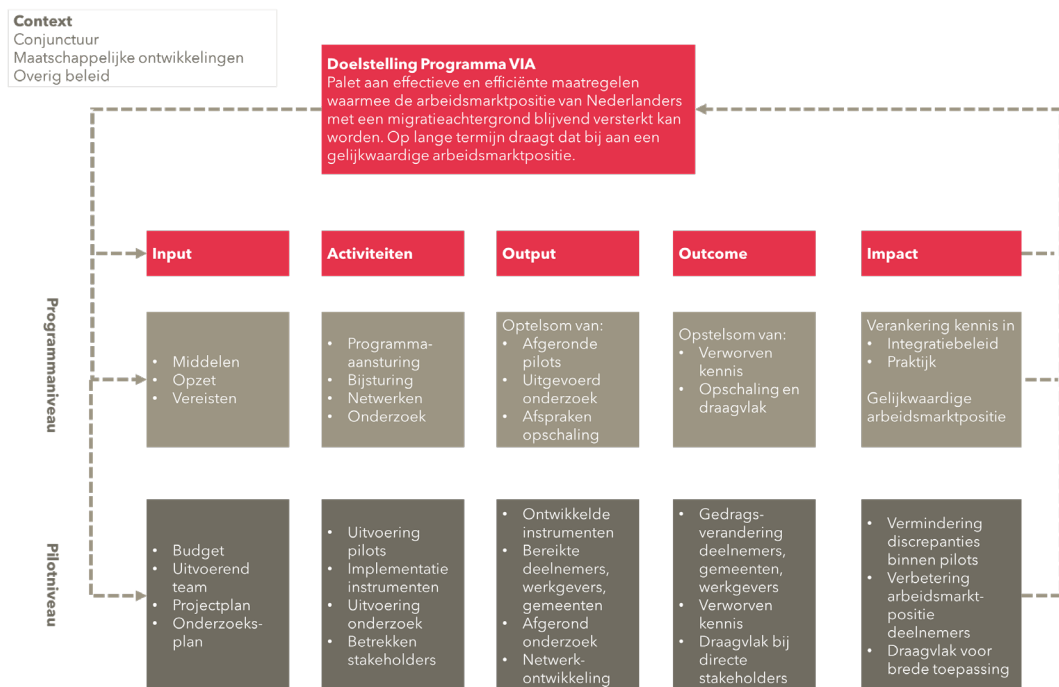
Het programma VIA is ontworpen als beleidsontwikkelingstraject. Door de uitvoering van pilots wil het ministerie van SZW kennis opdoen over effectieve interventies voor het verbeteren van de arbeidsmarktpositie van personen met een niet-westerse migratieachtergrond.¹⁰

¹⁰ De termen "westers" en "niet-westers" en de bijbehorende categorisatie zijn omstreden. Het CBS is bezig met een heroverweging van deze termen en categorieën. In de VIA-programmaperiode was deze indeling nog leidend. In dit rapport volgen we in het programma gebruikte terminologie en indeling.

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 van de doelgroep. Wel dient het programma te resulteren in kennis die gebruikt kan worden om de arbeidsmarktpositie van Nederlandse met een niet-Westerse migratieachtergrond op langere termijn structureel te verbeteren.

In de opzet van het programma kunnen we onderscheid maken tussen het programmaniveau en het pilottoniveau. Elke pilot volgt zijn eigen opzet, doelstellingen en onderzoek en draait redelijk zelfstandig. Binnen de pilots worden ook netwerk- en opschalingsactiviteiten gepland en georganiseerd. Het programma is echter meer dan de optelsom van alle pilots. Op programmaniveau worden aanvullende onderzoeken uitgezet, vindt de synthese en afstemming tussen de pilots plaats en wordt aan programmabrede draagvlak en opschaling gewerkt. Onderstaand *logic model* van de programmalogica maakt de verhouding tussen programma- en pilottoniveau inzichtelijk.

Figuur 2.1: Programmalogica VIA



Hieronder lichten we de verschillende onderdelen van de programmalogica kort toe.

Doelstelling van het programma

De kamerbrief over het programma VIA bevat geen expliciete doelstelling. In het (interne) VIA programmaplan van november 2018 wordt de doelstelling van VIA als volgt geoperationaliseerd:

In 2021 biedt het programma VIA een palet aan effectieve en efficiënte maatregelen waarmee de arbeidsmarktpositie van Nederlanders met een migratieachtergrond blijvend versterkt kan worden. Op lange termijn draagt dat bij aan een gelijkwaardige arbeidsmarktpositie.

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 Nederlanders met een niet-westerse migratieachtergrond te verbeteren (effectiviteit en efficiëntie);
- hoe interventies werken om de arbeidsmarktpositie van Nederlanders 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.

Volgens het programmaplan is de overkoepelende programmadoelstelling bewust ruim geformuleerd. De pilots zelf hebben volgens deze logica concretere doelstellingen die aansluiten bij de programmadoelstelling.

Input en activiteiten

Voor het programma VIA is een budget van 10 miljoen euro beschikbaar in de jaren 2018 tot en met 2021.¹¹ 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 ingehuurde 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.

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 Nederlanders met een niet-westerse migratieachtergrond (waaronder ook statushouders). De samenwerking krijgt onder andere vorm via de Taskforce Werk & Integratie waarin een groot aantal (koepels van) belanghebbenden samenwerken. Waar de Taskforce op bestuurlijk niveau functioneert en een brede insteek kent (naast VIA is ook bijvoorbeeld inburgering een focus), is er ook een Werkgroep VIA waarin dezelfde organisaties op uitvoerend niveau vertegenwoordigd zijn. 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, de aanpak stagediscriminatie mbo en het Actieplan Arbeidsmarktdiscriminatie.

¹¹ Ruig, L. de & Witkamp, A. (2019). Evaluatie programma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt. Eerste rapport: stand van zaken. Leiden: De Beleidsonderzoekers.

Output, outcome, impact

De directe output van het programma bestaat uit alle afgeronde pilots bij elkaar, de aanvullende onderzoeken, en alle concrete resultaten van de opschalingsactiviteiten, zoals afspraken tussen de betrokken actoren.

Waar elke pilot en elk onderzoek afzonderlijk specifieke lessen en conclusies formuleert over de effectiviteit en werking van verschillende maatregelen, komt dit allemaal bij elkaar in de outcome van VIA: de kennisopbrengst van het hele programma, het eerdergenoemde *palet aan effectieve en efficiënte maatregelen*. Daaraan verbonden is de overkoepelende verankering van de conclusies in structuren en werkafspraken.

Zoals helemaal in het begin van dit hoofdstuk is gezegd, gaat het programma pas op de langere termijn impact hebben op de Nederlandse arbeidsmarkt in de volle breedte. Hiervoor moeten de lessen uit de pilots en het onderzoek eerst hun weg naar de brede praktijk vinden, eventueel via de weg van overheidsbeleid. Dit zal naar verwachting pas na afronding van het programma zichtbaar worden.

Context: economisch, maatschappelijk, beleidsmatig

Het is goed om op dit punt in herinnering te roepen in welke context het programma VIA in het leven is geroepen. In 2018 is er sprake van stabiele economische groei, lage werkloosheid, krapte op de arbeidsmarkt in diverse sectoren en investeringsruimte bij de Rijksoverheid. Het urgentiebesef van het onderwerp arbeidsmarktintegratie is hoog door de naweeën van de vluchtelingencrisis. Deze uitgangssituatie betekent ook dat er veel kansen worden gezien om concrete stappen te zetten om de arbeidsmarktpositie van verschillende groepen structureel gelijk te trekken.¹²

De context is gedurende de uitvoering op verschillende niveaus sterk veranderd. Niet alleen de coronacrisis, ook bijvoorbeeld de opkomst van de Black Lives Matter beweging in Nederland zijn van invloed op de uitvoering van VIA. Deze veranderingen in de context worden hieronder meegenomen in de beschrijving van de uitvoering van VIA.

Tot zover het kader van waaruit het programma VIA is ingestoken. Hieronder gaan we in op de daadwerkelijke implementatie van de plannen.

2.2 Verloop van het programma

Hieronder volgt een beknopte samenvatting van de uitvoering van het programma door de verschillende fases heen. Deze weergave is niet uitputtend, maar beschrijft de mijlpalen in de implementatie, met het doel om te laten zien welke uitdagingen van invloed zijn geweest op het programma, welke keuzes het programmateam heeft gemaakt en tot welke veranderingen dit

¹² Ministerie van SZW (2018), Kamerbrief Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt: de economie heeft iedereen nodig!, 30 maart 2018.

heeft geleid. Deze reconstructie is gebaseerd op de programmadocumentatie en op interviews met de betrokken SZW-medewerkers.

Start van het programma

In de periode van medio 2017 tot eind 2017 zijn door de directie Samenleving en Integratie van het ministerie van SZW de contouren van VIA vastgesteld. Belangrijke uitgangspunten van het programma zijn: een focus op (de oorzaken van) de slechte arbeidsmarktpositie van Nederlanders met een niet-westerse migratieachtergrond, evidence based werken, samenwerken met belanghebbenden en het uitvoeren van pilots.

In de startfase krijgen onderzoekers van het ministerie van SZW opdracht om het onderzoek 'Verdere integratie op de Arbeidsmarkt (VIA)' uit te voeren.¹³ Dit onderzoek moest een kennisbasis bieden voor het programma. In het rapport wordt echter geconstateerd dat er weinig bekend is over wat werkt bij het verbeteren van de arbeidsmarktpositie van de doelgroep van VIA. Door het ministerie wordt geconcludeerd dat niet kan worden voortgebouwd op bewezen effectieve interventies en dat de *evidence* binnen het programma VIA dus verzameld moet worden.

Ontwikkeling van het programma

In de periode van eind 2017 tot eind 2018 is het programma uitgewerkt en zijn de randvoorwaarden voor uitvoering geregeld. Belangrijke randvoorwaarden zijn: financiering, personele bezetting, inhuur van advies bij het opzetten van de onderzoeken naar pilots (het 'evaluatiekader', zie verder) en het informeren van de Tweede Kamer. Het ministerie van Financiën is vanuit de operatie Inzicht in Kwaliteit betrokken bij het programma omdat Financiën VIA beschouwt als een kansrijke werkwijze bij het vergroten van (inzicht in) doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid.

In maart 2018 stuurt de Minister van SZW een brief naar de Tweede Kamer waarin het programma VIA wordt aangekondigd en toegelicht.¹⁴ In de periode tot eind 2018 worden ook de keuzes gemaakt voor de onderwerpen waarop de pilots zich moesten richten. Deze keuzes worden zowel op basis van de kennishiaten die genoemd zijn in het rapport 'Verdere integratie op de Arbeidsmarkt (VIA)' als op pragmatische gronden gemaakt. Tevens wordt de ambitie uitgesproken om bij minstens zes pilots bewijs te leveren op niveau 3 van de zogeheten Maryland Scale - dat wil zeggen (quasi-)experimenteel onderzoek.

Voor elke pilot wordt door middel van een evaluatiekader vooraf gekeken welke kennis de pilot kan opleveren en welk type onderzoek wenselijk en haalbaar is. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van externe expertise van onderzoeksbureau De Beleidsonderzoekers. Uitgangspunt is dat altijd onderzoek wordt gedaan naar effecten, uitvoeringsproces, werkzame elementen en mogelijkheden tot opschaling. Wanneer het gaat om effecten, wordt eerst nagegaan of (quasi-)

¹³ Ministerie van SZW (2018), Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt (VIA). Een analyse van wetenschappelijke inzichten over de arbeidsmarktpositie van mensen met een migratieachtergrond.

¹⁴ Ministerie van SZW (2018), Kamerbrief Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt: de economie heeft iedereen nodig!, 30 maart 2018.

experimenteel onderzoek haalbaar is. Zo niet, dan wordt gekozen voor *mixed method* onderzoek waarmee plausibel kan worden gemaakt of de interventie effectief is.

Opstarten van de pilots

Het opstarten van de pilots vindt deels tijdens de ontwikkeling van het programma plaats en deels daarna. De fase van opstarten van pilots duurt ongeveer van medio 2018 tot eind 2019. In deze periode wordt vooral ingezet op 1) het conform plan en planning opstarten van pilots en onderzoeken, anders zou VIA niet meer binnen de kabinetsperiode tot resultaten kunnen leiden, en 2) nadenken over het laten 'landen' van de kennis uit het programma. Ook worden de namen van pilots en de programmaliijnen gestroomlijnd.

De programmacoördinator vraagt teamleden om zo snel mogelijk potentiële samenwerkingspartners te vinden en daarmee pilots uit te werken. Het opzetten van pilots die (quasi-)experimenteel onderzoek mogelijk maken is een moeilijke opgave, vooral omdat de daarvoor vereiste omvang van deelnemersgroepen soms niet haalbaar blijkt. Hierdoor wordt de ambitie om bij minstens zes pilots kennis te leveren op niveau 3 van de Maryland Scale losgelaten. Diverse evaluaties van pilots worden in deze periode aanbesteed. Vanuit de operatie Inzicht in Kwaliteit worden middelen vrijgemaakt voor een team dat onder meer versnelling moet aanbrengen bij het programma VIA. Hiervoor gaat een adviseur aan de slag met een advies over opschaling van de kennis uit het programma. Ook wordt een communicatiestrategie aangetrokken.

Onderzoek en uitvoering van de pilots

Vanaf eind 2019 ligt de focus van het programma op de uitvoering van de pilots en het bijbehorende onderzoek. Enkele nieuwe pilots worden nog opgestart of uitgebreid. Met uitzondering van de pilot 'Uitstroom uit de WW' vindt in alle (deel)pilots zowel uitvoering als (voor)onderzoek plaats. De fases waarin de pilots zich bevinden lopen sterk uiteen: pilots zoals de 'Barometer Culturele Diversiteit' en enkele deelpilots van de pilot 'Intensieve Begeleiding van Langdurig Werkzoekenden' zijn al snel afgerond, terwijl bijvoorbeeld de praktijkonderzoeken naar de jongerenpilots zich nog in de prille opstartfase bevinden. De verschillende snelheden waarmee de pilots worden uitgevoerd, hebben mede te maken met uiteenlopende manieren waarop de pilots zijn vormgegeven.

Zo zijn er pilots waarin het ministerie een zeer actieve rol als aanjager en coördinator op zich neemt, bijvoorbeeld bij de pilot 'Nudging in Werving en Selectie' waar het VIA-team veel investeert in de werving van deelnemers en het opzetten van de pilotstructuur. Bij andere pilots is het ministerie wel in de beginfase betrokken, maar laat het gaandeweg de regie over aan andere partijen. Bij de jongerenpilots wordt de keuze gemaakt om de eigenlijke pilots via het NRO uit te besteden, terwijl het VIA-programmateam zich richt op het netwerk en de borging van kennis. Ook bij de pilot 'Behoud en Doorstroom' wordt uitvoering van de pilot feitelijk uitbesteed, in dit geval aan TNO, en bepaalt het VIA-team met name in het begin de kaders.

Daarnaast is er een groot verschil tussen pilots die helemaal worden opgezet voor of geïnitieerd door VIA (bijvoorbeeld 'Nudging' en 'Behoud en doorstroom'), en pilots waarbij VIA met name het onderzoek toevoegt aan een bestaande interventie (bijvoorbeeld de pilots 'Intensieve begeleiding'). Laatstgenoemde optie blijkt sneller te realiseren dan een hele projectstructuur waarin uitvoering, onderzoek en continuering in eigen beheer worden uitgevoerd. In het eerste

tussenrapport van deze evaluatie van oktober 2019 zijn de verschillende structuren en modaliteiten van de pilots uitgebreid toegelicht en geëvalueerd.¹⁵

Aanpassing programma aan coronacrisis

In maart 2020 wordt Nederland overvallen door de coronacrisis. Door de maatregelen tegen verspreiding van het virus ontstaat veel onduidelijkheid over de economische context waarin maatregelen worden uitgevoerd en over de uitvoerbaarheid van pilots. De coronacrisis heeft een driedelige impact op het programma VIA.

1. 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. De centrale premisse van VIA - hoogconjunctuur en krapte op de arbeidsmarkt bieden kansen voor een inhaalslag van mensen met migratieachtergrond - wordt ingehaald door een harde economisch realiteit van economische stilstand en noodmaatregelen.
2. Daarnaast lopen de uitvoering van het programma en het onderzoek op verschillende fronten vertraging op door de maatregelen. Zo kunnen sommige aanpakken niet meer uitgevoerd worden (bijvoorbeeld werktrajecten) en zorgt de crisissituatie bij samenwerkingspartners (vooral UWV, maar ook bedrijven) voor weinig capaciteit om deelname aan VIA-activiteiten te overwegen.
3. Ten slotte heeft de coronacrisis gevolgen voor het onderzoek naar de pilots. Een deel van het geplande netto-effectiviteitsonderzoek kan niet uitgevoerd worden zoals beoogd en de gevonden effecten - in termen van uitstroom, baanbehoud en dergelijke - zijn minder sterk omdat de kansen op uitstroom naar betaald werk of behoud van werk kleiner zijn geworden voor deelnemers.

Door de vertraging wordt besloten om het programma door te laten lopen tot enkele maanden na het einde van de kabinetsperiode waarin VIA is opgestart. Er wordt al wel gewerkt aan mogelijkheden voor opschaling en verankering, zodat de lessen van VIA wel in de nieuwe kabinetsperiode meegenomen kunnen worden.

Opschaling, borging en draagvlak

Op het moment waarop de meeste pilots goed in de stijgers staan (eind 2019), wordt ook duidelijk dat het programma vanaf nu meer aandacht mag schenken aan de opschaling en borging van de programmaresultaten. Adviesbureau AEF wordt gevraagd om een advies te formuleren voor het ontsluiten en bruikbaar maken van de kennis die de pilots opleveren.¹⁶ Dit levert een algemene communicatiestrategie op die gericht is op het betrekken van en aansluiten bij de diverse stakeholders, van gemeenten tot bedrijven, en daarnaast specifieke aandachtspunten voor enkele verschillende pilots op waar vanaf 2020 op wordt voortgebouwd.

Als gevolg van de sterkere nadruk op opschaling en borging worden er in de meeste pilots opschalingsstrategieën ontwikkeld. Die krijgen verschillende vormen. Bij de pilot 'Nudging in

¹⁵ Ruig, L. de & Witkamp, A. (2019). Evaluatie programma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt. Eerste rapport: stand van zaken. Leiden: De Beleidsonderzoekers.

¹⁶ AEF & Ilse Dekker Communicatie (2019). Opschaling- en communicatiestrategie VIA-pilots. Utrecht: AEF.

Werving en Selectie' is de opschaling bijvoorbeeld en direct vervolg op de pilot, in de zin dat opschaling erop gericht is de kennis te verspreiden, verankeren en meer individuele werkgevers te laten werken met de ontwikkelde interventies. Bij de jongerenpilots ('Studiekeuze vmbó' en 'Aansluiting mbo-arbeidsmarkt') richt de opschaling zich juist op activiteiten en structuren die parallel aan de pilots worden opgezet waarin met andere stakeholders wordt gewerkt aan gezamenlijk eigenaarschap van het probleem en de oplossingen. In de kamerbrief van 9 november 2020 wordt voor het eerst het concept van *communities of practice* geïntroduceerd die rondom verschillende pilots worden opgezet.¹⁷

Parallel aan de pilot-specifieke opschalingsagenda's besteedt het programmateam in de loop van 2020 ook steeds meer aandacht aan rijksinterne verankering van de VIA-kennis. Door samenwerking met relevante SZW-directies (o.a. AV, PDV, WR) en het ministerie van OCW wordt verkend waar de VIA-lessen een structurele plek kunnen krijgen. Waar dit in eerste instantie nog gericht is op lessen voor een nieuw kabinet, wordt in 2020 al inzet gepleegd om de VIA-kennis ten aanzien van intensieve begeleiding en leerwerktrajecten te borgen in de Nederlandse coronacrisisrespons en in het EU herstellfonds. Ook vindt inbedding plaats in de Aanpak Jeugdwerkloosheid en in het wetsvoorstel gelijke kansen bij werving en selectie. Parallel aan deze inspanningen wordt op programmaniveau gewerkt aan de kernboodschap van VIA, het *message house*, dat zowel SZW-intern als naar externe stakeholders gebruikt wordt om betrokkenheid te genereren.

De derde lijn van opschaling, naast het pilotniveau en de rijksbrede borging, loopt via de samenwerking met stakeholders in de Taskforce Werk & Integratie en de Werkgroep VIA. In de Taskforce-vergadering van december 2020 wordt voor het eerst het idee van een gezamenlijke werkagenda geïntroduceerd die vervolgens uitwerking krijgt binnen de Werkgroep VIA.¹⁸ De Taskforce-leden committeren zich aan een actieve bijdrage aan de VIA-opvolging. De werkagenda markeert de omslag naar actieve betrokkenheid van de Taskforce/werkgroep-partners bij de toekomst van het VIA-programma. In juni 2021 worden in de Taskforce de eerste contouren van de werkagenda besproken.

In hoofdstukken 5 en 6 gaan we verder in op de opschaling en borging van VIA.

Afronding pilots en onderzoeken

Vanaf begin 2021 werken de meeste pilots toe richting de afronding. Enkele pilots zoals 'Behoud en Doorstroom' en sub-pilots van 'Intensieve Begeleiding van Langdurig Werkzoekenden' ondervinden nog last van de tweede lockdown waardoor ze verdere vertraging oplopen. Uiteindelijk zijn in de zomer 2021 vier van de pilots afgerond, drie lopen nog door en is er een pilot ('Uitstroom uit de WW') gestaakt. De pilots leveren onderzoeksrapporten en voor een deel ook een vertaling van de lessen naar handreikingen of ander soort instructiemateriaal op. De verscheidenheid van de producten en de kennis die de pilots opleveren is groot.

¹⁷ Ministerie van SZW (2020). Programma VIA Voortgangsbrief 2020, Kamerstuk 29 544 Nr. 1029, Den Haag, 9 november 2020.

¹⁸ Verslag Taskforce Werk en Integratie, december 2020

Met oog op de tijd na VIA wordt in deze periode ook de 'Monitor gelijke kansen en evenredige arbeidsmarktpositie van personen met een niet-westerse migratieachtergrond' (de *VIA-monitor*) ontwikkeld. Deze monitor moet structureel inzicht bieden in de ontwikkeling van de VIA-problematiek en de mogelijkheden voor interventies.¹⁹ Naast de monitor worden de laatste aanvullende onderzoeken binnen VIA afgerond, waaronder enkele secundaire analyses en een labstudie naar nudging interventies.

Formele afronding van het programma zal naar alle waarschijnlijkheid eind 2021 plaatsvinden. De pilots 'Behoud & Doorstroom' en de jongerenpilots leveren in 2022 hun resultaten op.

2.3 Resultaten van het programma

Overzicht resultaten: pilots en onderzoeken

De directe resultaten van het programma zijn de pilots en de bijbehorende onderzoeken, en daarnaast de onderzoeken die buiten de pilots om zijn uitgevoerd. Ook de opschalingsactiviteiten leiden tot resultaten, zoals de werkagenda die in concept is opgesteld. Hieronder geven we een overzicht van alle concrete resultaten van VIA.

De pilots zijn voor een groot deel afgerond. Één pilot is stopgezet, enkele andere pilots lopen nog door. Onderstaand tabel bevat een overzicht van alle pilots, de status en de deelnemende organisaties.

Tabel 2.1: overzicht pilots VIA, stand van zaken per september 2021

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 via CBS. PR overgedragen aan DiB. Tussenrapportage over gebruik, geen effectrapportage.	<ul style="list-style-type: none"> • CBS • 23 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.	Afgerond. Onderzoek en handleidingen beschikbaar via website. Werkgevers blijven betrokken. Eindrapport met proces- en effectevaluatie. Aanvullend onderzoek opgestart.	<ul style="list-style-type: none"> • TNO • 19 werkgevers

¹⁹ Significant (2021), Monitor gelijke kansen en evenredige arbeidsmarktpositie van personen met een niet-westerse migratieachtergrond

Programmalijnen en pilots	Omschrijving	Status pilot	Deelnemende organisaties
Pilot Behoud en doorstroom	Onderzoek naar effectiviteit van HR-interventies bij werkgevers voor behoud en doorstroom.	Lopend. O.a. door coronacrisis is de uitvoering nog niet ver gevorderd. Tussenrapport opgeleverd met proceslessen. Eindrapport verwacht eind 2021. Wordt waarschijnlijk verlengd.	<ul style="list-style-type: none"> • TNO • 5 werkgevers
Arbeidstoeleiding			
Pilot Intensieve Begeleiding van Langdurig Werkzoekenden	Effectiviteitsonderzoek naar intensieve begeleiding voor langdurig werkzoekenden.	Grotendeels afgerond. Door de coronacrisis heeft de uitvoering in enkele gemeenten stilgelegen. Deels secundaire analyses op bestaande data. Behalve bij gemeente Nijmegen overal eindrapportages met effectmeting en (deels) procesevaluatie.	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeente Almere (secundaire analyse) • Gemeente Amsterdam • Gemeente Enschede • Gemeente Leiden • Gemeente Nijmegen • Gemeente Rotterdam (secundaire analyse) • Diverse onderzoeksinstituten
Pilot Leren en Werken	Onderzoek naar effectiviteit en toepassing van combinaties van leren en werken t.b.v. duurzame arbeidsparticipatie	Grotendeels afgerond. Bij alle deelpilots, m.u.v. ministerie van SZW, (concept) eindrapporten opgeleverd, met name procesevaluatie. Handreikingen uitgewerkt op basis van de evaluaties.	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeente Utrecht • Liander en Stedin • Werkgevers in de spoorsector • Zorgorganisaties en Nova College • Ministerie van SZW • Diverse onderzoeksinstituten
Pilot Uitstroom uit de WW	Onderzoek met UWV naar interventies die het verschil in uitstroom tussen mensen met en zonder niet-westerse migratieachtergrond verkleinen.	Gestaakt. Vooronderzoek heeft plaatsgevonden en lessen zijn benut. Bij UWV was 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. Praktijkonderzoek wordt uitgevoerd.	<ul style="list-style-type: none"> • 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. Praktijkonderzoek wordt uitgevoerd.	<ul style="list-style-type: none"> • NRO • Consortium van onderzoeksinstituten • Onderwijsinstellingen

In de bijlage is een meer uitgebreide beschrijving van elke pilot, de opbrengsten en de lessen te vinden. 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.

Tabel 2.2: uitgevoerde aanvullende onderzoeken VIA, per september 2021

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. 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
De coronacrisis en de arbeidsmarktpositie van mensen met een migratieachtergrond	Afgerond
(On)gelijke toegang tot stage en werk van hbo'ers met een migratieachtergrond. 'Hbo'ers, onderwijs en werkgevers over verklaringen en oplossingen'	Afgerond
De overgang van het mbo naar de arbeidsmarkt. De positie van jongeren met een migratieachtergrond belicht.	Afgerond

Naam onderzoek	Status
Monitor gelijke kansen en evenredige arbeidsmarktpositie van personen met een niet-westerse migratieachtergrond	Lopend
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).	Afgerond
Delphi-studie stand der wetenschap arbeidsmarktdiscriminatie	Afgerond

Tot slot hebben ook de netwerk- en opschalingsactiviteiten op pilot- en programmaniveau concrete resultaten opgeleverd. Op pilottoniveau zijn handreikingen, instructies, een toolbox en communicatieproducten (o.a. websites en video's) ontwikkeld. Het meest concrete resultaat op programmaniveau is de concept Werkagenda die samen met de Taskforce VIA is opgesteld en die bestaat uit drie aparte pijlers (werkgevers, arbeidstoeleiding, onderwijs-arbeidsmarkt) van activiteiten en afspraken waar de 20 deelnemende partijen zich aan committeren. Een vierde pijler is de kennisagenda waarin openstaande kennisvragen worden verzameld.

Outcome en impact van het programma

Als we sec naar de doelstelling uit het VIA programmaplan kijken, dan kunnen we constateren dat de functionele doelstelling van VIA is behaald: er ligt een palet aan maatregelen die zijn in te zetten om de arbeidsmarktpositie van Nederlanders met een migratieachtergrond te verbeteren. In hoeverre deze maatregelen effectief en efficiënt zijn (ook onderdeel van de hoofddoelstelling), is niet overal duidelijk, net als het antwoord op de vraag of dit op lange termijn bij gaat dragen aan een gelijkwaardige arbeidsmarktpositie.

Het zou uiteraard geen recht doen aan de ambitie en complexiteit van het programma VIA, als we de beoordeling van de impact van het programma zouden beperken tot deze functionele benadering. Om te duiden welke toegevoegde waarde VIA heeft gehad, moeten we veel diepgaander kijken naar de (kennis)opbrengsten van alle pilots en onderzoeken, naar de kwaliteit van die kennis in relatie tot de VIA-doelstelling (bijvoorbeeld betrouwbaarheid en bruikbaarheid), en naar de waarschijnlijkheid dat de kennis ook tot veranderingen op de arbeidsmarkt gaan leiden.

In feite is dit hele rapport gewijd aan het samenvatten, identificeren en beoordelen van de outcome en impact van het programma. De volgende hoofdstukken gaan dan ook in op al deze verschillende aspecten van de opbrengsten.

2.4 Conclusie: uitdagingen, veranderingen en keuzes in de implementatie

De procesbeschrijving in dit rapport laat zien dat de uitvoering van VIA niet lineair is verlopen, maar dat er gaandeweg verschillende aanpassingen en routewijzigingen nodig waren. Dat is niet ongebruikelijk voor een programma met een doorlooptijd van een hele kabinetsperiode. Zeker in de turbulente context van de afgelopen jaren is het geen verrassingen dat er bijgestuurd moet worden. Het programma VIA heeft in die zin flexibiliteit en wendbaarheid getoond. Dat zien we bijvoorbeeld aan de volgende aspecten:

- De inhoudelijke focus van de pilots is deels aangepast aan voortschrijdend inzicht. Er zijn thema's losgelaten of elders belegd en andere thema's toegevoegd.
- De structuur en de werkwijze is per pilot verschillend vormgegeven. Elke pilot heeft zo ingespeeld op de kansen die zich hebben geboden. Doordat de pilots niet gelijktijdig zijn opgestart, konden latere pilots leren van de eerste pilots.
- De strakke norm van kennisopbrengsten op Maryland scale niveau 3 is losgelaten toen bleek dat dit een remmend effect op de ontwikkeling van de pilots had.
- Gaandeweg is de focus van pilots en programma verschoven van het leveren van wetenschappelijk bewijs naar het ophalen van praktijkkennis, aansluitend bij de vraag van partners en de weerbaarheid van de praktijk.
- Nadat gebleken was dat enkele stakeholders onvoldoende betrokken waren bij VIA, zijn de activiteiten gericht op opschaling en inbedding van de resultaten geïntensiveerd.
- Toen de coronacrisis enkele pilots en onderzoeken tijdelijk belemmerde, is de looptijd van pilots en onderzoeken (herhaaldelijk) aangepast om alsnog tot resultaten te komen.

Door die wendbaarheid is het programma door de jaren heen van karakter veranderd, waarbij ook de doelstelling van het programma is verschoven. Er zijn geen expliciete veranderingen geweest, maar de verschuiving heeft vooral impliciet en in de werkpraktijk plaatsgevonden. In het begin van het programma lag de focus vooral op het opleveren van kennis over interventies, en dan met name kennis over effectiviteit en werkzame mechanismen. In de werkpraktijk van het team werd hier tijdelijk de nadruk gelegd op het opleveren van onderzoekskennis op Maryland Scale niveau 3 of hoger, wat (quasi-)experimenteel onderzoek impliceert.

Gaandeweg is de nadruk in de uitvoering verschoven naar het opleveren van lessen voor de praktijk en het creëren van draagvlak voor opschaling. De bewijskracht van de opgeleverde kennis kwam minder centraal te staan en de bruikbaarheid van kennis en de aansluiting bij de praktijk van uitvoerders kwam op de voorgrond te staan. Het programma ging meer accent leggen op de betrokkenheid van stakeholders en inbedding van onderzoeksresultaten in bestaande werkwijzen. De focus op effectiviteitsonderzoek werd deels losgelaten.

Als gevolg van deze verschuiving bestaan er verschillende beelden over wat VIA is, en daarmee ook over de vraag of het programma heeft bereikt wat het had moeten bereiken. Dat heeft ook gevolgen voor deze evaluatie, omdat er geen scherp beginkader bestaat waartegen de uitvoering van het programma geëvalueerd kan worden. We kunnen vooral constateren dat de uitvoering van het programma VIA een lerend proces is gebleken, waarbij sommige ambities uit

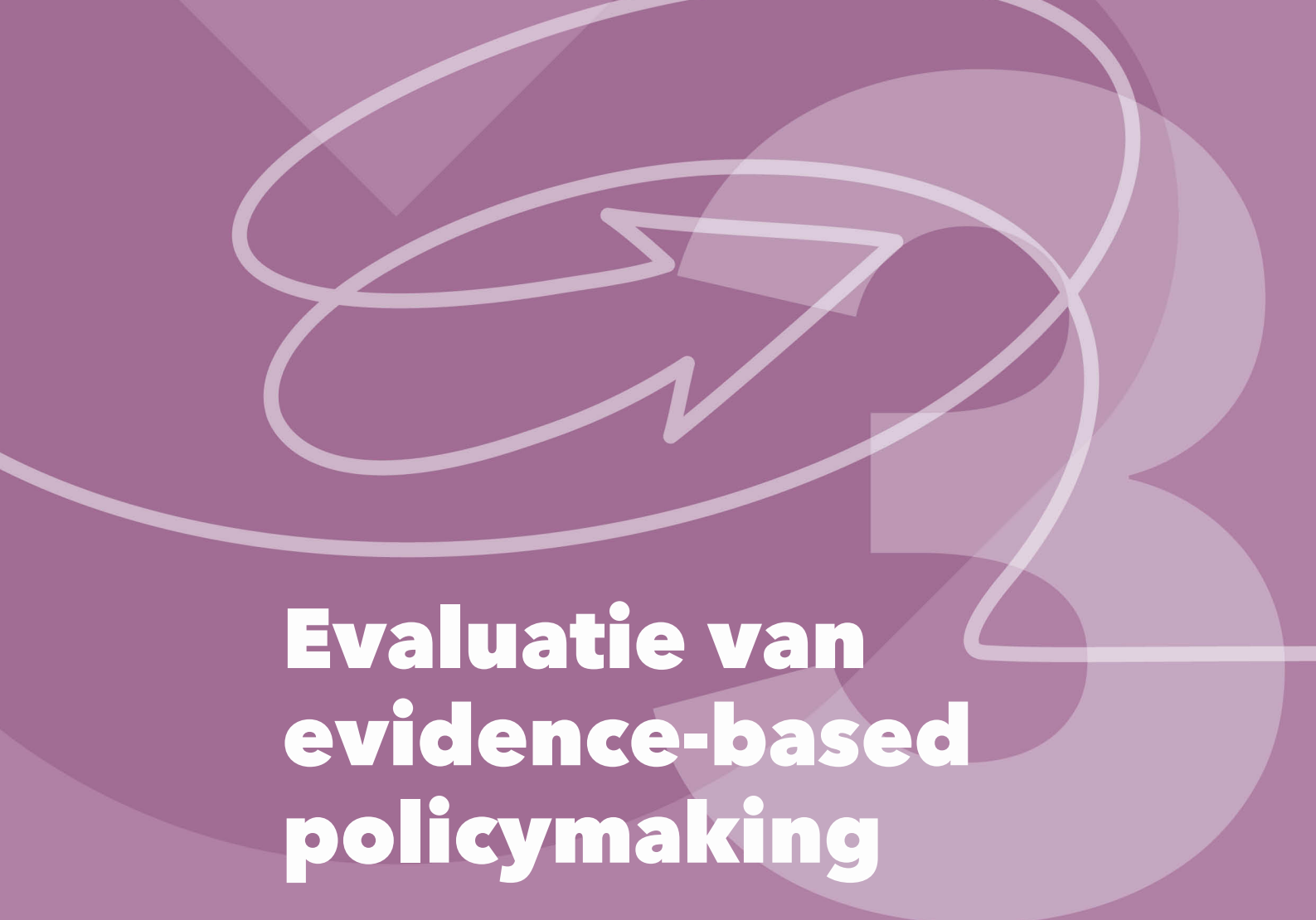
de begintijd van het programma niet zijn waargemaakt, maar zijn vervangen door andere ambities waarop het programma zijn meerwaarde heeft kunnen tonen.

De wendbaarheid van het programma heeft het mogelijk gemaakt dat VIA goed met verschillende tegenslagen kon omgaan en onder de streep veel concrete resultaten heeft behaald. Als we sec kijken naar de afgeronde pilots en onderzoeken heeft VIA, met enige vertraging, precies gedaan wat was beloofd en heeft het programma opgeleverd wat voorgenomen was: een "palet aan effectieve en efficiënte maatregelen waarmee de arbeidsmarktpositie van Nederlanders met een migratieachtergrond blijvend versterkt kan worden".

De keerzijde van de grote mate van wendbaarheid is dat het programma deels van karakter is veranderd en minder scherp is neergezet en uitgevoerd dan verwacht had kunnen worden gezien de hoge ambities van de begintijd. Ook was de weerbarstigheid van de praktijk die in sommige pilots werd geconstateerd, voor een deel te voorzien. Hier had beter op geanticipeerd kunnen worden, waardoor de flexibiliteit niet nodig was geweest. Andere aspecten van de keerzijde van de wendbaarheid van VIA zijn:

- De ontwikkeling van de meeste pilots duurde langer dan verwacht doordat een scherpe opdracht aan het begin van het programma ontbrak.
- Het loslaten van de hoge eisen aan het effectiviteitsonderzoek betekent dat de uiteindelijke kennisopbrengsten minder hard zijn dan geambieerd.
- De zoektocht naar de juiste samenwerkingsmodellen en het gewenste kennisniveau heeft tot perioden geleid waarin weinig vooruitgang werd geboekt.
- De variëteit in pilots en samenwerkingsconstructies heeft ertoe geleid dat het programma als geheel voor belanghebbenden buiten het programmateam soms moeilijk te vatten is.

Het is dan ook de vraag hoeveel wendbaarheid goed is voor een programma zoals VIA. In hoofdstuk 3 gaan we dieper in op de vraag welke lessen uit het implementatieproces van VIA geleerd kunnen worden voor de praktijk van *evidence based* beleidsontwikkeling.



Evaluatie van evidence-based policymaking

In dit hoofdstuk beschrijven en analyseren we de lessen die binnen de pilots en het programma zijn geleerd over evidence-based policymaking. We leggen de ervaring van het programma VIA naast bestaande raamwerken over het gebruik van wetenschappelijk bewijs in beleid. Zo wordt duidelijk hoe we het programma VIA met de kennis van nu het beste kunnen typeren.

Dit hoofdstuk is gebaseerd op literatuur over evidence-based policymaking, op interviews met medewerkers van het ministerie van SZW en met de betrokkenen bij pilots en onderzoeken. We bouwen hierbij voort op de analyse uit het tweede tussenrapport van de evaluatie.

3.1 Wat voor programma is VIA?

In hoofdstuk 2 hebben we het hele narratief van de implementatie van VIA geschetst. Daarin kwamen al een aantal onderwerpen ter sprake die te maken hebben met het specifieke karakter van VIA als beleidsontwikkelingsprogramma. Dan gaat het om vragen als: hoe bepaal je wat voor kennis je nodig hebt? Welke eisen stel je aan het onderzoek? Hoe geef je de structuur van de pilots vorm? En hoe zorg je ervoor dat de kennisopbrengsten bij de juiste actoren terechtkomen?

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 policy²⁰:

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

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. Sommigen spreken dan ook liever van evidence-informed beleid.²¹ De gedachte hierachter is dat goed onderbouwd beleid gebaseerd is op een gebalanceerde mix van verschillende soorten 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?').²² Vanuit dit perspectief lopen we hieronder de drie fases langs en beschrijven we welke lessen we uit de ervaring van programma VIA kunnen leren.

3.2 Zoeken van bewijs: interventies en onderzoek

3.2.1 Selecteren van interventies

De eerste stap in het zoeken naar bewijs is het selecteren van interventies, en daarvoor zelfs – in het geval van VIA – het bepalen van de thematische focusgebieden. Voordat VIA begon is een brede inventarisatie van kennislacunes uitgevoerd. De constatering dat er veel kennislacunes waren, was juist aanleiding voor de lerende insteek van VIA. De specifieke prioritering van de

²⁰ Bowen, S. & Zwi, A. (2005). Pathways to "Evidence-Informed" Policy and Practice: A Framework for Action. In: PLoS Med 2(7): e166.

²¹ Hammersley, M. (2013) The Myth of Research-Based Policy and Practice, London, Sage.

²² 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.

drie pilot lijnen (werkgevers, langdurig werkzoekenden, jongeren) en de selectie van pilots vloeide deels voort uit die analyse, maar was ook een pragmatische keuze die aansloot bij bestaande prioriteiten en netwerken.

Binnen de pilots zelf zijn de te onderzoeken interventies op verschillende manieren geselecteerd. Bij de pilots 'Barometer Culturele Diversiteit' en 'Nudging in werving en selectie' zijn de nieuwe interventies onder regie van het ministerie van SZW ontwikkeld in samenwerking met deskundigen en belanghebbenden. Bij andere pilots, zoals bij 'Leren en werken bij Liander' is aangesloten bij bestaande interventies en zijn in het kader van het programma VIA nieuwe deelnemers toegelaten. In de pilot 'Intensieve Begeleiding van Langdurig Werkzoekende' voegde VIA het effectiviteitsonderzoek toe aan bestaande interventies. Bij de pilot 'Behoud en Doorstroom' tot slot is er bij aanvang helemaal geen specifieke interventie geselecteerd, maar was het uitgangspunt dat er in de pilot op een brede systemische manier werd gekeken naar veranderingsprocessen zonder een focus op losstaande interventies.

In de uiteindelijke keuze van interventies speelden vele factoren een rol, zoals de urgentie van de problematiek, kennis en ervaring van de betrokken beleidsmedewerkers, haalbaarheid van het onderzoek, 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.

Dat is vooral van belang als we een oordeel willen vellen over de toegevoegde waarde van VIA. Onder de streep kunnen we constateren dat VIA weinig interventies heeft geselecteerd die helemaal nieuw of onbekend waren, maar met name bewijs probeerde te verzamelen over de effectiviteit van aanpakken waarover wetenschappelijk weliswaar weinig bekend was, maar waarvan de praktijkconsensus al wel positief was. Dit uitgangspunt maakt het juist moeilijker om veel toegevoegde waarde te hebben als programma: het is immers makkelijker om nieuwe kennis te verzamelen over interventies waar nog helemaal niets over bekend is. Daarnaast bestaat er een risico dat de verwachting die op het programma rust verschuift van 'onderzoeken wat werkt' naar 'bewijzen dat het werkt'.

Er zitten ook voordelen aan de manier waarop de selectie van interventies tot stand is gekomen. Die hebben vooral te maken met eigenaarschap en aansluiting bij de praktijk. Het is niet alleen pragmatisch maar ook zinvol om aan te sluiten bij de bestaande interventies, om de betrokkenheid van stakeholders bij het programma te verhogen en de kans te verhogen dat de opgeleverde kennis ook praktisch toepasbaar is. De geïnterviewde stakeholders van VIA zoals werkgevers en vakbonden waarden de resulterende praktijkkennis en creëren van consensus boven het effectiviteitsonderzoek. Dat is een indicatie dat de keuze voor een minder systematische en meer praktijkgerichte selectie ook zijn vruchten heeft afgeworpen.

3.2.2 Bepalen van het type kennis

Naast het bepalen van de inhoudelijke focus en de selectie van de specifieke interventies is een belangrijke volgende vraag welk type kennis er nodig is. In de literatuur wordt vaak benadrukt dat niet alleen kennis over wat werkt relevant is, maar vooral ook over hoe en waardoor beleid en interventies werken.²³ 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.

Het programma VIA heeft ook met deze vraag te maken gekregen, zowel op programmaniveau als binnen de pilots. 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 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 is effectiviteitsonderzoek – en dan vooral onderzoek naar de netto-effectiviteit van interventies – binnen het programma VIA lastig gebleken. Dat kwam voor een deel juist ook door het werken met evaluatiekaders aan het licht, waarbij in sommige pilots al snel duidelijk werd dat een interventie zich niet leende voor kwantitatief effectiviteitsonderzoek. In box 4.1 zijn de oorzaken genoemd die ertoe hebben geleid hebben dat netto-effectiviteitsonderzoek bij veel (potentiële) pilots niet haalbaar bleek.²⁴ Zoals in hoofdstuk 2 al staat beschreven, heeft dat ertoe geleid dat de ambities op programmaniveau zijn bijgesteld: waar in het begin werd gevaren op zo veel mogelijk onderzoeken op niveau 3 van de Maryland scale (wat quasi-experimenteel onderzoek impliceert), is deze doelstelling gaandeweg losgelaten.

Box 4.1 Uitdagingen bij het opzetten van effectiviteitsstudies bij de pilots van het programma VIA

Bij het opzetten van effectiviteitsstudies binnen het programma VIA hebben zich de volgende specifieke uitdagingen voorgedaan²⁵:

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

²³ 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.

²⁴ Ruig, L. de & Witkamp, A. (2019). Evaluatie programma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt. Eerste rapport: stand van zaken.

²⁵ Idem.

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, omdat het programma een beperkte looptijd heeft. De langetermijneffecten van 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.

Terugkijkend kunnen we constateren dat de initiële focus op (netto-)effectiviteitsonderzoek binnen het programma VIA tot vertragingen en ook tot enkele tegenslagen heeft geleid, omdat bepaalde onderzoeksdesigns in de praktijk niet mogelijk bleken. Tegelijkertijd heeft de poging om zo hard mogelijk bewijs te verzamelen juist wel tot inzichten geleid over welke kennis voor ministerie en stakeholders nodig en wenselijk is. Het strakke kader van de Maryland scale heeft dus vooral een waardevolle rol gespeeld door de lat in het begin van het programma zo hoog mogelijk te leggen. Het loslaten van dit kader als gouden standaard hoeft daar niet in strijd mee te zijn, maar kan juist gezien worden als beredeneerde keuze en voortschrijdend inzicht.

Uiteindelijk kunnen verschillende vormen van bewijs van toegevoegde waarde zijn voor *evidence-informed policy making*. De ervaring van VIA laat vooral zien dat het belangrijk is dat er overeenstemming is over het gewenste type bewijs, en dat het tijd kan kosten om die overeenstemming te bereiken. Een hoge ambitie in termen van bewijskracht kan in die zin geen kwaad, zolang er oog blijft voor de praktische mogelijkheden en randvoorwaarden. Zeker

binnen een programma met beperkte looptijd en verschillende afhankelijkheden van externe actoren ligt het voor de hand dat de ambities gaandeweg worden bijgesteld.

In gesprekken met stakeholders van het programma VIA valt op dat zij kritisch zijn over wat als een oorspronkelijk 'theoretische insteek' van VIA werd ervaren. Zij waarderen de shift die zij waarnemen van een sterke focus op effectiviteitsonderzoek naar een nadruk op vragen die met de implementatie en uitvoering van interventies te maken hebben. Daarbij is een onderliggend argument dat het weinig nut heeft om precieze kennis te vergaren over 'wat werkt' als vervolgens blijkt dat deze kennis in de praktijk niet toepasbaar is. Daarnaast blijkt de behoefte aan wetenschappelijk getoetste uitspraken over effectiviteit niet heel groot onder de stakeholders. Of het nou gaat over intensieve begeleiding van werkzoekenden, over leer-werktrajecten of over objectivering van selectieprocessen, de algemene teneur is dat er wel overeenstemming is over wat werkt, en dat juist kennis gericht op de uitvoering van interventies van belang is.

3.2.3 Verzamelen van bewijs: uitvoeren van onderzoek

In principe heeft het programmateam van VIA in de uitvoering van het onderzoek geen actieve rol gespeeld. Onderzoeken zijn door SZW of door pilot partners aanbesteed en uitgevoerd door onafhankelijk onderzoekspartijen (universiteiten of onderzoeksbureaus). De onafhankelijkheid van het onderzoeksproces maakt het juist van belang om van tevoren duidelijke kaders te stellen over wat er van het onderzoek verwacht wordt. Toch blijkt uit de ervaring dat de kaders in de praktijk niet altijd opgevolgd kunnen worden.

Zo bleek ook in de uitvoering van de pilots dat een deel van het geplande netto-effectiviteitsonderzoek niet uitgevoerd kon worden zoals beoogd. Deels had dit te maken met de coronacrisis, deels met andere uitvoeringsproblemen. In de pilot 'Nudging in werving en selectie' bijvoorbeeld zijn de nudges soms niet zuiver genoeg toegepast, waardoor de kwaliteit van de data niet voldeed aan de eisen voor robuuste uitspraken. In een aantal deelpilots binnen 'Intensieve begeleiding van Langdurig Werkzoekenden' is face-to-face contact met deelnemers niet mogelijk geweest door de coronacrisis 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.

Ook los van het effectiviteitsonderzoek verliepen sommige onderzoeken anders dan gepland. Het werven van deelnemers voor pilots (bedrijven of werkzoekenden) was in verschillende pilots een *bottleneck* waardoor onderzoeken werden vertraagd of aangepast, in sommige pilots (bijvoorbeeld 'Leren en Werken' en 'Behoud en Doorstroom') vergde de ontwikkeling van de interventies nog meer afstemming dan gepland. Hoe langer pilots duurden, hoe meer contextfactoren ook van invloed waren, zoals bijvoorbeeld het wegvallen van vacatures door de coronacrisis. In de pilot 'Behoud en doorstroom' is de oorspronkelijke insteek van het onderzoek via een systemisch organisatie-model naar de achtergrond verdwenen.

In dit kader wordt in rapporten en in gesprekken met onderzoekers en projectleiders geregeld naar de weerbarstige praktijk verwezen als reden om af te wijken van een oorspronkelijk onderzoeksplan. Dat roept de vraag op of er van tevoren beter rekening gehouden kan worden met deze weerbarstigheid. De meeste problemen in de uitvoering - van gebrek aan deelnemers

tot niet-*random* selecties en onzuivere dataverzameling – waren van tevoren in beeld als risico's maar konden kennelijk niet op tijd afgewend worden. Dit laat eens te meer zien dat zeker (quasi)experimenteel onderzoek in het sociale domein veel beperkingen heeft. Ondanks het feit dat hier binnen VIA (mede door het gebruik van evaluatiekaders) veel rekening mee is gehouden, is het niet gelukt om deze beperkingen te omzeilen.

3.2.4 Lessen over het zoeken naar bewijs

VIA heeft een zekere pioniersrol gespeeld als beleidsontwikkelingsprogramma dat vanuit het ministerie van SZW zelf georganiseerd wordt. Hierdoor was er ook sprake van een steile leercurve in de eerste fase van het programma. Het programmateam moest daarbij een plek bepalen in het spanningsveld tussen een zuiver wetenschappelijk kennisprogramma en een praktisch en responsief ontwikkeltraject.

In bovenstaand stuk zien we dat het programmateam daarbij vaak is begonnen bij een zo wetenschappelijk mogelijke benadering, en die benadering vervolgens pragmatisch heeft aangepast aan de mogelijkheden en wensen van de praktijk. Dat zien we terug bij de bepaling van de focusthema's, bij de invulling van de specifieke pilots, bij het bepalen van het soort kennis en ook bij de uiteindelijke uitvoering van het onderzoek. We kunnen uit dit proces van afwegen en aanpassen diverse lessen trekken voor de opzet en richting van een programma zoals VIA:

- 1) Inhoudelijk vooronderzoek is belangrijk voor het identificeren van kennislacunes, maar dit leidt nog niet vanzelf tot een inhoudelijke prioritering. De daadwerkelijk keuze voor pilot-thema's en interventies is onvermijdelijk een proces waarin ook andere overwegingen (politiek, maatschappelijk, economisch, pragmatisch) in meegenomen moeten worden.
- 2) Overeenstemming over welk type kennis het programma moet opleveren is niet vanzelfsprekend. De keuzes die hierin gemaakt worden hebben vergaande consequenties voor de inrichting van pilot experimenten. Het opstellen van evaluatiekaders helpt om die keuzes expliciet te maken.
- 3) Uitvoerbaarheid en praktische relevantie van de op te leveren kennis zijn net zo belangrijke en legitieme criteria als wetenschappelijke bewijskracht. Belangrijk is dat een duidelijke keuze wordt gemaakt die gedragen wordt door de betrokken uitvoerders en onderzoekers.
- 4) Het bepalen van de inhoudelijke en onderzoekstechnische koers voor het verzamelen van bewijs kost tijd. Afstemming over prioriteiten, doelen en het uiteindelijk gebruik van de kennis zijn processen die niet overgeslagen kunnen worden. De investering in heldere keuzes en raadpleging van stakeholders in het begin betaalt zich uit in de latere fases van het programma.

3.3 Gebruiken van bewijs: uitvoeren en aanpassen

3.3.1 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.²⁶ 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 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 don't'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.

Binnen de VIA-pilots is intensief samengewerkt met direct belanghebbenden zoals 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, *communities of practice* en dergelijke bespreken de betrokkenen rond een bepaalde pilot of een bepaald thema hun leerervaringen. De precieze betrokkenheid hangt wel af van de organisatorische opzet van de pilot in kwestie. In de meeste gevallen is de samenwerking pas echt op gang gekomen nadat de pilots al waren opgestart.

Zo is in het tweede tussenrapport van de evaluatie uit 2020 nog als risico benoemd dat het ministerie van SZW in de meeste pilots de primaire probleemeigenaar was.²⁷ Die constatering is inmiddels ingehaald door de praktijk. Ook in de pilots waar SZW zelf in het begin voornamelijk aan het stuur zat, zoals de pilot ‘Nudging in Werving en Selectie’, is de rol van belanghebbenden steeds groter geworden. Deelnemende bedrijven hebben zich geëngageerd aan het verdere gebruik van de onderzochte maatregelen en spelen ook een rol in de verspreiding van de opgedane (praktijk)kennis via *communities of practice* en PR-uitingen. Bij de diverse pilots ‘Intensieve Begeleiding in Werving en Sectie’ en ‘Leren en Werken’ is steeds sprake van

²⁶ 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

²⁷ Ruig, L. de & Walz, G. (2020). Evaluatie programma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt. Tweede rapport: voorlopige lessen over de uitvoering en opbrengsten van het programma. Leiden: De Beleidsonderzoekers.

reguliere interventies die door het VIA-onderzoek verdere stappen richting onderbouwing en verbetering hopen te zetten.

De pilots die het meest op afstand van het VIA-programmateam staan zijn de jongerenpilots waar het hele proces is uitbesteed aan het NRO en de pilot 'Behoud en Doorstroom' waar TNO een grote coördinerende rol in speelt. Terwijl dit erop zou kunnen wijzen dat het probleemeigenaarschap belegd is bij de partijen die ook met de kennis aan de slag moeten gaan, zijn dit ook juist de pilots waarvan nog het minst duidelijk is welke kennis zij gaan opleveren. Een te grote afstand kan dus ook een risico vormen voor de aansluiting van pilots bij het overkoepelende programmadoel.

De betrokkenheid van maatschappelijke stakeholders die niet direct deelnemen aan de pilots, zoals koepelorganisaties en belangenvertegenwoordigers is steeds groter geworden naarmate de uitvoering van de pilots vorderde. Deze betrokkenheid (vooral via de Taskforce en Werkgroep) is steeds gericht geweest op het verdere opschalen en verankeren van de kennis, en niet op het bijsturen of aanpassen van lopende pilots. Dit is een legitieme afbakening die een ongestoorde uitvoering van de pilots bevordert. Tegelijkertijd betekent dit ook dat sommige stakeholders nu aangeven dat zij de kennisopbrengst van VIA niet heel relevant vinden. In hoeverre dat bij een nauwere betrokkenheid vanaf het begin anders was geweest, is moeilijk in te schatten.

3.3.2 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 speelde dit dilemma, zoals in hoofdstuk 2 onder de noemer van 'wendbaarheid' al is benoemd. Het programma VIA is niet uitgevoerd in de luwte, maar stond 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 hebben uitgeoefend op het programma VIA. Dit heeft ook tot aanpassingen in pilots en programma geleid, om ervoor te zorgen dat de resultaten actueel en bruikbaar zijn.

Binnen het programma VIA zien we dat er behoorlijk adaptief gewerkt is. Interventies en onderzoek zijn aangepast aan veranderende omstandigheden. Dit ging soms om relatief kleine wijzigingen in de uitvoering van interventies, bijvoorbeeld wanneer er in de pilot 'Nudging' de interventies zijn aangepast en de datalevering is vergemakkelijkt. In andere gevallen zijn pilots vanwege de coronamaatregelen fors veranderd, bijvoorbeeld binnen 'Intensieve Begeleiding'. Daar verliep het contact met deelnemers via de telefoon of online en konden bepaalde interventies niet ingezet worden, zoals trainingen en doorverwijzing naar vrijwilligerswerk. Ook is in sommige gevallen het onderzoek aangepast waardoor er genoeg is genomen met een zwakkere bewijskracht, bijvoorbeeld bij 'Behoud en Doorstroom'. Waar oorspronkelijk een

systemische manier van bewijsvoering was voorgesteld, wordt in het tussenrapport een slechts beperkte effectmeting aangekondigd.²⁸

Het adaptieve werken heeft ook voordelen gehad en hoort juist bij een zoektocht naar bruikbaar bewijs. Een aanscherping van maatregelen gedurende de uitvoering is een indicatie van een lerend programma. In de pilot nudging is bijvoorbeeld met twee tranches van deelnemende bedrijven gewerkt, en heeft de tweede tranche de nudge 'neutrale vacatureteksten' alleen nog in combinatie met andere nudges toegepast omdat gebleken was dat dit de werking ten goede komt. Dit laat zien hoe adaptief experimenteren in de praktijk toegepast kan worden. Verder hebben de aanpassingen natuurlijk vooral een praktisch voordeel. Het feit dat slechts één pilot voortijdig gestaakt is en alle overige pilots wel door konden gaan, is een resultaat hiervan.

3.3.3 Tussentijdse uitwisseling over leeropbrengsten

De meerwaarde van een pilotprogramma als VIA is dat pilots ook onderling van elkaar kunnen leren en kennisopbrengsten kunnen uitwisselen. Daar is binnen het programma VIA slechts voor een deel gebruik van gemaakt, en dan met name binnen het programmateam van VIA. Bij het opzetten van de latere pilots maakten SZW-medewerkers dankbaar gebruik van de lessen van de eerdere pilots, bijvoorbeeld omtrent het opzetten van samenwerkingsverbanden of het uitbesteden van onderzoek. Hier was zeker sprake van een lerend proces: de latere pilots zijn met meer gemak opgezet en tot uitvoering gebracht dan de eerste pilots.

Uitwisseling tussen uitvoerende partijen van de pilots onderling heeft meestal via leercirkels plaatsgevonden. De uitwisseling over pilotgrenzen heen had met name betrekking op de stakeholders in de Taskforce en Werkgroep. Binnen pilots met meerdere sub-pilots zoals 'Leren en Werken' en 'Intensieve begeleiding van Langdurig Werkzoekenden' zijn er diverse momenten geweest waarop sub-pilots van elkaar konden leren of hun aanpakken met elkaar konden vergelijken of in samenhang konden bespreken. Volgens de geïnterviewde betrokkenen verschillen de aanpakken en gemeentelijke contexten echter zo van elkaar, dat deze bijeenkomsten niet tot veranderingen hebben geleid. In dit kader is het bijvoorbeeld opvallend dat er binnen de pilot 'Leren en Werken' voor elke deelpilot een handreiking opgesteld is. Van een samenhangend programma zou verwacht kunnen worden dat de lessen uit sub-pilots met elkaar in verband gebracht worden en op geaggregeerd niveau tot kennisproducten verwerkt worden.

Uit de interviews met betrokkenen bij pilots en onderzoeken blijkt niet dat er een expliciete behoefte was aan meer tussentijdse en onderlinge kennisuitwisseling. Voor sommige pilot uitvoerders was de deelname aan een onderzoek al veel gevraagd. Dit verklaart mogelijk voor een deel waarom hier vanuit het programma VIA weinig aandacht aan is besteed. Achteraf bezien kan dit gezien worden als gemiste kans.

²⁸ Verhoef, H. et al (2021). Tussenrapport pilot behoud & doorstroom. Leiden: TNO.

3.3.4 Lessen over gebruiken van bewijs

Ook in de fase van uitvoering van experimenten en het gebruiken en aanscherpen van interventies heeft het VIA-programma zich in diverse spanningsvelden een weg gebaad. De betrokkenheid van stakeholders was bij alle pilots groot, waarbij het eigenaarschap van de pilot verschillend verdeeld was: soms zat het ministerie aan het stuur (met minder eigenaarschap van stakeholders tot gevolg) soms lag de regie helemaal bij de uitvoerders (met minder sturingsmogelijkheden van SZW tot gevolg).

VIA is een lerend en wendbaar programma gebleken, maar heeft daardoor ook sommige strakke kaders losgelaten. Terwijl de pilots oorspronkelijk redelijk statisch waren opgezet, was er in de praktijk veel ruimte voor aanpassingen en flexibiliteit. Hierdoor kon het programma omgaan met contextveranderingen, maar kwam het oorspronkelijke onderzoeksdesign soms in gedrang. Terwijl VIA als geheel een lerend programma is, was er binnen en tussen de pilots weinig aandacht voor onderlinge uitwisseling.

Voor de praktijk van *evidence-informed* beleidsontwikkeling kunnen we de volgende lessen trekken:

1. Hoe verder de uitvoering van pilots vordert, hoe belangrijker het is om eigenaarschap over te dragen aan de uitvoerders, deelnemers en andere stakeholders. Zo kan de focus verschuiven van onderzoek naar gebruik van kennis.
2. Adaptief werken in pilots is tegelijkertijd een voorwaarde voor succes en een gevaar voor het onderzoek. Het is belangrijk om aanpassingen van het oorspronkelijke plan bewust en beredeneerd door te voeren om ervoor te zorgen dat geen essentiële uitgangspunten worden losgelaten.
3. De paraplu van een programma biedt kansen voor pilots om van elkaar te leren. Dit proces komt niet vanzelf op gang maar moet actief gefaciliteerd worden.

3.4 Implementeren van bewijs: opschalen en kennis verspreiden

3.4.1 Opschaling en borging

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

Zoals we in hoofdstuk 2 hebben toegelicht, is in het programma VIA gaandeweg steeds meer 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. Binnen de Taskforce en Werkgroep wordt gewerkt aan de gezamenlijke Werkagenda en ook binnen het Rijk worden de lessen van VIA verspreid en waar mogelijk verankerd. De regierol van het ministerie van SZW bij het programma was hierbij een

belangrijk voordeel. Dit maakt het gemakkelijk om aan te sluiten bij andere beleidstrajecten en om ingang te krijgen bij invloedrijke spelers in het veld.

Enkele voorbeelden van veelbelovende opschaling zijn de verankering van de conclusies van de pilot 'Nudging in werving en selectie' in de uitvoering van de Wet toezicht gelijke kansen bij werving en selectie en de kennisdeling met de SER over de lessen uit de pilots 'Leren en werken'. Ook *naast* de pilots wordt gewerkt aan de bevordering van consensus over bewijs en het gebruik van *evidence-informed* interventies. Binnen de pilots jongeren is dit proces met het kennispunt Gelijke Kansen Diversiteit en Inclusie gelijktijdig met het pilotonderzoek opgestart. Binnen dit kennispunt wordt middels co-creatie (kenniswerkplaatsen) gewerkt aan een gedeeld beeld van effectieve instrumenten.

In hoofdstuk 5 gaan we verder in op de opbrengsten van de opschalingsactiviteiten. Wat op dit punt geconstateerd kan worden is dat het programma VIA vanuit een uitgesproken opschalingsintentie veel betrokkenheid heeft weten te genereren van relevante stakeholders. Daarbij staan de kennisopbrengsten van de pilots opvallend genoeg niet altijd centraal en zijn dan ook niet per se de meest relevante motivatie voor stakeholders om deel te nemen aan de processen. Stakeholders zijn bovenal geïnteresseerd aan het gezamenlijk doel en worden gedreven door de wens om gezamenlijk actie te ondernemen.

3.4.2 Verwachtingsmanagement en bewijskracht

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.

We zien een deel van deze dynamiek terug in de interviews met stakeholders van het VIA programma. Verschillende stakeholders geven aan dat de VIA-kennis niet heel nieuw is, en dat er op sommige pilots eigenlijk geen echte kennislacunes bestonden. Genoemd worden de pilots 'Intensieve Begeleiding van Langdurig Werkzoekenden' en 'Leren en Werken' waarbij stakeholders aangeven dat er al consensus bestond dat de aanpakken werkten en dat het onderzoek daar hoogstens wat detailkennis aan toevoegt. Dit wordt in verband gebracht met een wens om actie te ondernemen in plaats van onderzoek te doen.

Het is moeilijk vast te stellen of deze stakeholders vier jaar geleden dezelfde inschatting zouden hebben gegeven. Er lijkt niet zozeer sprake te zijn van te hoge verwachtingen die teleurgesteld zijn, maar eerder van een fundamentele twijfel aan het nut van (experimenteel)

effectiviteitsonderzoek. Het programma VIA heeft deze twijfel kennelijk niet weg kunnen nemen, al was dat ook nooit een expliciete opgave van het programma.

De vraag met welke toon het programma de soms genuanceerde kennisopbrengsten in de komende fase gaat verspreiden is belangrijk. De pilot 'Nudging in Werving en Selectie' is hier een interessant voorbeeld van. De pilot heeft geen helder bewijs kunnen vinden dat de nudges werkzaam zijn, maar kan ook niet uitsluiten dat dit wel zo is.²⁹ Het kwalitatieve bewijs in combinatie met de Delphi-studie die parallel aan de pilot is uitgevoerd,³⁰ laat wel de conclusie toe dat er consensus is dat de nudges werken. Dit is dan ook de centrale boodschap die de pilot naar buiten brengt, zonder kanttekening over bewijskracht. Dit laat zien hoe de kennisopbrengst vooral wordt gebruikt om te motiveren en stimuleren.

In het tweede tussenrapport van deze evaluatie is een aanbeveling gedaan aan het programmateam om na te denken over de 'weging van de kennisopbrengsten uit de pilots'. Achtergrond van dit advies was de grote verscheidenheid van pilots en verschillende soorten kennis die opgeleverd worden, van (genuanceerd) effectiviteitsonderzoek tot concrete praktijkkennis. Het is niet duidelijk of dit denkproces expliciet heeft plaatsgevonden. Het lijkt erop dat er vooral impliciet een keuze is gemaakt om pragmatisch te focussen op de kennisopbrengsten die praktisch toepasbaar zijn en die tot actie van stakeholders (werkgevers, gemeenten, onderwijsinstellingen) kunnen leiden. In plaats van beperkingen van bewijskracht uit te vergroten, worden de bevindingen die 'hard genoeg' worden geacht aangegrepen om zo veel mogelijk het gebruik van veelbelovende (alhoewel niet bewezen effectieve) interventies te bevorderen.

3.4.3 Presentatie van kennisopbrengsten voor verspreiding

Naast actieve opschaling in samenwerking met directe stakeholders vindt opschaling ook plaats door algemene verspreiding van kennis en bewijs. Hierbij valt de denken aan het delen van een overkoepelende analyse van de kennisopbrengsten naar een professioneel publiek, in vakbladen of overige publicaties, aan het aanbieden van de kennisproducten (rapporten, handleiding en instructiedocumenten) via communicatiekanalen en ook letterlijk aan het 'vertellen van het verhaal' in andere relevante contexten die nog niet bij het programma betrokken zijn.

De meeste VIA-kennis staat (vooralsnog) beschreven in onderzoeksrapporten. Stakeholders geven aan dat zij de rapporten soms te uitgebreid en lijk vinden om concreet mee te werken. Over het algemeen kunnen onderzoeksrapporten niet rekenen op een groot bereik onder lezers. Ook waar de rapporten zijn vertaald naar handreikingen zoals in de pilots 'Leren en Werken' betreft dit nog steeds vrij uitgebreide documenten voor een gespecialiseerd publiek.

²⁹ Huijs, J. et al (2021). Richting Gelijke Kansen. Onderzoeksrapport bij de pilot Nudging in Werving en Selectie. Den Haag: Ministerie van SZW.

³⁰ Hulsege, G. et al (2021). Delphi-studie stand der wetenschap arbeidsmarktdiscriminatie. Interventies om arbeidsmarktdiscriminatie te verminderen en de diversiteit te vergroten. Leiden: TNO.

Overzichten van kennisopbrengsten van het hele programma voor extern gebruik zijn nog niet opgesteld.

Mogelijk ligt hier nog een opgave voor het programma VIA voor de afrondende fase. Dit evaluatierapport is een van de plekken waar de synthese en analyse van de programmaresultaten plaatsvindt. Hetzelfde geldt voor de Werkagenda en de bijbehorende kennisagenda. Hier liggen aanknopingspunten van waaruit het programmateam zelf nog kan bijdragen aan het toegankelijk maken van de kennis die het programma heeft opgeleverd, ook buiten de expliciete opschalingskanalen om.

3.4.4 **Lessen over implementeren van bewijs**

Het programma VIA is op verschillende niveaus bezig met opschaling en verankering van de kennisopbrengsten: binnen de pilots, op programmaniveau met de Taskforce en Werkgroep, en op rijksbreed binnen de overheid. Het programmateam van VIA heeft hier duidelijk een regierol in wat in dit geval positief uitpakt. Op een gegeven moment zal deze regierol overgenomen moeten worden door de diverse maatschappelijke partners van het programma.

Terwijl de samenwerking en structuren voor opschaling en verankering goed zijn neergezet, is het nog de vraag hoe stevig de kennisopbrengsten van het programma zijn die kunnen worden opgeschaald. Zoals ook in de andere fases van het programma maakt het programmateam hierin vaak pragmatische keuzes zonder dat duidelijk is of hier een expliciete overweging aan ten grondslag ligt. Er valt mogelijk nog wat te winnen door ook op programmaniveau stil te staan bij de vraag wat de belangrijkste kennisopbrengsten van VIA nou eigenlijk zijn, vanuit de bril van het VIA-programmateam bekeken. Dit kan meer duiding en richting aan de feitelijke conclusies van de pilotonderzoeken toevoegen.

De lessen die we uit deze laatste fase van *evidence-based policy-making* kunnen trekken zijn:

- 1) Het betaalt zich uit om de stakeholders zo vroeg mogelijk te betrekken bij de pilots. Dit zorgt in de eerste plaats voor betrokkenheid. Daarnaast vindt er ook al inhoudelijke consensusvorming plaats, waardoor de betrokkenen na afloop snel tot vervolgacties kunnen overgaan.
- 2) Soms kan opschaling of borging ook *naast* de pilotexperimenten georganiseerd worden. Zo kan met stakeholders het gesprek aangegaan worden waar vanuit de praktijk al overeenstemming over bestaat en waar al stappen kunnen worden gezet.
- 3) Voor opschaling zijn verschillende typen bewijs van belang. Bewijs van effectiviteit (wat werkt?) is daarbij maar een van de verschillende soorten kennis en niet per definitie de belangrijkste. Het kan al voldoende zijn dat een interventie veelbelovend is en gedragen wordt door de stakeholders.

3.5 **Conclusie: van kennis naar praktijk**

In het tweede tussenrapport van deze evaluatie is het programma VIA omschreven als een programma met een hybride karakter: soms pragmatisch, soms gestructureerd. Hoe dichter we

bij de eindstreep komen, hoe meer VIA lijkt op te schuiven naar de pragmatische kant. De theoretisch-gestructureerde kant (met een focus op netto-effectiviteitsonderzoek en hard onderscheid tussen werkende en niet-werkende interventies) van het programma verdwijnt meer naar de achtergrond, terwijl de praktijk- en actiegerichte kant (stimulerend, samenwerkend en zoekend naar consensus) naar de voorgrond komt.

Zoals eerder gezegd heeft deze verschuiving voor- en nadelen. We zien dat de kennisopbrengsten vooral gericht zijn op lessen uit de praktijk en slechts in mindere mate op effectiviteitsonderzoek. We zien dat het moeilijk is om aan het eind van de pilots eenduidige uitspraken te doen over de effectiviteit van de interventies. Daar staat tegenover dat het onderzoek veel praktijklessen oplevert en dat de onderzochte interventies goed aansluiten bij de soms weerbarstige uitvoeringspraktijk bij onder andere gemeenten en werkgevers. En we zien veel bereidheid bij de stakeholders van het programma om mee te werken aan de opschaling en implementatie van de opgeleverde kennis.

Het oordeel over dit hybride karakter en de verschuiving daarin is zeer afhankelijk van het kader van waaruit we het bekijken. Als we het programma VIA vergelijken met puur wetenschappelijke kennisprogramma's bij ZonMw of het NRO, dan valt vooral de grote diversiteit aan soorten pilots, onderzoeken en kennisopbrengsten op en daarbij de tekortschietende bewijskracht van sommige onderzoeken. Als we het programma VIA naast regulier beleidswerk van het ministerie leggen, dan vallen juist de zeer sterke nadruk op onderzoek en kennis en de ruimte voor experimenteren op. Het beoordelen van het programma op grond van zijn eigen ambities is lastig juist omdat die ambities gaandeweg van karakter zijn veranderd.

Zoals eerder is gezegd kunnen we het programma VIA zien als een pionierend initiatief, in ieder geval binnen het ministerie van SZW en ook wel rijksbreed. Wellicht is de meest relevante conclusie uit voorgaande dan ook dat de vorm die VIA uiteindelijk heeft aangenomen, de vorm is die het beste bij het ministerie van SZW past. Een programma dat vanuit SZW zelf wordt gecoördineerd zal namelijk altijd met een pragmatische en praktijkgerichte vraag te maken krijgen, en kan op dat terrein ook de meeste toegevoegde waarde hebben. Om deze natuurlijke neiging te verenigen met een *evidence-informed* ambitie en mindset, is het nuttig gebleken om de instrumenten en de uitgangspunten van een zuiver kennisprogramma over te nemen.

Dat wil niet zeggen dat er bij een volgende keer precies hetzelfde proces doorlopen moet worden. Andere directies of programma's kunnen nu voortbouwen op de ervaring van VIA en zo ook van meet af aan duidelijkere keuzes maken. Het programma heeft zelf de negen belangrijkste proceslessen bij het ontwikkelen van experimenten op een rij gezet, waaronder het nut van het werken met evaluatiekaders, een goede definitie van de leervragen en het belang van de drietrapsraket samenwerking, evaluatie en opschaling.³¹ Het formuleren van een gedeelde visie op kennis- en beleidsontwikkeling langs de hierboven genoemde lijnen en daarmee het definiëren van het karakter van het programma kan hier als essentiële voorwaarde aan toegevoegd worden.

³¹ SZW: Aandachtspunten bij het ontwikkelen van experimenten: geleerde lessen bij VIA en dienstverlening WGA



Evaluatie van de opgeleverde kennis

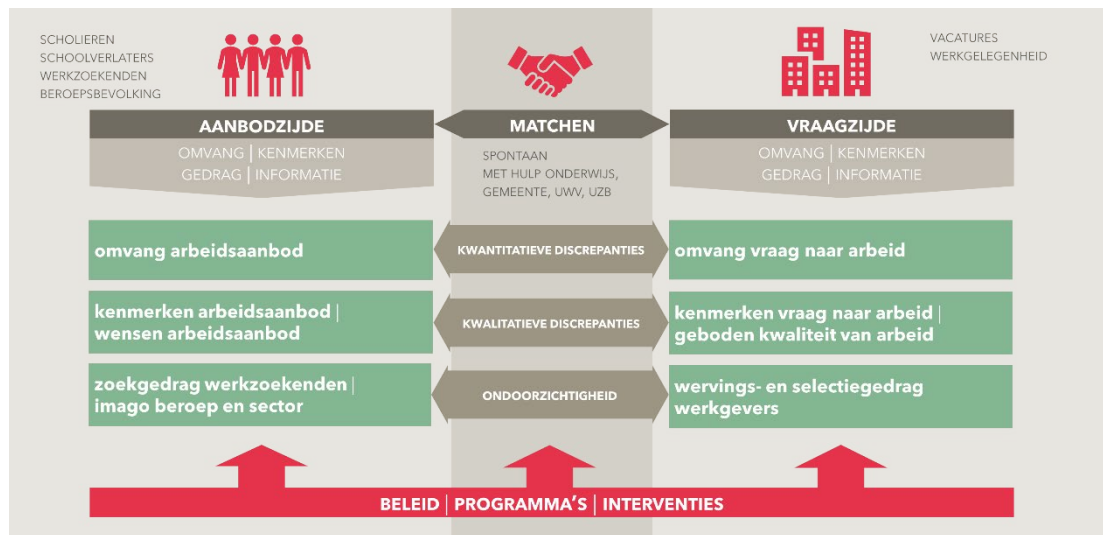
In dit hoofdstuk lichten we de overstijgende kennisopbrengsten van de pilots van het programma VIA toe. Wat weten we nu over de bevordering van de arbeidsmarktpositie van Nederlanders met een migratieachtergrond wat we aan het begin van VIA nog niet wisten?

Dit hoofdstuk is gebaseerd op de onderzoeksrapporten van de pilots en de overige onderzoeken die binnen het programma VIA zijn uitgevoerd. Voor de duiding van de onderzoeksresultaten maken we gebruik van interviews met de betrokkenen bij pilots en onderzoeken.

4.1 Waar hebbend de VIA kennisopbrengsten betrekking op?

Om de kennisopbrengsten van de diverse pilots en onderzoeken op een logische en toegankelijke manier samen te kunnen vatten, hebben we een kader nodig waarin we de pilots kunnen ordenen. Een logisch beginpunt is het arbeidsmarkt discrepantiemodel dat de dynamiek tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt beschrijft en dat daarmee ook aangeeft waar de ongelijke positie van Nederlanders met een migratieachtergrond vandaan kan komen.

Figuur 3.1 Discrepantiemodel van de arbeidsmarkt



In het discrepantiemodel wordt onderscheid gemaakt tussen de aanbodzijde, de vraagzijde en de matching van vraag en aanbod. Arbeidsmarktbeleid, zoals het programma VIA, is uiteindelijk gericht op het voorkomen en oplossen van knelpunten in de aansluiting tussen vraag en aanbod. Er zijn drie soorten discrepanties te onderscheiden: kwantitatieve discrepanties, kwalitatieve discrepanties en intransparantie. In het eerste tussenrapport van deze programmaevaluatie is dit model uitgebreid toegelicht en zijn de pilots geassocieerd volgens het model. Deze indeling brengen we hieronder in ingekorte vorm in herinnering.

Tabel 3.1 Pilots geordend naar arbeidsmarktmodel

Pilot	Vraag	Aanbod	Matching
Kwantitatieve discrepanties			<ul style="list-style-type: none"> Leren en Werken (Liander en Spoor) Studiekeuze vmbo
Kwalitatieve discrepanties	<ul style="list-style-type: none"> Behoud en Doorstroom 	<ul style="list-style-type: none"> Intensieve Begeleiding van Langdurig Werkzoekenden Uitstroom uit de WW Leren en Werken (Utrecht) 	<ul style="list-style-type: none"> Intensieve Begeleiding van Langdurig Werkzoekenden Uitstroom uit de WW Leren en Werken (Utrecht)
Ondoorzichtigheden / intransparanties	<ul style="list-style-type: none"> Nudging in Werving en Selectie Aansluiting mbo-arbeidsmarkt Barometer Culturele Diversiteit 	<ul style="list-style-type: none"> Intensieve Begeleiding van Langdurig Werkzoekenden Uitstroom uit de WW Aansluiting mbo-arbeidsmarkt 	<ul style="list-style-type: none"> Intensieve Begeleiding van Langdurig Werkzoekenden Uitstroom uit de WW Aansluiting mbo-arbeidsmarkt

Bovenstaand tabel toont dat de pilots bij VIA zich (1) meer op de matching tussen vraag en aanbod en op de aanbodzijde van de arbeidsmarkt dan op de vraagzijde van de arbeidsmarkt richten en (2) meer op kwalitatieve discrepanties en intransparantie dan op kwantitatieve discrepanties. Dat is in lijn met de uitgangspunten van VIA: er is immers geconstateerd dat er zowel voldoende vraag bij bedrijven als voldoende aanbod aan werknemerskant bestaat, maar dat er drempels bestaan in de aansluiting van die twee kanten.

Sommige pilots richten zich op meerdere aspecten van het schema: intensieve begeleiding van langdurig werkzoekenden is bijvoorbeeld zowel gericht op de toerusting van de werkzoekenden (aanbodzijde) als op de bemiddeling tussen werkzoekende en werkgever (matching). Leerwerktrajecten richten zich zowel op het afstemmen van vaardigheden en kennis van werknemers op de werkpraktijk (kwalitatieve discrepantie) als op het oplossen van personeelstekorten (kwantitatieve discrepantie). Dat betekent dat er in die pilots verschillende werkzame mechanismen met elkaar gecombineerd worden die op verschillende delen van de arbeidsmarktdynamiek betrekking hebben.

Tot slot is het goed om in herinnering te roepen dat de kernvraag binnen VIA steeds gericht is op wat werkt voor het bevorderen van de evenredige arbeidsmarktpositie van mensen met een migratieachtergrond. Een centraal uitgangspunt is dat de diverse discrepanties en intransparanties zwaarder wegen bij de groep met migratieachtergrond dan bij de beroepsbevolking als geheel. Dat betekent ook dat we op zoek zijn naar interventies, werkwijzen

of mechanismen die bijzonder goed werken voor deze doelgroep of die een corrigerende invloed hebben op de kansenongelijkheid in bestaande structuren.

Hieronder lopen we de drie kolommen (vraag, aanbod, matching) van het model langs en lichten we toe welke conclusies we op basis van de VIA pilots kunnen trekken.

4.2 Wat werkt aan de vraagkant van de arbeidsmarkt?

Wat zijn de problemen?

De vraagkant van de arbeidsmarkt bestaat uit de werkgevers: bedrijven en organisaties die om werknemers vragen. Verschillende factoren kunnen voor discrepanties en intransparanties vanuit de vraagkant zorgen: bijvoorbeeld werkgevers die geen aantrekkelijk werk bieden, die niet in contact treden met potentiële werknemers, en die om kwaliteiten of vaardigheden vragen die in de markt niet beschikbaar zijn. Het gaat in de kern om de vraag: hoe ontvankelijk zijn werkgevers voor werknemers en hoe goed weten zij aansluiting te vinden bij de arbeidsmarkt?

Voor de VIA-doelgroep zijn met name intransparanties aan de vraagzijde een belemmering, zeker bij de instroom en ook bij behoud en doorstroom. Het is uitgebreid gedocumenteerd dat (onbewuste) vooroordelen in de werving en selectie tot een *bias* leiden waardoor sollicitanten met een migratieachtergrond minder kans maken om aangenomen te worden en waardoor werkgevers moeite hebben om een diverse instroom te realiseren. Daarnaast hebben werkgevers moeite om werknemers met een migratieachtergrond te behouden voor hun organisaties en te laten doorstromen naar hogere functies. Ook hier lijkt sprake van een mismatch in wat de werkgever te bieden heeft (werkomgeving, kansen, werkinhoud) en wat voor de werknemers met migratieachtergrond van belang is, en van *bias* in beoordelingen in de context van doorstroom.

De pilots in de werkgeverslijst van VIA richten zich op deze intransparanties en mismatches. Zo zijn de maatregelen die in de pilot 'Nudging in de werving en selectie' worden toegepast uitsluitend gericht op het voorkomen van *bias* en dus intransparantie bij de werving en selectie, en zoekt de pilot 'Behoud en Doorstroom' naar manieren om mogelijke mismatch binnen organisaties op te lossen. Ook de 'Barometer Culturele Diversiteit' draagt bij aan het wegwerken van intransparanties door informatie beschikbaar te stellen aan werkgevers over de diversiteit van hun eigen personeelsbestand om daar vervolgens beleid op te baseren. De pilot 'Aansluiting mbo-arbeidsmarkt' kan mogelijk tot zowel oplossingen aan de vraag- als aanbodkant leiden.

Welke elementen werken?

De meest concrete kennisopbrengsten in deze groep hebben te maken met de inrichting van de werving- en selectieprocedures. De pilot 'Nudging in Werving en Selectie' heeft laten zien dat de objectivering van de werving, de eerste selectieronde, en van selectiegesprekken praktisch haalbaar is voor (middel)grote organisaties en wezenlijke veranderingen in de processen teweegbrengt. De drie maatregelen die hieraan zijn gekoppeld (neutralere vacatureteksten, objectievere eerste selectie, gestructureerd interviewen) zorgen voor een professionalisering

van de processen en leiden ertoe dat managers en HR-professionals gerichter nadenken over de competenties die zij zoeken, en deze leidend laten zijn in de selectieprocedure.

Objectivering is hierbij het overkoepelende mechanisme waar weer andere mechanismen aan zijn verbonden. Er is geen kwantitatief effect op kansengelijkheid vastgesteld, de veranderingen die worden waargenomen zijn allemaal kwalitatief van aard. Zo geven de deelnemende recruiters aan dat het opstellen van neutrale vacatureteksten leidt tot betere en beknoptere wervingsteksten, dat er vanaf het begin van het wervingsproces meer oog is voor competenties in plaats van persoonlijke kenmerken, en dat selectiekeuzes transparanter en beter onderbouwd worden. Het uitgangspunt van objectivering lijkt dan ook de intransparantie aan de werkgeverskant van de arbeidsmarkt voor een deel weg te kunnen nemen.

Deze pilot leidt tot de conclusie dat het zinvol is voor organisaties om hun hele werving- en selectieprocedure onder de loep te nemen om de invloed van bias te beperken. Deze conclusie is ook interessant voor bedrijfsinterne processen rondom doorstroom en promotie. De pilot 'Behoud en Doorstroom' laat hier nog geen conclusies over toe, al blijkt uit de literatuurstudie van die pilot dat een focus op objectievere beoordeling met minder ruimte voor persoonlijke voorkeuren of vooroordelen mogelijk tot een inclusievere organisatie kan leiden.

De Barometer Culturele Diversiteit voegt hier de meetbaarheid van uitkomsten (en beginsituatie) aan toe. Het is een concrete tool waardoor de onduidelijkheid bij werkgevers over de diversiteit in hun eigen organisatie wordt weggenomen. Deze onduidelijkheid kan een drempel vormen voor het opzetten van diversiteitsbeleid en daarnaast voor het meten van de effecten ervan. Het gebruik van de Barometer heeft laten zien dat het cijfermatige inzicht in diversiteit zeker in grotere commerciële organisaties een belangrijke randvoorwaarde is voor verdere actie. Waar de objectivering van processen de vertroebeling van het zicht van werkgevers op de arbeidsmarkt wegneemt, zorgt de Barometer juist voor een verheldering van het zicht op de eigen organisatie.

Wat opvalt in deze bevindingen is dat deze maatregelen en mechanismen er vooral voor zorgen dat de bestaande processen van bedrijven en organisaties beter en zuiverder werken. Anders dan bijvoorbeeld leerwerktrajecten zijn deze maatregelen niet direct gericht op het creëren van werk voor mensen met een migratieachtergrond. Objectivering door middel van de nudges en informatievoorziening door de Barometer scheppen de randvoorwaarden voor werkgevers om nog meer open te staan voor werknemers met een migratieachtergrond. Dat leidt nog niet direct tot een diverser personeelsbestand zoals ook in de pilot 'Nudging in Werving en Selectie' is vastgesteld. Op de langere termijn kan dit wel van invloed zijn.

Welke elementen werken niet?

Objectivering van het werving- en selectieproces heeft alleen zin als het grondig aangepakt wordt. Dat betekent ook dat de verschillende maatregelen vooral in combinatie hun werking lijken te ontplooiën. Deze conclusie komt het meest expliciet naar voren bij de nudge "neutralere vacatureteksten". Het heeft geen zin voor werkgevers om zich alleen op deze maatregel te focussen, als geïsoleerde maatregel zal dit weinig effect sorteren. Pas als neutralere vacatureteksten gebruikt worden in samenspel met een objectieve eerste selectie en/of gestructureerde selectiegesprekken, vindt er daadwerkelijke objectivering plaats.

Terwijl dit alleen expliciet is vastgesteld in de pilot nudging, kan deze les ook al impliciet op processen van behoud en doorstroom toegepast worden. Ook hier wordt al op basis van literatuuronderzoek geconstateerd dat een combinatie van interventies nodig is om een omslag in organisatiecultuur en -processen te bewerkstelligen die inclusie bevorderen.

Wat weten we nog niet?

De pilot 'Nudging in Werving en Selectie' is er niet in geslaagd om het effect van objectivering op de kansen(on)gelijkheid in kwantitatieve zin vast te stellen. De praktijksetting van het onderzoek leidt tot te veel onzekerheid over de uitkomsten van de effectmeting. Hierdoor kan ook niet met zekerheid geconcludeerd worden dat de maatregelen *geen* effect hebben. Terwijl het onderzoek wel lessen trekt die in een vervolgonderzoek meegenomen kunnen worden, zijn dit geen lessen die niet al bekend waren bij aanvang van deze pilot. Dit werpt de vraag op of een realistische verwachting is dat praktijkonderzoek in de toekomst wel de gewenste duidelijkheid over het effect gaat brengen.

Verder heeft VIA nog weinig kennis opgeleverd over hoe bedrijven en organisaties ervoor kunnen zorgen dat werknemers met een migratieachtergrond behouden blijven voor de organisatie en doorstromen naar hogere functies. Het oplossen van mogelijke mismatches *na* de instroom blijft hierdoor onderbelicht. De Barometer Culturele Diversiteit stelt organisaties wel in staat om beter te monitoren hoe de diversiteit in hun organisatie ontwikkelt. Als dit leidt tot beleid of interventies, kan dit een bijdrage leveren aan een betere (gelijkere) behoud en doorstroom op de middellange termijn.

Tot slot zijn bovenstaande bevindingen met name van toepassing op de situatie in (middel)grote bedrijven en organisaties. Zo is de investering en professionalisering die nodig is voor de nudges niet zonder meer weggelegd voor kleine ondernemingen, en is de Barometer Culturele Diversiteit pas beschikbaar bij minimaal 250 werknemers. Het is dan ook nog niet bekend hoe het midden- en kleinbedrijf kan profiteren van de kennis die VIA op dit terrein heeft opgeleverd.

4.3 Wat werkt aan de aanbodkant van de arbeidsmarkt?

Wat zijn de problemen?

Aan de aanbodkant van de arbeidsmarkt zitten de (potentiële) werknemers. Dit omvat zowel werkenden, werkzoekenden en mensen die de arbeidsmarkt nog moeten betreden, bijvoorbeeld studenten. Deze groep is groot en divers, en ook de doelgroepen en de bijbehorende problematiek waar binnen VIA aandacht voor is geweest, zijn divers. Vanuit het discrepantiemodel kunnen er verschillende problemen aan de vraagkant spelen: te veel of te weinig aanbod (werkloosheid of krapte), werkzoekenden die niet de competenties, kennis en andere kenmerken meebrengen waar bedrijven om vragen, of werkzoekenden die een onjuist beeld van de arbeidsvraag van werkgevers hebben (intransparanties).

Binnen VIA zijn verschillende problemen aan de aanbodkant van de arbeidsmarkt geïdentificeerd waar vervolgens bijpassende interventies voor zijn gezocht. Het gaat daarbij om drie groepen: recente nieuwkomers en met name vluchtelingen, langdurig werkzoekenden met een niet-westerse migratieachtergrond, en jongeren met een niet-westerse

migratieachtergrond. De specifieke problematiek die opgelost zou moeten worden binnen de pilots heeft betrekking op drie hoofdthema's:

- Toerusting van werkzoekenden. De arbeidstoeleiding vanuit gemeenten werkt volgens de VIA analyse minder goed voor werkzoekenden met een migratieachtergrond. Zowel bij recente nieuwkomers als binnen de groep langdurig werkzoekenden is er vaak sprake van een combinatie van factoren die een intrede op de arbeidsmarkt moeilijk maken. Taal speelt een rol, naast problemen als armoede, laaggeletterdheid, slechte gezondheid (mentaal en fysiek), eerdere negatieve ervaringen met arbeidstoeleiding. Hierbij kan een eventuele vluchtervaring van invloed zijn, net als cultureel bepaalde normen en gewoonten.
- Studiekeuzes van jongeren. Volgens de VIA analyse kiezen jongeren met een migratieachtergrond vaker opleidingen die geen goed carrièreperspectief bieden. Dit heeft mogelijk te maken met een gebrek aan betrouwbare informatie, geen rolmodellen, verwachtingen van familie en ouders. Hierdoor investeren zij in kennis en vaardigheden waar zij uiteindelijk weinig aan hebben bij intrede op de arbeidsmarkt.
- Geen goed zicht op (vraagkant) van de arbeidsmarkt. Deze factor is mogelijk een onderliggende factor voor zowel de problemen rondom studiekeuze als voor het niet-effectieve zoekgedrag van werkzoekenden. De VIA-doelgroepen missen informatie over kansrijke sectoren en banen enerzijds, en over verwachtingen omtrent werknemersvaardigheden en werkcultuur anderzijds.

De pilots die betrekking hebben op de aanbodkant zijn de pilot 'Intensieve Begeleiding van Langdurig Werkzoekenden', 'Leren en Werken', en de pilot 'Studiekeuze vmbo'. In alle drie de pilots speelt ook de match tussen vraag en aanbod een rol. Daar gaan we pas hieronder op in.

Welke elementen werken?

De conclusies die uit de verschillende pilots komen die zich richten op de versterking van de aanbodkant, zijn minder duidelijk dan bij de vraagkant. Dat heeft er mede mee te maken dat de pilots meer last hebben gehad van de coronacrisis waardoor niet overall conclusies over effectiviteit getrokken konden worden. De pilot 'Studiekeuze vmbo' heeft bovendien nog geen resultaten opgeleverd. Het naast elkaar leggen van de relevant aspecten van de pilots 'Intensieve Begeleiding van Langdurig Werkzoekenden' en 'Leren en Werken' brengt ons wel bij een aantal werkzame mechanismen die op verschillende niveaus kunnen werken.

Focus op taal is de eerste en misschien meest voor de hand liggende aspecten waar interventies aan moeten voldoen. Dat heeft twee kanten: ten eerste blijkt uit de ervaring van de verschillende leerwerktrajecten dat taal soms een nog grotere uitdaging vormt dan gedacht, en dat het aanbieden van taallessen niet alleen voorafgaand aan een traject maar ook op de werkvloer of parallel aan het werk essentieel is. Ten tweede betekent dit dat ook in de organisatie van ondersteuning taal een relevant onderwerp is. Bij individuele begeleiding kan dat betekenen dat ondersteuning wordt geboden door klantmanagers die bekend zijn met de moedertaal van de werkzoekende, zoals in de Amsterdamse aanpak. In de leerwerktrajecten betekent het dat er ook bij de deelnemeselectie aandacht is voor het taalniveau.

Intensieve, persoonlijke begeleiding is een uitgangspunt dat in alle (deel)pilots als kernmechanisme naar voren komt. Bij leerwerktrajecten leidt de intensieve begeleiding ertoe

dat praktische zaken en misverstanden geen onoverkomelijk obstakel vormen. Bij de pilots gericht op arbeidstoeleiding is intensieve begeleiding de voorwaarde voor een ondersteuning gericht op maatwerk waarbij de focus niet alleen op werk en participatie is maar ook op andere levensgebieden. In de begeleiding wordt in verschillende contexten benadrukt dat authentieke betrokkenheid van de begeleider en cultuursensitiviteit van belang zijn om de vertrouwensband tussen begeleider en werkzoekende of trainee te versterken. Dit vergt – naast voldoende tijd voor begeleiding – dus ook een bepaalde vorm van professionaliteit van de begeleiders.

Een doelgroepengerichte benadering draagt bij aan effectiviteit. Bij de leerwerktrajecten die helemaal toegesneden zijn op specifieke doelgroepen, staat dit buiten kijf. Ook bij de pilots 'Intensieve Begeleiding' blijkt dat de intensieve aanpakken extra effect lijken te hebben op werkzoekenden met een migratieachtergrond. Dit is het resultaat van enkele pilots met langdurig werkzoekenden en daarnaast van onderzoek naar begeleiding van WW-gerechtigden. De extra investering in begeleiding van specifieke groepen betaalt zich dan terug in extra opbrengsten en besparingen. Daarnaast kunnen groepstrajecten op maat een effectieve en kostenefficiënte manier zijn om maatwerk te verbinden met een groepsgerichte benadering.

Er is tijd en geduld nodig voor een structurele verbetering van de meest kwetsbare groepen. Vooral de experimenten met intensieve begeleiding waren gericht op mensen met een lange afstand tot de arbeidsmarkt. Eerdere negatieve ervaringen met re-integratie of complexe achterliggende problematiek kan ervoor zorgen dat er in het begin van een traject niet voldoende motivatie is. Om dat de overbruggen, moet er veel worden geïnvesteerd in het opbouwen van een vertrouwensband. Bovendien kost het ook tijd om de lange afstand tot de arbeidsmarkt te overbruggen. Effecten zijn dan soms ook pas na een jaar of langer zichtbaar. In eerste instantie kan er zelfs een negatief effect optreden. Dit vereist een lange adem van de gemeente, de betrokken uitvoerders en de werkzoekende zelf.

Intensieve begeleiding heeft ook positieve bijeffecten voor de gemeenten. Ten eerste levert de extra aandacht voor het klantenbestand van langdurig werkzoekenden in bijna alle experimenten een 'opschooneffect' op: dat wil zeggen dat onterechte uitkeringen worden stopgezet, bijvoorbeeld omdat inwoners uit de gemeente zijn vertrokken. Daarnaast leren uitvoerders van gemeenten hun klantenbestand beter kennen en zien zij ook bij de groep van langdurig werkzoekenden meer mogelijkheden dan zij met een hogere caseload en minder tijd zouden verwachten.

Welke elementen werken niet?

Sommige specifieke re-integratieinstrumenten blijken in de praktijk niet te werken in het voordeel van werkzoekenden, of specifiek niet te werken voor werkzoekenden met een migratieachtergrond. Dat laatste is het geval bij het opleggen van een zoekperiode waarin de aanvrager zelf op zoek naar werk gaat zonder een uitkering te ontvangen. Dat werkt averechts voor werkzoekenden met een migratieachtergrond. Ook het direct op het vinden van werk gerichte programma WerkLoont heeft geen positieve effecten voor werkzoekenden met een migratieachtergrond (die in principe wel bemiddelbaar zijn voor werk). Deze resultaten suggereren dat een strenge of snelle aanpak voor de VIA-doelgroep minder goed werkt.

Andere niet-werkende interventies zijn het spiegelbeeld van de wel werkende mechanismen. Dat wil zeggen dat intensieve begeleiding die te kort (bijvoorbeeld slechts zes maanden) duurt,

geen effecten heeft. Ook als er veel wisselingen zijn aan de kant van de uitvoerende partij, kan de intensieve begeleiding mislukken, doordat de aanpak niet consequent doorgevoerd wordt. Een ander risico is dat klanten uit beeld verdwijnen nadat zij uitstromen naar werk. De intensieve begeleiding stopt dan abrupt, terwijl nazorg wel van belang is. Het risico bestaat dat de uitstroom dan niet duurzaam is.

Bij leerwerktrajecten zijn er vooral knelpunten bij het opzetten en uitvoeren van de pilots geïdentificeerd, het onderzoek kon geen specifieke interventies vaststellen die niet werkzaam waren. Omdat deze knelpunten vooral over de afstemming tussen verschillende partners gaan, komen zij in het volgende onderdeel (over *matching*) aan de orde.

Wat weten we nog niet?

Bij sommige pilots loopt het onderzoek nog en zijn dus ook nog geen resultaten opgeleverd. Eerder genoemd is de pilot 'Studiekeuze vmbo' waarvan nog niet duidelijk is of hier werkzame interventies of mechanismen zijn gevonden. Daarnaast kon het idee om de intensieve begeleiding voor langdurig werkzoekenden op wijkniveau te organiseren niet volledig onderzocht worden, doordat de coronacrisis de lokale (niet-digitale) begeleiding moeilijk maakte. Het project 'De Werkclub' dat geen formele VIA-pilot was maar wel is onderzocht, heeft ook nog geen conclusies over effecten kunnen opleveren. Tot slot is voor de meeste interventies, zowel bij intensieve begeleiding als bij leerwerktrajecten, niet duidelijk hoe duurzaam de effecten zijn, zeker wanneer het gaat om uitstroom naar werk.

Daarnaast heeft het effectiviteitsonderzoek in sommige gevallen weliswaar positieve effecten gemeten, maar is niet duidelijk welk onderdeel van de interventie de positieve effecten daadwerkelijk teweegbrengt. Is intensieve begeleiding bijvoorbeeld per definitie een goede interventie voor langdurig werkzoekenden met migratieachtergrond, of is het belangrijk dat de consulent een achtergrond in de taal en cultuur van de werkzoekende heeft, zoals in Amsterdam het geval is? Ook de verschillen tussen groepen (bijvoorbeeld van specifieke afkomst) zijn moeilijk te verklaren. Het gevolg hiervan is dat de werkzame mechanismen die hierboven zijn benoemd voor een groot deel nogal algemeen en voor de hand liggend zijn.

Bij de leerwerktrajecten is juist vooral zicht op het proces en minder op de effectiviteit van verschillende maatregelen. Dat maakt het ook moeilijk om expliciete conclusies te trekken over welke aanpak beter werkt om het arbeidsaanbod te versterken dan de andere. Gezien de complexiteit van de projecten en de soms nog prille staat van ontwikkeling is dat in dit stadium te veel gevraagd.

4.4 Wat werkt bij de matching van vraag en aanbod?

Wat zijn de problemen?

Matching van vraag en aanbod gaat over het proces waarin een werkgever en werknemer elkaar vinden en (idealiter) een duurzame arbeidsrelatie aangaan. In veel gevallen gaat dit vanzelf. Waar dat niet het geval is, kan een actieve bemiddeling ervoor zorgen dat een match tot stand wordt gebracht die anders niet tot stand was gekomen. Bemiddelaars zijn bijvoorbeeld re-

integratieconsulenten bij gemeenten of UWV, headhunters, jobcoaches en uitzendbureaus. Ook onderwijsinstellingen kunnen een rol spelen in de matching.

Juist in de spontane matching liggen de problemen voor de VIA-doelgroep die door de pilots opgelost moeten worden. Of het nou gaat om intransparanties veroorzaakt door wederzijdse vooroordelen en imagoproblemen, niet-overlappende netwerken, of kwalitatieve mismatches in werkcultuur op de werkvloer en bij sollicitaties, of opleidingen die niet aansluiten bij de arbeidsvraag – volgens VIA lijkt het erop dat werkzoekenden met een migratieachtergrond en werkgevers elkaar minder snel vinden. Voor de werknemers en werkzoekenden betekent dit een gemis aan kansen op passend werk, voor de werkgevers betekent het dat zij potentiële arbeidskrachten mislopen.

De actieve matching door bemiddelaars komt in dezelfde pilots terug die we net aan de aanbodkant hebben besproken: 'Intensieve begeleiding van langdurig werkzoekenden' en 'Leren en Werken'. Dat is geen verrassing, deze pilots richten zich in eerste instantie op het klaarstomen van het arbeidsaanbod voor de arbeidsmarkt en brengen de deelnemers vervolgens in contact met de vraagkant (of doen dat juist gelijktijdig). Uit de pilots 'Intensieve Begeleiding van Langdurig Werkzoekenden' komen echter geen specifieke resultaten over matching naar voren. Door de grote afstand tot de arbeidsmarkt van de doelgroep richten deze pilots zich met name op de toerusting van de werkzoekenden: het versterken van de aanbodkant dus.

Hieronder bespreken we dan ook vooral de lessen uit de pilot 'Leren en Werken' die specifiek met matching te maken hebben. Verder hebben ook de (gestaakte) pilot 'Uitstroom uit de WW' en de pilot 'Overgang mbo-arbeidsmarkt' betrekking op de matching. Deze pilots hebben wel onderzoek, maar (nog) geen resultaten opgeleverd.

Welke elementen werken?

Er is al veel bekend over wat werkt bij bemiddeling en matching van specifieke doelgroepen op de arbeidsmarkt. We zullen in dit stuk dan ook niet alle bekende mechanismen en ideeën die achter matching zitten herhalen, maar focussen ons op de conclusies die uit de VIA-pilots komen. De onderzoeken naar de pilots 'Leren en Werken' doen geen uitspraken over effectiviteit van de verschillende maatregelen. Er worden wel (proces)lessen getrokken over belangrijke elementen die in de matching tussen deelnemers en werkgever van belang zijn.

Deze lessen beginnen al voordat de trajecten goed en wel zijn begonnen. Zo is een goede screening en selectie van deelnemers een doorslaggevende factor voor een goede match tussen de deelnemer en het leerwerktraject. De eisen moeten niet te hoog, maar ook niet te laag zijn. Het maken van een goede selectie met een goede voorspellende waarde op succes blijkt in de praktijk heel lastig. 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 daarom 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. Dit betekent eigenlijk dat de matching al begint bij de selectie van de deelnemers.

Alle onderzochte leerwerktrajecten bestaan uit een combinatie van vakinhoudelijke opleiding, werkervaring/stage, en taaltraining. De aandacht voor taal die al in de vorige paragraaf als cruciaal is benoemd (in de toerusting voorafgaand aan matching), blijkt ook tijdens en na de matching blijvende aandacht voor taal op de werkvloer van groot belang. Niet in alle pilots is hiervoor al een optimale werkvorm gevonden. Een taalbuddy op het werk kan een oplossing vormen, net als blijvende taaltraining gericht op vakinhoudelijk jargon. 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.

Een bijdrage aan een goede match na plaatsing kan ook aan de werkgeverskant geleverd worden. Inclusie op de werkvloer 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 leidinggevendenden. Daarvoor is ook sturing op gedrag en cultuur nodig bij deelnemende werkgevers.

Een cruciaal organisatorisch element dat de matching binnen leerwerktrajecten mogelijk maakt, is de nauwe samenwerking en het gezamenlijk belang van verschillende soorten actoren: werkgevers, gemeenten, onderwijsinstellingen, eventueel vluchtelingenorganisaties en brancheorganisaties. Als deze samenwerking goed is afgestemd, en partijen elkaar kennen en gezamenlijke verantwoordelijkheid nemen, kan de matching voor zowel werkgevers als werknemers veel opleveren. Tegelijkertijd is dit uiteraard een van de grootste uitdagingen in het vormgeven van een traject.

Uit aanvullende effectiviteitsonderzoeken blijkt dat arbeidsbemiddeling voor bijstandsgerechtigden effect sorteert, en dat die effectiviteit na verder verloop van tijd steeds verder oploopt. Dat betekent dat bijstandsgerechtigden die arbeidsbemiddeling ontvangen sneller een baan vinden dan bijstandsgerechtigden die geen soortgelijke ondersteuning ontvangen. De effectiviteit verschilt tussen specifieke groepen bijstandsgerechtigden: Marokkaans-Nederlandse werkzoekenden hebben op de lange termijn het meeste baat bij bemiddeling. Op korte termijn zijn er weinig verschillen in de toegevoegde waarde van bemiddeling.

Welke oplossingen werken niet?

Door de manier waarop het onderzoek naar de pilots 'Leren en Werken' is vormgegeven, konden er geen elementen geïdentificeerd worden die bewezen niet-werkzaam zijn. Veel van de hierboven genoemde werkzame elementen kunnen echter ook vooral gezien worden als randvoorwaarden van een effectieve aanpak. In de omkering betekent dat dat de afwezigheid van één van deze elementen (bijvoorbeeld geen aandacht voor inclusie) wijst op een niet-effectieve aanpak.

Wat weten we nog niet?

We hebben nog geen zicht op de daadwerkelijke effectiviteit van de pilot trajecten in het tot stand brengen van een duurzame match, zeker niet in vergelijking met andere interventies of

geen interventie. De uitstroomcijfers geven aan dat de interventies voor sommige deelnemers goed werken, maar zonder vergelijking kunnen we niet aangeven of de pilots succesvol zijn door de manier waarop zij zijn opgezet.

Over het bevorderen van de match tussen studenten met een niet-westerse migratieachtergrond in het mbo-onderwijs en de arbeidsmarkt zullen op termijn resultaten gepubliceerd worden. Op dit moment kunnen we daar nog niets over zeggen.

Tot slot is de opschaling van leerwerktrajecten nog onbekend. Het specifieke en contextgebonden karakter maakt dat de trajecten vaak een kleine omvang hebben. De vraag is dus hoe een dergelijke intensieve matching op grote schaal kan werken. De SER heeft een kennisdocument over 17 leerwerktrajecten geschreven dat mede gericht is op een advies over de opschaling.³² Dat rapport geeft suggesties over randvoorwaarden voor effectieve opschaling.

4.5 Wat kunnen werkgevers, gemeenten en onderwijs het beste doen?

De kernactoren die iets met de kennis uit de VIA-pilots kunnen, zijn werkgevers, gemeenten en onderwijsinstellingen. Zij kunnen de geleerde lessen toepassen. In deze paragraaf zetten we de informatie daarom nog een keer op een rij, geordend naar deze drie actoren.

WERKGEVERS hebben het meeste baat bij de lessen aan de vraagkant van de arbeidsmarkt. Zij kunnen objectivering toepassen op hun processen van werving en selectie, en wellicht ook op interne beoordeling en doorstroom. Concreet kunnen zij de drie nudges ontwikkeld in de pilot 'Nudging in Werving en Selectie' toepassen in hun organisatie, en daarnaast kunnen zij gebruik maken van de Barometer Culturele Diversiteit om de diversiteit in hun organisatie te meten en zo hun beleid te voorzien van een cijfermatige basis. Zowel de nudges als de Barometer zijn redelijk kant-en-klare interventies die, zeker in een (middel)grote organisatie, direct toegepast kunnen worden. VIA kan voorlopig nog geen sturing geven voor werkgevers die aan inclusie op de werkvloer willen werken.

Verder kunnen werkgevers (in tekortsectoren) een rol spelen in het opzetten en uitvoeren van leerwerktrajecten voor specifieke doelgroepen. Bij grote werkgevers kan dat vanuit hun eigen organisatie geïnitieerd worden en ook specifiek daarop gericht zijn, zoals de pilot bij Liander laat zien. Kleinere werkgevers kunnen lokale of sectorale allianties smeden met andere werkgevers die zich willen committeren aan het beschikbaar stellen van leerwerkplekken. Hiervoor kunnen zij de samenwerking met onderwijsinstellingen (met name mbo-scholen) en gemeenten zoeken.

³² Schaft, T. van der, et al (zonder datum). Kennisdocument: Leerwerktrajecten voor nieuwkomers in de praktijk: een inventarisatie van opschalingsmogelijkheden. Den Haag: SER

GEMEENTEN kunnen vooral lessen trekken uit de pilots over intensieve begeleiding van langdurig werkzoekenden. Gemeenten die een bijstandspopulatie met veel werkzoekenden met een migratieachtergrond hebben, kunnen aan de hand van de VIA-kennis concluderen dat intensieve begeleiding een kansrijke beleids optie is. De MKBA in Amsterdam laat bovendien zien dat het op de langere termijn een kostenefficiënte interventie kan zijn, al is in eerste instantie uiteraard wel een investering van de gemeente nodig. Gemeenten moeten daarbij kiezen voor positieve, op vertrouwen gebaseerde aanpakken in plaats van strenge of sanctionerende interventies. De nadruk die de pilots leggen op de professionaliteit en betrokkenheid van de klantmanagers die de begeleiding bieden, geeft aanknopingspunten voor gemeenten om de training van hun klantmanagers vorm te geven. Ook kunnen gemeenten op basis van de VIA-kennis overwegen om specifieke doelgroepentrajecten in te voeren.

Een andere beleids optie voor gemeenten zijn de leerwerktrajecten die binnen VIA zijn onderzocht. Dit kan een oplossing bieden voor gemeenten die een specifieke groep werkzoekenden wil ondersteunen bij hun intrede op de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld recente vluchtelingen. De gemeente kan een spilfunctie vervullen bij het opzetten van een leerwerktraject, zeker waar geen sprake is van een trekkersrol van een enkele grote werkgever. Het opzetten van een traject vergt een lange adem, maar kan op termijn juist op lokaal niveau veel vruchten afwerpen voor de gemeente, de werkgevers en uiteraard de deelnemers. Bij zowel de intensieve begeleiding als de leerwerktrajecten is continue aandacht voor taal(onderwijs) een cruciale factor. De gemeente kan de voorwaarden creëren om die continue aandacht te waarborgen.


Tot slot kunnen gemeenten vanuit hun rol als werkgever de lessen uit de werkgeverspilots toepassen. Zij kunnen hierbij zelfs een voorbeeldrol spelen voor andere werkgevers, zoals in het verleden vaker is gebeurd.

ONDERWIJSINSTELLINGEN kunnen uit bovenstaande informatie allereerst lessen trekken over hun betrokkenheid bij leerwerktrajecten. De pilot 'Leren en werken in de zorg' is een interessant voorbeeld van een onderwijsinstelling die zelf het initiatief neemt voor een leerwerkprogramma voor de specifieke doelgroep van anderstaligen. Vooral mbo-scholen kunnen hier een belangrijke rol in spelen, zowel initiërend als meewerkend met initiatieven van gemeenten of werkgevers. Op basis van de tussentijdse resultaten, het vooronderzoek en de toolbox kunnen scholen aan de slag met aan de studiekeuze van vmbo-leerlingen en het tegengaan van stagediscriminatie.

4.6 Conclusie: wat is de toegevoegde waarde van de kennis?

Het is lastig om een overkoepelend oordeel te vellen over de toegevoegde waarde van de kennisopbrengsten van de VIA pilots, omdat de opbrengsten per pilot sterk verschillen: in soort kennis (bijv. effectiviteit of proces), in mate van vernieuwing, in bewijskracht, en in bruikbaarheid. Als we de kennisopbrengsten door de oogbaren bezien, dan valt op dat de VIA-pilots vooral uitblinken in de praktische bruikbaarheid van de opgeleverde conclusies. De conclusies zijn vaak bevestigingen en onderbouwingen van eerdere bevindingen of vermoedens. Zo heeft VIA

ervoor gezorgd dat er op veel vlakken overeenstemming is over welke acties veelbelovend zijn en bovendien welke interventies praktisch haalbaar zijn.



Evaluatie van impact en opschaling

In dit hoofdstuk beschrijven en beoordelen we de impact van het programma VIA. Dat doen we langs drie lijnen. We analyseren de mate waarin de kennislacunes die aanleiding waren voor het programma VIA, zijn ingevuld. We kijken naar de 'kwaliteit' en zeggingskracht van de opgeleverde kennis binnen het programma. En we beschrijven de opschaling en opschalingsintenties voor zover die bekend zijn. Tot slot zetten we ook de directe impact van VIA op een rij.

Dit hoofdstuk is gebaseerd op de programmadocumentatie, op alle opgeleverde onderzoeksrapporten van de pilots en overige onderzoeken, op interviews met betrokkenen bij de pilots en onderzoeken en op interviews met stakeholders van VIA, zoals vertegenwoordigers van sociale partner organisaties, gemeenten en maatschappelijk middenveld.

5.1 Hoe bepaal je de impact van VIA?

In hoofdstuk 2 van dit rapport hebben we benoemd wat de beoogde impact van VIA is: verankering van de VIA-kennis in relevant beleid (integratie, arbeidsmarkt, sociale zekerheid, onderwijs) en in de praktijk op de arbeidsmarkt; en uiteindelijk een gelijkwaardige positie op de arbeidsmarkt van Nederlanders met een migratieachtergrond. Natuurlijk is het te vroeg is om te beoordelen of deze impact is bereikt. Hiervoor zijn nog een aantal tussenstappen nodig, en vooral nog meer tijd.

We kunnen wel beoordelen in hoeverre het programma VIA erin is geslaagd om de voorwaarden te creëren waaronder deze uiteindelijk impact bereikt kan worden. We hebben al in concrete zin samengevat wat het programma heeft opgeleverd aan pilots, kennis en onderzoeken. Wat we in dit hoofdstuk in eerste instantie doen is de vraag beantwoorden in hoeverre de kennisopbrengsten van VIA aansluiten bij wat het programma beoogde te bereiken. Het gaat om daarbij om de volgende vragen: Hoe relevant is de opgeleverde kennis? Wat waren de kennislacunes en zijn die gevuld? Hoe bruikbaar is de kennisopbrengst? Hoe hard zijn de conclusies? En welk verschil heeft VIA hierin gemaakt?

Naast de bespreking van de kennisopbrengst kijken we naar wat er is bereikt met betrekking tot de opschaling van interventies en het creëren van draagvlak bij relevante stakeholders. Dit is de tweede voorwaarde voor verdergaande impact van het programma. Tot slot geven we een beknopte inzicht in wat het programma aan directe impact heeft gehad op de positie van de doelgroep op de arbeidsmarkt.

5.2 Wat is toegevoegde waarde van de kennisopbrengst van VIA?

We hebben in voorgaande hoofdstukken, en met name in hoofdstuk 3, besproken welke kennis VIA heeft opgeleverd. Hier blikken we terug: is dit de kennis, zowel inhoudelijk als qua type, waar VIA voor was bedoeld?

5.2.1 Wat waren de kennislacunes?

In het onderzoek dat voorafging aan de invulling van het programma VIA is een overzicht met kennislacunes opgenomen.³³ Het geeft een goed beeld van de uitgangssituatie vóór het begin van VIA. Het overzicht bevat 42 kennisvragen die volgens het rapport (met verschillende prioriteit) opgepakt moeten worden. Deze 42 vragen zijn gegroepeerd rond 16 thema's die we hieronder kort weergeven.

³³ 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. Den Haag: Ministerie van SZW.

Tabl 5.1 Kennislacunes uit vooronderzoek VIA

Onderwerp	Omschrijving van kennisvragen
1: Vroegtijdig schoolverlaten	Verklaringen/oorzaken van hoger vroegtijdig schoolverlaten onder jongeren met migratieachtergrond.
2: Studiekeuze	Informatievoorziening over carriérekansen van studierichtingen voor jongeren met migratieachtergrond, invloed van betere studiekeuze op loopbaan, achtergronden/vrijwilligheid van studiekeuze
3: Soft skills	Achtergronden van soft skill ontwikkeling, verschillen in soft skills tussen groepen jongeren, soft skills als kwaliteit of perceptieverschil/culturele match
4: Vroegsignalering arbeidsmarktachterstand	Verband tussen onderwijsachterstand en arbeidsmarktachterstand, regionaal onderzocht
5: Inzicht in achtergronden onderprestatie jongeren	Verklaring niet-kunnen / niet-willen / niet-mogen, inzicht in dynamiek rond 'onzichtbare' jongeren, benutting van (mogelijk) onbenut potentieel bij jongeren met migratieachtergrond, verklaring van 'onverklaarde' achterstand
6: Onderwijs, inburgering en matching van statushouders	Mogelijke interventies: schakeljaar voor statushouders, aanpassing module ONA, betere 'matching' tussen statushouder en gemeente
7: Combineren van leren en werken	Mogelijkheden van leren en werken als opstap voor de arbeidsmarkt, ook voor statushouders in combinatie met inburgering
8: Netwerken	Mogelijkheden om netwerkgedrag personen met migratieachtergrond te verbeteren, netwerk te versterken, en uitsluitend netwerk van werkgevers te verminderen
9: Bevorderen diversiteit	Bevordering (gelijke) kansen bij sollicitatie, informatieverstrekking werkgevers over culturele diversiteit, aantrekkingskracht werkgevers bevorderen, behoud en doorstroom verbeteren, arbeidsmarktcommunicatie van werkgevers toegankelijker maken
10: Arbeidsmarkt-discriminatie	Verklaringen voor variatie in arbeidsmarktdiscriminatie, inzicht in (variatie aan) werkgeverskant bij discriminatie, zelfstandigheid als omzeiling van discriminatie
11: Internationale verschillen	Verklaringen voor bovengemiddeld grote achterstanden in Nederland in vergelijking met andere landen, aanknopingspunten voor beleid
12: Arbeidsomstandigheden	Verband discriminatie en burnout, verband slechte arbeidsomstandigheden en slechtere gezondheid van mensen met migratieachtergrond
13: Conjunctuur en groepen met een niet-westerse migratieachtergrond	Verklaringen voor conjunctuurgevoeligheid van positie van Nederlanders met een migratieachtergrond, gebruik maken van hoogconjunctuur voor structurele verbetering, toepassen van algemene lessen over arbeidstoeleiding voor brede groep met migratieachtergrond
14: Arbeidsmarktbegeleiding	Effectiviteit van intensieve begeleiding op de arbeidsmarkt door mensen met dezelfde migratieachtergrond

Onderwerp	Omschrijving van kennisvragen
15: Effectieve vormgeving van arbeidsmarktbeleid	Effectiviteit van tegenprestatie, mogelijkheden om mensen met multiproblematiek te ondersteunen, scan/intake, effectiviteit van generiek beleid voor specifieke groep, UWV-dienstverlening, achtergronden van kansenschatting voor verschillende groepen door UWV, evenredig gebruik van instrumenten en ondersteuning
16: Maatschappelijke kosten en baten van arbeidsmarkttoeleiding van de doelgroep	MKBA's voor verschillende (beleids)instrumenten, business case voor bedrijven voor divers personeelsbestand

Dit overzicht bevat zowel vragen over interventies en beleid als vragen over probleemanalyse en verklaringen. In het rapport zijn verder 58 beleidsopties gepresenteerd die ingezet zouden kunnen worden, met wisselende zekerheid over de effectiviteit van deze maatregelen. Het voert te ver om al deze opties hier te reproduceren. Er was in ieder geval sprake van een brede waaier aan kennisvragen waar het programma VIA een betekenisvolle bijdrage aan kon leveren. Het is dan ook niet zo dat VIA op al deze vragen een antwoord moest vinden. Voor de relevantievraag is dit overzicht wel een goede kapstok om te bepalen of de opbrengsten van VIA aansluiten bij het gewenste kader.

5.2.2 Hoe relevant waren de pilots voor de kennislacunes?

In de voorgaande hoofdstukken is al aangegeven dat de analyse in het overzichtsrapport niet de enige input was voor de selectie van de pilots waar VIA zich op richtte. Hierbij is ook ingespeeld op verdere prioriteiten van stakeholders en kansen die zich voordeden. We lopen hieronder daarom eerst de thema's uit het overzichtsrapport langs en geven vervolgens de inschatting van VIA stakeholders weer over de relevantie van de kennisopbrengsten van de pilots.

Een verdere overweging is natuurlijk ook dat VIA niet op zichzelf staat. Er wordt constant onderzoek gedaan naar de VIA-vraagstukken. De meest dichtbij liggende processen en instellingen die mogelijk een deel van de kennislacunes oppakken, zijn de Veranderopgave Inburgering (binnen S&I), het Kennisplatform Integratie en Samenleving (KIS) en de onderzoeksprogrammering van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Om een vollediger beeld te schetsen van de het kennislandschap waar VIA aan bijdraagt, nemen we dit mee in onze analyse.

Onderstaand tabel geeft een overzicht van de mate waarin de geïdentificeerde kennislacunes zijn opgepakt en op welke pilots dit betrekking heeft. Waar thema's elders zijn belegd en dus bewust binnen VIA zijn losgelaten, of door anderen zijn opgepakt, hebben we dit ook aangegeven.

Tabel 5.2 Kennislacunes opgepakt door VIA pilots

Onderwerp / kennislacune	Behandeld door VIA
1: Vroegtijdig schoolverlaten	Nee
2: Studiekeuze	Ja, binnen pilot 'Studiekeuze vmbo'
3: Soft skills	Nee
4. Vroegsignalering arbeidsmarktachterstand	Nee, wel gerelateerd pilot 'Aansluiting mbo arbeidsmarkt'
5: Inzicht in achtergronden onderprestatie jongeren	Nee, wel gerelateerd aan pilot 'Aansluiting mbo arbeidsmarkt'
6: Onderwijs, inburgering en matching van statushouders	Nee, wel binnen VOI en SCP onderzoek
7: Combineren van leren en werken	Ja, binnen pilot 'Leren en Werken'
8: Netwerken	Nee
9: Bevorderen diversiteit	Ja, binnen pilot 'Nudging in Werving en Selectie', 'Behoud en Doorstroom', en 'Barometer Culturele Diversiteit'
10: Arbeidsmarktdiscriminatie	Nee, wel deels binnen KIS programma
11: Internationale verschillen	Ja, binnen aanvullend onderzoek.
12: Arbeidsomstandigheden	Ja, binnen aanvullend onderzoek.
13: Conjunctuur en groepen met een niet-westerse migratieachtergrond	Ja, binnen pilot 'Intensieve Begeleiding'
14: Arbeidsmarktbegeleiding	Ja, binnen pilot 'Intensieve Begeleiding' en 'Dienstverlening UWV'
15: Effectieve vormgeving van arbeidsmarktbeleid	Ja, binnen pilot 'Intensieve Begeleiding'
16: Maatschappelijke kosten en baten van arbeidsmarkttoeleiding van de doelgroep	Ja, binnen pilot 'Intensieve Begeleiding' en 'Leren en Werken'

Alle pilots hebben een plek binnen het bredere overzicht van kennislacunes. Die plek is het minst duidelijk bij de jongerenpilots. De open manier waarop de vraag in deze pilots is geformuleerd maakt het moeilijk om vast te stellen of de pilots bijdragen aan de oorspronkelijke kennislacunes. De pilot 'Intensieve Begeleiding van Langdurig Werklozen' draagt bij aan vier van de thema's. De werkgeverspilots hebben alle drie betrekking op dezelfde cluster aan vragen. Zeven van de 16 thema's worden (deels) opgepakt door VIA. De overige negen thema's zijn voor een deel bij andere kennisprocessen opgepakt en voor een deel niet.

Dit overzicht zegt nog weinig over de daadwerkelijke bijdrage van de pilots aan de kennislacunes, maar geeft wel aan dat de inhoudelijke relevantie op orde is. De interviews met stakeholders bevestigen dit: de thema's die VIA heeft behandeld sluiten aan bij de vraagstukken en kansen die stakeholders zien. Dat betekent ook dat de kennis niet altijd even verrassend of vernieuwend is voor actoren in het veld. De toegevoegde waarde van de conclusies uit pilots en

onderzoeken zit soms meer in de bevestiging van bestaande kennis dan in het brengen van nieuwe inzichten. Daar gaan we hieronder verder op in.

5.2.3 Hoe vernieuwend zijn de inzichten van VIA?

Diverse stakeholders die we hebben geïnterviewd voor deze evaluatie geven aan dat de kennis die VIA heeft opgeleverd niet heel nieuw voor hen is. Dat kan betekenen dat zij de beginanalyse van de kennislacunes niet onderschrijven, of dat zij de bevindingen uit de pilots geen betekenisvolle toevoeging aan bestaande kennis vinden. Er lijkt met name sprake van het eerste: stakeholders zeggen dat zij al wel wisten dat een bepaalde aanpak werkte. Dit speelt met name met betrekking tot de pilots 'Intensieve Begeleiding' en 'Leren en Werken'.

We kunnen niet toetsen of stakeholders inderdaad al eerder meer kennis hadden, of dat zij andere soorten bewijs (anekdotisch, minder hard) al overtuigend genoeg vonden. Ook speelt hierbij mee dat sommige stakeholders toch al hun twijfels hebben bij de focus van het programma op onderzoek. Vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers geven aan dat niet een gebrek aan kennis maar een gebrek aan actiebereidheid en urgentiebesef de grootste knelpunt is. Vertegenwoordigers van gemeenten wijzen naar een gebrek aan financiering als voornaamste drempel. VIA lost deze problemen niet op, en was daar ook niet voor bedoeld. Dit plaats de kritiek op de kennisopbrengsten in perspectief.

Dat neemt niet weg dat een deel van de inzichten niet heel nieuw of vernieuwend is. Op sommige punten voegt VIA vooral specifieke inzichten toe aan bestaande kennis over effectiviteit van maatregelen. Dat is bijvoorbeeld het geval bij enkele onderzoeken naar 'Intensieve Begeleiding van Langdurig Werkzoekenden' die vooral over de uitsplitsing van effectiviteit naar migratieachtergrond gaan. De pilots 'Leren en Werken' voegen vooral kennis toe over de specificiteit van sectorale contexten. Op andere punten is er sprake van bevestiging en sterkere onderbouwing van eerdere vermoedens, bijvoorbeeld bij de pilot 'Nudging in Werving en Selectie'. Hierdoor kan het, juist voor buitenstaanders, erop lijken dat er inderdaad weinig nieuwe inzichten zijn opgedaan.

Hieronder geven we per pilot weer welk soort inzichten de pilot heeft bijgedragen aan de bestaande kennis op het betreffende onderwerp. Dit is gebaseerd op onze eigen analyse van de onderzoeksrapporten en de inschatting van de betrokken uitvoerders en onderzoekers.

Tabel 5.3 Toegevoegde waarde van VIA kennisopbrengst

Programmalijnen en pilots	Toegevoegde waarde van kennisopbrengst
Werkgevers	
Pilot Barometer Culturele Diversiteit	<ul style="list-style-type: none"> • Nieuw instrument voor ontwikkeling van datagedreven beleid • Kennis over technische en juridische haalbaarheid • Geen nieuwe kennis over effectiviteit of uitvoering
Pilot Nudging in Werving en Selectie	<ul style="list-style-type: none"> • Bevestiging van eerdere vermoedens over effectiviteit, geen definitief uitsluitel • Vooral nieuwe kennis over effectiviteit en praktijk van 'Gestructureerd interviewen' • Bijdrage aan consensusvorming over effectiviteit, mede door Delphi-studie • Bevestiging van bestaande praktijkkennis over uitvoering nudges

Programmalijnen en pilots	Toegevoegde waarde van kennisopbrengst
Pilot Behoud en doorstroom	<ul style="list-style-type: none"> • (Nog) geen nieuwe kennis over effectiviteit of uitvoering • Bevestiging van bestaande kennis over inrichting van diversiteits- en inclusiebeleid
Arbeidstoeleiding	
Pilot Intensieve Begeleiding van Langdurig Werkzoekenden (inclusief secundaire analyses)	<ul style="list-style-type: none"> • Nieuwe kennis over effectiviteit van specifieke onderdelen van verschillende aanpakken • Nieuwe kennis over effectiviteit voor verschillende (sub-)groepen • Geen nieuwe praktijkkennis (focus op effectiviteitsmeting)
Pilot Leren en Werken	<ul style="list-style-type: none"> • Nieuwe kennis over toepassing in verschillende sectoren en contexten • Nieuwe kennis over procesinrichting • Geen nieuwe kennis over effectiviteit
Pilot Uitstroom uit de WW	<ul style="list-style-type: none"> • Nieuwe kennis over mogelijke verklaringen en oplossingsrichtingen • Geen nieuwe kennis over of effectiviteit
Jongeren	
Pilot Studiekeuze vmbo	<ul style="list-style-type: none"> • Pilotresultaten nog niet bekend
Pilot Overgang mbo-arbeidsmarkt	<ul style="list-style-type: none"> • Pilotresultaten nog niet bekend • Bijdrage aan consensusvorming en verheldering van bestaande kennis vanuit flankerende activiteiten (toolbox)

Dit overzicht laat zien dat de verschillen tussen pilots zo groot zijn dat het moeilijk is om een overkoepelend oordeel te vellen over de toegevoegde waarde van de kennis. Zelfs binnen pilots is er soms op een deel wel veel vooruitgang in kennis, en op een ander deel juist weinig. Zo is de pilot 'Nudging in werving en selectie' bijvoorbeeld vernieuwend in het onderzoek naar 'Gestructureerd interviewen' maar bevestigt verder vooral bestaande kennis op het terrein van objectieve selectie.

Er zijn dan ook verschillende verhalen te vertellen over het programma VIA en de mate waarin de pilots tot nieuwe en vernieuwende inzichten hebben geleid. Het is begrijpelijk dat stakeholders de kennis als weinig vernieuwend bestempelen, als we vooral op overkoepelend niveau kijken of we nu meer weten over 'wat werkt'. Als we verder op de details ingaan, komen er wel meer echt nieuwe inzichten naar boven. Daarnaast is de kennis soms weliswaar niet nieuw, maar is een eerder bestaand beeld bevestigd of is consensus gevonden, waardoor aan de oorspronkelijke kennisbehoefte is voldaan.

Tot slot is er soms ook gewoon sprake van een formalisering van bestaande praktijk- en proceskennis. Voor stakeholders is deze kennis niet nieuw, maar dat betekent nog niet dat ze deze opbrengst niet waarderen. Dat brengt ons tot de vraag hoe bruikbaar de opgedane kennis is.

5.2.4 Hoe bruikbaar is de opgeleverde kennis?

Bruikbaarheid van kennis is een breed begrip. In de literatuur wordt er vaak onderscheid gemaakt tussen instrumentele bruikbaarheid en conceptuele bruikbaarheid, waarbij instrumentele bruikbaarheid betrekking heeft op de toepassing van kennis in de praktijk en conceptuele bruikbaarheid op het gebruik van kennis in verder onderzoek en theorievorming. In hoofdstuk 4 hebben we uitgebreid aandacht besteed aan het hybride karakter van VIA: zowel

kennisgedreven en gestructureerd als aansluitend bij stakeholders en flexibel. Dit is in principe een goede basis voor zowel instrumentele als conceptuele bruikbaarheid.

De reacties van stakeholders op de kennisopbrengsten bevestigen dat beeld. Zij zijn namelijk zeer te spreken over de bruikbaarheid van de kennis. Met name werknemers- en werkgeversvertegenwoordigers geven aan dat de VIA-kennis goed aansluit bij zowel de behoefte als de belevingswereld van werkgevers, werknemers en andere actoren die interventies kunnen opzetten. Het gaat dan met name om de werkgeverspilots en de pilot 'Leren en Werken'. Na een aanvankelijke 'theoretische' focus heeft het programma volgens deze stakeholders steeds meer toegewerkt naar die aansluiting, en dat is te zien in de resultaten.

Daarbij kunnen we nog wel onderscheid maken tussen de kennis op zich en de kennisproducten. De VIA-kennis op zich is op verschillende manieren bruikbaar:

- Ten eerste bevatten de onderzoeken veel informatie en lessen over de praktische uitvoering van interventies en maatregelen. Deze informatie is zowel voor de directe doelgroep (bijvoorbeeld werkgevers) als voor de koepel-, belangen- en adviesorganisaties bruikbaar om van te leren.
- Ten tweede kan de kennis over effectiviteit – waar aanwezig – bijdragen aan een weloverwogen keuze om bepaalde interventies in te zetten. Opvallend genoeg is de bruikbaarheid van de effectiviteitskennis vaak echter minder groot, juist omdat de conclusies genuanceerd liggen.
- Ten derde is kennis over de haalbaarheid van bepaalde interventies bruikbaar in de opschaling en in het overtuigen van actoren om in actie te komen. De focus is dan niet de boodschap 'het werkt' maar op de boodschap 'het kan'.
- Ten vierde is in enkele (sub)pilots de toevoeging van een MKBA een belangrijke stap in de onderbouwing van het nut van een interventie.

Wat de kennisproducten betreft bestaan er wederom grote verschillen tussen pilots. Hier valt de pilot 'Nudging in werving en selectie' positief op met toegankelijke instructiedocumenten voor werkgevers die hun organisatie willen veranderen. Ook de toolbox die binnen de jongerenpilots is ontwikkeld, is een voorbeeld van een toegankelijk product die de bestaande kennis bruikbaar maakt. De bruikbaarheid van handreikingen in de pilots 'Leren en Werken' als stappenplan voor de uitvoering is twijfelachtig. Deze handreikingen fungeren meer als inspiratiedocument met tips voor de praktijk. Bij andere pilots zoals 'Intensieve Begeleiding' en 'Behoud en Doorstroom' is tot nu toe vooral sprake van weinig toegankelijke onderzoeksrapporten. Voor de betrokkenen bij de pilots (gemeenten, bedrijven) is dit wellicht bruikbaar, voor externe stakeholders niet.

Een laatste aspect van de instrumentele bruikbaarheid van de kennisopbrengsten betreft het gebruik van de kennis door het ministerie van SZW zelf. De oorspronkelijke basisgedachte achter VIA was dat er na vier jaar een advies aan een nieuw kabinet zou liggen waarin een aantal beleidsopties als effectief aanbevolen zouden worden, en een aantal beleidsopties als niet-effectief van het lijstje weggestreept zouden kunnen worden. Dat is met de opgeleverde kennis niet mogelijk. Het beeld dat VIA oplevert is diffuus. Desondanks maakt het ministerie keuzes in de opschaling en worden lessen uit de pilots geïntegreerd in structureel beleid. Dit impliceert dat de gebruikswaarde van de kennis – voor de doeleinden van SZW-beleid – voldoende is.

De conceptuele bruikbaarheid van de kennisopbrengsten is uiteindelijk minder belangrijk dan de instrumentele. VIA wilde weliswaar op een aantal open kennisvragen uitsluitend bieden over bijvoorbeeld de effectiviteit van maatregelen, maar altijd met het oog op de toepassing van de kennis in de praktijk. Uiteraard kunnen de opbrengsten wel gebruikt worden in verder onderzoek, en dat gebeurt ook al. Zo kregen bijvoorbeeld de pilotonderzoeken 'Leren en Werken' een plek in het SER-kennisdocument op dit onderwerp. De onderzoeken naar 'Intensieve Begeleiding van Langdurig Werkzoekenden' en 'Nudging in Werving en Selectie' bieden zeker ook voer voor overig onderzoek naar soortgelijke interventies in binnen- en buitenland.

De VIA pilots doen niet onder voor bestaand praktijkonderzoek en zullen in die context ook verder gebruikt worden in het debat over effectiviteit van maatregelen. Toch hebben zij voor het grootste deel geen doorbraak teweeggebracht in het kennisgebied waar zij zich op richten. Dat heeft ook te maken met de bewijskracht van de conclusies. Hier gaat de volgende paragraaf over.

5.2.5 Hoe hard is het bewijs?

De bewijskracht van het VIA-onderzoek is bepalend voor de stelligheid waarmee er nu uitspraken gedaan kunnen worden over effectiviteit van de onderzochte interventies. Het heeft daarom een grote invloed op de impact van het programma: als we op basis van VIA ontegenzeggelijk kunnen vaststellen dat een maatregel werkt, dan kan dit leiden tot een brede uitrol van de betreffende maatregel. In hoofdstuk 4 hebben we echter al besproken dat deze verwachting te simplistisch is. Effectiviteitskennis in het sociaal domein is meestal niet zwart-wit en vertaalt zich maar zelden tot een direct advies over implementatie. Nuances en kanttekeningen zijn aan de orde van de dag: zowel over de interventie, als over het onderzoek.

Dat is ook het geval binnen het programma VIA. We hebben al eerder benoemd dat de bewijskracht van de pilot onderzoeken in veel gevallen minder groot is dan oorspronkelijk beoogd. Een opzet met experiment- en controlegroepen was in veel gevallen niet werkbaar of niet haalbaar. Uiteindelijk is alleen in de pilots 'Nudging in Werving en Selectie' en 'Intensieve Begeleiding' met een (quasi-)experimentele opzet gewerkt, waarbij de uitvoering van het onderzoek bovendien alsnog voor een deel voor ruis in de gegevens zorgde. Dat betekent dat ook in de onderzoeken waar hoog werd ingezet op bewijskracht, de conclusies alsnog met veel kanttekeningen zijn omgeven.

In onderstaande tabel hebben we de pilots geordend naar de geconstateerde effectiviteit van de interventie en het niveau van het bewijs dat zij leveren (aan de hand van de Maryland scale).³⁴

³⁴ Een kanttekening bij deze indeling is dat er soms binnen een pilot bepaalde onderdelen van de interventie als effectief uit de bus komen en andere onderdelen juist niet. Om het enigszins overzichtelijk te houden, hebben we daar geen rekening mee gehouden.

Tabel 5.4. Bewijskracht en effectiviteit pilots

Niveau bewijs	Niet effectief (met nuances)	Onbekend / Geen uitsluitel	Effectief (met nuances)
Maryland scale niveau 5			
Maryland scale niveau 4			IB Amsterdam IB Almere
Maryland scale niveau 3	IB Rotterdam (WerkLoont)	Nudging W&S IB Enschede	Werkclub
Maryland scale niveau 2		IB Nijmegen	IB Leiden
Maryland scale niveau 1 of lager		Barometer Culturele Diversiteit ³⁵ Behoud & Doorstroom, jongerenpilots, UWV dienstverlening ³⁶	IB Enschede IB Nijmegen Nudging W&S Leren en Werken (alle pilots)

De indeling naar bewijskracht bevestigt het beeld dat het programma VIA onder de streep vooral 'zachte' conclusies over effectiviteit heeft opgeleverd. De kwalitatieve bevindingen uit de pilots wijzen vaker in de richting van effectiviteit dan de kwantitatieve analyses. Het gaat dan in de meeste gevallen over veranderingen die zijn waargenomen door de betrokken uitvoerders, of over ervaren werkzame mechanismen. Enkele pilots zijn vaker benoemd omdat zij op verschillende niveaus van bewijskracht tot verschillende conclusies komen. Dat is een interessante uitkomst: kwalitatief worden duidelijke veranderingen waargenomen (bijvoorbeeld in structuren, of bij deelnemers), maar de verandering in de kwantitatieve uitkomstmaten blijft onduidelijk.

Het feit dat sommige kwalitatieve conclusies niet hardgemaakt kunnen worden op een hoger niveau van bewijskracht, zegt vooral iets over de complexiteit van de interventies en het onderzoek ernaar. In het tweede tussenrapport van deze evaluatie is benoemd dat de interventies verschillen in de mate van complexiteit en ontwikkelstadium. Complexiteit heeft in deze context vooral betrekking op de hoeveelheid elementen waaruit de interventie bestaat en de dynamiek tussen verschillende factoren die van invloed zijn op de uitkomsten. Zeker waar een hoge complexiteit samenkomt met een pril ontwikkelstadium is het niet verrassend dat het onderzoek vooral kwalitatieve conclusies toelaat. Een goed voorbeeld daarvan zijn de pilots 'Leren en Werken' en de interventie Werkclub die door aanvullend onderzoek onder de loep is genomen.

³⁵ Voor de Barometer Culturele Diversiteit is effectiviteit niet echt een relevant gegeven, aangezien het vooral gaat om een instrument dat werkgevers faciliteert zonder dat er verdere impact aan verbonden is.

³⁶ Deze pilots hebben (nog) geen onderzoeksresultaten opgeleverd

De pilots 'Intensieve Begeleiding van Langdurig Werkzoekenden' en de secundaire analyses die op dit thema zijn uitgevoerd scoren het hoogst op bewijskracht. Deze pilots laten voor een deel bovendien ook nog eens verschillen zien in effectiviteit voor deelnemers met en zonder migratieachtergrond. Anders dan de tabel suggereert, zijn de uitkomsten genuanceerd. De mate van nauwkeurigheid in de gemeten effecten en uitsplitsing naar verschillende deelmaatregelen en subgroepen maakt dat er eigenlijk geen overkoepelend oordeel over effectiviteit geveld kan worden. Zo levert de aanpak in Rotterdam (WerkLoont) weinig op voor de deelnemers, maar werkt het wel kostenbesparend voor de gemeente. In Amsterdam hebben enkele onderdelen geen effect voor de deelnemers, maar zijn de effecten van de overige onderdelen juist effectief. Om deze maatregelen te classificeren als 'effectief' of 'niet effectief' moeten we juist weer van een grotere afstand kijken, waardoor een deel van de nauwkeurigheid (en bewijskracht) verloren gaat.

Dit brengt ons tot de vraag hoe belangrijk de bewijskracht is voor de mogelijke impact van het programma. In het begin was de verwachting dat VIA stellige uitspraken moet kunnen doen over effectiviteit om het kaf van het koren te scheiden en de effectieve aanpak van de VIA-problematiek verder te brengen. Als we nu kijken naar de eerste resultaten van de opschalingsactiviteiten, dan kunnen we dat uitgangspunt herzien. De eerder besproken aspecten van bruikbaarheid en vernieuwing (of: toegevoegde waarde) blijken zeker net zo relevant voor het verdere gebruik van de kennis, en daarmee de impact ervan.

Dat wordt ook bevestigd door stakeholders en betrokkenen in de interviews: *voldoende* weten is belangrijker dan *alles* weten. De maatstaf van wetenschappelijk onderzoek zoals die door de Maryland scale wordt uitgedrukt is kennelijk te streng voor veel betrokkenen. Het is dan wel de vraag hoe er wordt bepaald wanneer de kennisbasis 'voldoende' is. Ook geeft het te denken dat het kwalitatieve effectiviteitsonderzoek in geen van de pilots leidt tot de conclusie dat interventies *niet* effectief zijn. We kunnen dan ook vooral concluderen dat de bewijskracht van de pilot onderzoeken geen belemmering vormt om de kennisopbrengsten in de praktijk toe te passen.

5.2.6 Wat weten we nog (steeds) niet?

Zoals we hierboven al hebben aangegeven, heeft VIA niet alle kennislacunes opgepakt die in het begin van het programma zijn geïdentificeerd. Er zijn daarnaast gedurende de looptijd van het programma ook nieuwe inzichten over kennislacunes ontstaan. Het gaat daarbij niet alleen om inhoudelijke vraagstukken, maar ook om procesmatige of financiële vragen. We zetten ze hieronder op een rij.

De volgende inhoudelijke vraagstukken komen uit de pilots, uit de analyse van kennislacunes en uit de gesprekken met betrokkenen naar voren:

- Focus op wat de groep van personen met migratieachtergrond (en diverse subgroepen) zelf kan doen om de arbeidsmarktpositie te versterken. Dit sluit aan op de eerder geconstateerde kennislacunes rondom soft skills en netwerken.
- Specifieke aandacht voor de (bevordering van de) arbeidsmarktpositie van vrouwen met een migratieachtergrond. Deze focus is slechts in zeer beperkte mate meegenomen in de

huidige VIA pilots, maar wordt wel als relevant gezien. Elders is hier wel aandacht voor (geweest), zoals onder andere bij KIS, NWO en ZonMW.

- Andere groepen die in nieuw onderzoek nog specifiek aandacht zouden kunnen krijgen zijn: expats, 'onzichtbare' jongeren, zelfstandig ondernemers.
- Vanuit de pilots liggen er nog vragen omtrent de dienstverlening van het UWV die niet konden worden opgepakt door de betreffende pilot, de effectiviteit van diversiteitsbeleid binnen bedrijven en het bevorderen van objectieve selectie binnen het midden- en kleinbedrijf.

Naast deze inhoudelijke vraagstukken zijn er twee overkoepelende niet-inhoudelijke vraagstukken die meer aandacht verdienen:

- Effectieve manieren om stakeholders (met name individuele werkgevers, onderwijsinstellingen) te motiveren, inspireren en overtuigen om de onderzochte interventies in te zetten. Voor een deel is er in bestaand onderzoek aandacht voor de business cases rondom diversiteit, maar het stimuleren van brede verantwoordelijkheid blijft een knelpunt waar weinig gestructureerd onderzoek naar is gedaan.
- Financiële consequenties van verschillende maatregelen. Enkele VIA pilots hebben de kosten en baten van maatregelen in kaart gebracht, maar bij de meeste is dit niet gelukt. Voor een brede opschaling is de financiële onderbouwing echter een kernvraag. Het gaat niet alleen om de vraag hoeveel een maatregel kost, maar ook wie de verantwoordelijkheid draagt voor de kosten en welke financieringsmodellen veelbelovend zijn.

Tot slot heeft het programma VIA natuurlijk zowel lessen en kennis opgeleverd over *evidence-based* beleidsontwikkeling, als nieuwe vragen hierover opgeworpen. Wat zijn de kansen en beperkingen van *evidence-based* werken in het sociaal domein? Welke prioriteit moet effectiviteitsonderzoek krijgen ten opzichte van praktijkkennis? En welke rol moet de overheid hierin op zich nemen?

Naast deze kennislacunes is er ook nog de vraag hoe de arbeidsmarktpositie van personen met een niet-westerse migratieachtergrond zich de komende jaren gaat ontwikkelen, en welke rol de interventies van de VIA-pilots hierin zullen spelen. Om hier zicht op te houden, is de VIA monitor ontwikkeld door Significant. Deze monitor kan eraan bijdragen om over een aantal jaar te beoordelen welke rol VIA gespeeld heeft in de bredere ontwikkeling van de arbeidsmarkt, het beleid en de positie van de VIA-doelgroep.

5.3 Wat heeft VIA bereikt in de borging en opschaling van kennis?

Naast de kwaliteit van de opgeleverde kennis is (het begin van) de opschaling en borging van die kennis een van de belangrijkste indicatoren van de uiteindelijke impact van het VIA-programma. Opschaling en borging gaan immers over de vraag: lukt het om de VIA kennis structureel te laten landen bij de actoren die ertoe doen? Met het uiteindelijke doel om het gedrag, de werkwijzen en de keuzes van die actoren positief te beïnvloeden.

Elders in dit rapport is al beschreven hoe het programma VIA heeft ingezet op opschaling: binnen de pilots zelf, vanuit de werkagenda van de Taskforce en binnen de Rijksoverheid. Hieronder geven we weer wat deze inspanningen concreet hebben opgeleverd.

5.3.1 Opschaling per pilot

De SZW-projectleiders van de pilots hebben allemaal hun eigen opschalingsplannen opgesteld en zijn bezig met de uitvoering ervan. De opschaling is vaak al begonnen nog voordat de definitieve resultaten er waren, waardoor er nu al opvallend veel voorlopige resultaten zijn.

- Voor de **Barometer Culturele Diversiteit** is daadwerkelijk sprake van brede opschaling in de zin van brede uitrol. De Barometer is beschikbaar voor werkgevers met minimaal 250 werknemers en kan ingekocht worden bij het CBS. De communicatie en promotie is in handen van Diversiteit in Bedrijf. In feite is het hele instrument dus geborgd binnen bestaande structuren. SZW is alleen nog betrokken via de evaluatie van waaruit mogelijk nog aanbevelingen voor verdere ontwikkeling naar voren komen.
- Bij de pilot '**Nudging in Werving en Selectie**' vindt borging plaats via diverse lijnen, vooral gericht op het laten aansluiten van zo veel mogelijk grote bekende werkgevers. Hiervoor wordt ingezet op formele en informele communicatie, bijvoorbeeld door de bestaande deelnemers van de pilot uitgenodigd om hun verhaal te vertellen en andere werkgevers te inspireren. Ook brancheorganisaties worden aangespoord om het gebruik van de nudges te bevorderen. De uitkomsten worden bovendien geïntegreerd in de uitwerking van de toekomstige 'Wet toezicht gelijke kansen bij werving en selectie'. Overige plannen gericht op recruiters en HR-onderwijsinstellingen moeten nog verder vorm krijgen.
- De pilot '**Behoud en Doorstroom**' zijn er nog weinig resultaten om op te schalen. Vanuit het programmateam van VIA is er een koppeling gelegd met de Nederlandse Inclusiviteitsmonitor (NIM) en wordt er verder verdiepend onderzoek uitgevoerd, om het gesprek over het gebruik van effectieve interventies ter bevordering van inclusie te kunnen bevorderen.
- De kennis uit de pilots '**Intensieve Begeleiding van Langdurig Werkzoekenden**' wordt met name binnen de Werkagenda en SZW-intern geborgd. Het VIA-team heeft aansluiting gevonden bij het werk van de Regionale Mobiliteitsteams die uit de coronacrisis zijn ontstaan en waarin gemeenten, UWV, (koepelorganisaties van) werkgevers en werknemers samenwerken om werkzoekenden aan het werk te helpen. In hoeverre de lessen uit de pilot hier toegepast kunnen worden, is niet duidelijk.
- Binnen de pilot '**Leren en Werken**' zijn twee praktijkbijeenkomsten georganiseerd en twee leercirkels. Een belangrijke ontwikkeling is het feit dat de pilot onderzoeken mee zijn genomen in het kennisdocument van de SER over leerwerktrajecten voor nieuwkomers in de praktijk en mogelijkheden tot opschaling. De lessen uit de VIA-pilots worden in deze analyse samengebracht met de lessen van 13 andere leerwerktrajecten.
- De jongerenpilots '**Studiekeuze vmbo**' en '**Aansluiting mbo-arbeidsmarkt**' hebben nog geen op te schalen resultaten opgeleverd. Parallel aan de pilots is al wel een opschalingsstructuur opgezet via het 'Kennispunt MBO Gelijke Kansen, Diversiteit en Inclusie' dat mbo-instellingen ondersteunt bij het werken aan kansengelijkheid. Dit kennispunt is een voor de hand liggend kanaal om de VIA-kennis te verspreiden binnen het onderwijsveld en is onder andere gebruikt om de Toolbox Gelijke Kansen onder de aandacht te brengen.

- Ondanks het feit dat de pilot '**Uitstroom uit de WW**' niet kon doorgaan, worden de lessen uit het vooronderzoek binnen SZW gedeeld met de betreffende beleidsdirecties. Zo worden de mogelijkheden onderzocht om extra ondersteuning bij het invullen van de Werkverkenner van het UWV mogelijk te maken, aangezien dit als knelpunt uit het vooronderzoek naar voren kwam.

Dit overzicht laat wederom zien dat de diversiteit aan pilots ook steeds tot andere oplossingen leidt. De jongerenpilots, de pilot 'Nudging in Werving en Selectie' en de pilot 'Barometer Culturele Diversiteit' zijn het meest actief in het optuigen van eigen structuren voor borging en opschaling. De overige pilots zoeken de mogelijkheden vooral in de afspraken met partijen binnen de Werkagenda. Die flexibiliteit is een indicatie dat er binnen het programma naar passende en kansrijke oplossingen wordt gezocht die verder gaan dan wat de programmastructuur te bieden heeft.

De Werkagenda blijft wel het meest belangrijke en centrale vehikel voor de opschaling en borging van de VIA-kennis. In de volgende paragraaf beschrijven we welke stappen in dat kader zijn gezet.

5.3.2 Opschaling via de Werkagenda VIA

De Werkagenda is ontstaan vanuit de Taskforce Werk en Integratie en heet dan ook volledig 'Werkagenda Werk en Integratie'. Het initiatief tot het opstellen van de Werkagenda kwam vanuit SZW, met de achterliggende gedachte om de lessen vanuit VIA te borgen in gezamenlijke intenties en afspraken met de partijen uit de Taskforce. Het gaat om de volgende (koepel)organisaties: SER, MBO Raad, Vereniging Hogescholen, SBB, ABU, NBBU, Randstad, G40, G4, VNG, Divosa, Vluchtelingenwerk NL, UAF, AWWN, VNO-NCW/MKB Nederland, FNV, CNV, UWV, OCW en SZW. De organisaties committeren zich op bestuurlijk niveau aan de afspraken binnen de Werkagenda.

De Werkagenda is nog niet volledig uitgewerkt of vastgesteld, maar is in conceptvorm beschikbaar.³⁷ We gaan hieronder dan ook niet in op de details van de inhoud, aangezien die nog kunnen veranderen, maar focussen ons op het bredere kader. De werkagenda bestaat uit een algemene preambule en vier onderdelen die in vier themagroepen uit de Werkgroep VIA worden uitgewerkt en de volgende onderwerpen beslaan:

1. Toeleiding naar werk
2. Meer culturele diversiteit op het werk
3. Jongeren en de overgang van onderwijs naar de arbeidsmarkt
4. Evaluatie, onderzoek en monitoring

Deze onderwerpen sluiten goed aan bij de drie programmalijnen van VIA, waarbij het tweede onderwerp dus vooral betrekking heeft op de verantwoordelijkheid van werkgevers. De ambitie van de werkagenda is om de arbeidsmarktpositie van personen met een niet-westerse migratieachtergrond "structureel, kwalitatief en duurzaam" te versterken en daarbij "concrete,

³⁷ Concept Werkagenda, bouwstenen en pijlers

effectieve en kansrijke aanpakken” toe te passen en onder de achterbannen van de ondertekenaars te verspreiden. De werkgenda wordt om de zes maanden geëvalueerd met de mogelijkheid om andere organisaties aan te laten sluiten.

De Werkgenda is een veelbelovend kader om de VIA-kennis te borgen. De partijen die vertegenwoordigd zijn in de Taskforce zijn de juiste partners en het lijkt er niet op dat belangrijke actoren vergeten worden. Het was zeker niet voorbarig dat SZW al in december 2020 het idee van de Werkgenda bij deze partijen heeft neergelegd waardoor er nu bij afronding van het programma al veel afspraken op papier staan. Tegelijkertijd laat het feit dat de Werkgenda alleen nog in concept beschikbaar is wel zien dat het een proces is dat veel tijd vergt.

De onderwerpen van de VIA-pilots komen duidelijk terug in de concepten van de themagroepen: leren en werken en intensieve begeleiding vormen de focus van de themagroep ‘Toeleiding naar werk’, objectivering van werving en selectie heeft een duidelijke plaats in de themagroep ‘Meer culturele diversiteit op het werk’ en de thema’s studiekeuze en aansluiting mbo-arbeidsmarkt worden uiteraard besproken in de uitgangspunten van de themagroep ‘Jongeren’. Hier zijn wel twee aantekeningen bij de plaatsen:

- Ten eerste lijkt het er vooralsnog op dat vooral de thema’s of interventies als geheel worden overgenomen door de Werkgenda, en niet zozeer de specifieke lessen uit de pilots. Zo wordt het idee van intensieve begeleiding van werkzoekenden omarmd, net als het idee van leerwerktrajecten, maar wordt hier weinig verdere inhoudelijke specificering aan gegeven waaruit zou kunnen blijken dat de werkzame mechanismen die door de VIA-pilots zijn geïdentificeerd worden toegepast. Het blijft bij de algemene intentie dat de ‘lessen uit de pilots’ zullen worden toegepast.
- Ten tweede worden naast de VIA-interventies ook andere maatregelen en ideeën beschreven waar de ondertekenaars zich aan verbinden. Vooral in het onderdeel van de Werkgenda voor werkgevers is dit duidelijk te zien. Dat is alleen maar toe te juichen, zolang het gaat om effectieve aanpakken waarbij de VIA-kennis zo met andere initiatieven wordt verbonden en daarin wordt verankerd. Hier schuilt wel het gevaar dat de Werkgenda vooral een vehikel wordt waarin stakeholders hun eigen (bestaande) agenda vervolgen, waardoor VIA feitelijk weinig impact heeft op de richting van het gevoerde beleid of de geïmplementeerde interventies.

In feite komt in deze twee kanttekeningen het kerndilemma van een opschaling via sociale partners (en breder) tevoorschijn: er moet een balans gevonden worden tussen het leggen van verantwoordelijkheid bij de partijen in het veld enerzijds en het blijven aansturen op het gebruik op (bewezen) effectieve aanpakken.

De stakeholders die voor de evaluatie zijn geïnterviewd en die zelf bestuurlijk zijn vertegenwoordigd in de Taskforce, zijn positief over de ontwikkeling van de Werkgenda maar zien ook de beperkingen. Het is belangrijk gegeven dat er met de Taskforce en de Werkgenda een plek is waar de onderwerpen en ook de kennis van VIA verder besproken wordt, ook als VIA niet meer bestaat. Sowieso onderschrijven de stakeholders de noodzaak van een omschakeling van kennisverzameling naar gezamenlijke actie. De concreetheid van de afspraken laat nog wel te wensen over waarbij de vraag is of de Werkgenda niet op een te hoog bestuurlijk niveau is

ingestoken. Hoe deze afspraken zich zullen vertalen in de praktijk, is op dit moment nog niet te zeggen.

Daar komt bij dat de financiering van interventies en beleid in de Werkagenda niet wordt besproken. Zeker waar het gaat om opschaling van intensieve begeleiding is dit een belangrijk onderwerp. Terwijl er in de Taskforce wel inhoudelijke afspraken gemaakt worden, is de kans groot dat er bij de financiering weer naar het ministerie gekeken zal worden. Deze vraag zal uiteindelijk bij een nieuw kabinet terecht komen.

5.3.3 Toegevoegde waarde van VIA in de opschaling

Net zoals we bij de kennisopbrengsten hebben gekeken welke vernieuwing de kennis heeft gebracht, kunnen we bij de opschaling ook kijken of de betreffende afspraken en intenties door het programma VIA teweeg zijn gebracht of ook in de afwezigheid van het programma zouden zijn ontstaan. In eerste instantie lijkt dit een paradoxale vraag, het gaat immers om de opschaling van de 'eigen' VIA-kennis. Het is echter wel mogelijk dat stakeholders in een alternatief scenario zonder VIA ook vanzelf tot dezelfde conclusies waren gekomen of dezelfde koers hadden gevaren. Het antwoord hierop kunnen we nooit zeker weten, het is dus per definitie speculatief. De vraag leidt wel tot een beter besef van de unieke bijdrage die VIA heeft geleverd.

De eerste vergelijking die we kunnen trekken is met een situatie waarin VIA niet bestaat en waarin ook geen alternatief programma is uitgevoerd. In een dergelijke situatie zou het onderwerp van arbeidsmarktintegratie in de volle breedte zeker minder geconcentreerde aandacht krijgen, zowel bij de stakeholders als bij het ministerie. De Taskforce zou waarschijnlijk niet bestaan, waardoor het onderwerp niet continu onder de aandacht gebracht zou worden bij de relevante actoren. Ook zou er geen duidelijke plek zijn binnen het ministerie waar dit onderwerp gepositioneerd is, maar zou het versnipperd op verschillende plekken aandacht krijgen. Tot slot zou de centrale 'frame' van VIA ontbreken en de agenderende werking die daarvan uitgaat.

Uiteraard zijn de betrokken actoren ook vanuit zichzelf met deze thematiek bezig. Het gebruik van leerwerktrajecten en intensieve begeleiding zou ook in een alternatief scenario aandacht krijgen van de stakeholders, echter waarschijnlijk vooral gericht op specifieke doelgroepen zoals recente nieuwkomers en niet voor de brede VIA-doelgroep. Aan werkgeverskant zijn discriminatiebestrijding (via het Actieplan Arbeidsmarktdiscriminatie) en diversiteit en inclusie (o.a. via Diversiteit in Bedrijf) onderwerpen die ook al voor en parallel aan VIA aandacht hebben gekregen.

Het ligt niet voor de hand dat de *richting* van de acties en intenties van de stakeholders wezenlijk anders zou zijn als VIA niet zou bestaan. VIA biedt vanuit dat perspectief bekeken vooral voeding voor het bestaande werk van de stakeholders op deze thema's. Het zijn concrete voorbeelden van interventies, informatie daarover en lessen over de toepassing van de kennis die zonder VIA voor een deel zouden ontbreken. Daarmee is er, mede door VIA, binnen deze groep stakeholders minder sprake van handelingsverlegenheid dan er nog een aantal jaar geleden was. Verder biedt VIA, juist door de route via de Taskforce, een mogelijkheid om de spanningen te bundelen en waar nodig te coördineren.

De tweede vergelijking die we kunnen trekken is met een situatie waarin er een alternatief programma gericht op arbeidsmarktintegratie heeft bestaan, bijvoorbeeld een programma dat van meet af aan gericht was op aanjagen en netwerken in plaats van ontwikkeling en kennis. De agendering van het onderwerp was in een dergelijke situatie ook aanwezig geweest. In deze situatie was de kennis van VIA, netgenoemde 'voeding', voor de stakeholders echter niet beschikbaar geweest. Ook het gezamenlijk werken aan pilots en het identificeren van werkzame mechanismen zou ontbreken. Daar staat tegenover dat er al meer vooruitgang in de implementatie en daadwerkelijke uitrol van interventies was geboekt, doordat er geen onderzoek nodig was geweest. In ieder geval op de dossiers waar geen sprake was van onduidelijkheid of onenigheid over de wenselijke maatregelen. Enkele stakeholders suggereren dat de tussenstap via een onderzoeks- en ontwikkelingsprogramma niet nodig was en dat er al eerder aan de implementatie en uitrol begonnen had kunnen worden.

Ook VIA in de huidige vorm heeft echter aandacht voor implementatie en uitrol gehad; en ook met een andere insteek vanaf het begin kunnen we ervan uitgaan dat er altijd wel een nadruk op effectieve interventies zou zijn geweest. Zo laat deze hypothetische vergelijking mogelijk nog wel iets anders zien: namelijk dat VIA weliswaar een kennisgebaseerd uitgangspunt en werkwijze heeft gehanteerd, maar dat deze werkwijze uiteindelijk altijd ten dienste stond van het breed uitrollen van interventies. De opgedane kennis was geen noodzakelijke voorwaarde voor implementeren van maatregelen, maar kan nu wel gebruikt worden als middel om brede betrokkenheid aan te jagen en te stroomlijnen.

5.4 Wat heeft VIA direct opgeleverd voor de doelgroepen?

Het programma VIA heeft nooit beoogd om directe impact op het macroniveau van de arbeidsmarkt te hebben. Hiervoor was het programma financieel gezien veel te bescheiden. Het uitgangspunt was juist dat het programma via experimenten en onderzoek veel bredere impact kan hebben dan via directe interventies. Desondanks hebben binnen de pilots ook veel mensen direct geprofiteerd van de programma. Deze directe impact zetten we hieronder op een rij:

- Vanuit de pilots 'Intensieve Begeleiding' hebben 338 langdurig werkzoekenden intensieve begeleiding door hun gemeente ontvangen: 134 personen in Enschede, 142 in Amsterdam en 62 in Nijmegen. De analyse in Leiden is gebaseerd op data van groepen uit 2017 en 2018 die dus niet vanuit VIA zijn gedraaid. Een deel van deze deelnemers heeft (extra) stappen gezet richting participatie en werk.
- In de pilots 'Leren en Werken' zijn in ieder geval 243 deelnemers gestart met een traject binnen een van de pilots: 44 in Utrecht, 175 bij Nova College, en 24 op het spoor. Aan de pilot van Liander en Stedin zijn 38 deelnemers gestart. De opbrengsten van de deelnemers variëren van betere taakbeheersing, doorstroom naar een betaalde baan, de afronding van een diploma, bijvoorbeeld als monteur of binnen de zorg. Overigens was VIA niet verantwoordelijk voor het opzetten van de pilots (behalve op het spoor), waardoor deze resultaten ook niet direct aan VIA toegeschreven kunnen worden.
- Binnen de werkgeverspilots hebben 19 (middel)grote bedrijven geëxperimenteerd met de nudges, waarbij 17 organisaties hun vacatureteksten neutraler hebben opgeschreven, 7

organisaties de eerste selectie geobjectiveerd hebben, en 8 organisaties met gestructureerde gespreksvoering hebben gewerkt. Onder de streep zijn 154 vacatureteksten neutraler opgesteld, zijn 1170 sollicitanten met de objectievere eerste selectie beoordeeld, en hebben 400 kandidaten een gestructureerd sollicitatiegesprek meegemaakt. H

- Het directe resultaat van de Barometer Culturele Diversiteit is dat 23 organisaties inzicht hebben gekregen in de culturele diversiteit van hun werknemersbestand.
- Voor de pilot Behoud en Doorstroom is de directe impact dat 5 bedrijven plannen hebben opgesteld voor hun diversiteits- en inclusiebeleid.

Dit overzicht laat zien dat er als bijvangst van het programma ook directe impact is gerealiseerd. De aantallen zijn in vergelijking met een programma puur gericht op uitvoering niet groot, maar ze horen uiteindelijk wel bij de bijdrage die VIA heeft geleverd aan integratie op de arbeidsmarkt.

5.5 Conclusie: wat wordt de impact van VIA?

De echte impact van het programma VIA zal pas over een paar jaar zichtbaar worden wanneer duidelijk is of de lessen uit de VIA pilots in de breedte geïmplementeerd zijn. De besluiten die bepalen of dit gaat gebeuren worden echter nu en in de komende maanden genomen. De verzilvering van de belofte van VIA hangt af van twee randvoorwaarden die we in dit hoofdstuk hebben belicht:

- 1) De kwaliteit van de kennisopbrengst van VIA in termen van toegevoegde waarde, bruikbaarheid en bewijskracht.
- 2) De effectiviteit van de opschalingsactiviteiten die vanuit VIA worden opgestart.

De kennisopbrengst van de VIA-pilots en onderzoeken verschilt sterk in zowel inhoudelijke focus, soort informatie en kwaliteit. Vanaf een afstand bezien valt op dat de kennisopbrengst vooral uitblinkt in praktische bruikbaarheid. Het gaat vaak niet om nieuwe of vernieuwende kennis en de bewijskracht schommelt sterk, maar de pilots hebben ervoor gezorgd dat er op veel vlakken overeenstemming is over welke acties veelbelovend zijn en ook welke interventies praktisch haalbaar zijn (oftewel: de pilots hebben laten zien *dat* interventies praktisch haalbaar zijn). Terwijl VIA dus niet tot een sterke omslag in het denken over zinvolle interventies heeft gezorgd, is dit wel een goede uitgangspositie voor de implementatie van interventies.

Ook de opschalingsactiviteiten binnen de pilots en vanuit de Taskforce Werk en Integratie dragen bij aan die uitgangspositie. Enkele kennisopbrengsten zijn al stevig verankerd in lopende processen, op andere vlakken is het nog afwachten op de formulering van afspraken in de Werkagenda. We kunnen constateren dat de belangrijkste maatschappelijke stakeholders zijn aangehaakt bij het opschalingsproces en dat zij geïnteresseerd zijn aan het leveren van een bijdrage aan de verdere integratie waar VIA voor staat. Daarbij is het VIA-handschrift niet op alle onderwerpen even goed te herkennen; de Werkagenda is ook een vehikel om andere prioriteiten verder te brengen. Dat hoeft de verdere uitrol en ontwikkeling van de VIA kennisopbrengsten echter niet in de weg te staan. Betrokkenheid van de rijksoverheid, zowel

coördinerend als financieel, zal wel nodig blijven om het proces te bewaken en op gang te houden.

Met bruikbare kennis en een goede start van de opschaling en borging staan alle seinen op groen voor de verdere impact van het programma VIA. Naar alle waarschijnlijkheid zullen de ingezette acties worden vervolgd en kan VIA zo op langere termijn ook impact op macro niveau hebben. In het volgende hoofdstuk formuleren we enkele aanbevelingen voor acties die eraan bij zullen dragen om deze lange-termijn impact te realiseren.

Lessen voor de toekomst

Dit laatste hoofdstuk bevat enkele lessen voor de toekomst van het vraagstuk waarop het programma VIA gericht is.

6.1 Uitgangspositie voor het vervolg

Deze evaluatie concludeert dat het programma VIA op een aantal fronten tot verandering heeft geleid:

- VIA heeft het vraagstuk van verdere integratie op de arbeidsmarkt en de sub-onderwerpen van de pilots hoog op de agenda gezet bij overheid en maatschappelijke partners.
- VIA heeft laten zien hoe het perspectief van *evidence-based* beleidsontwikkeling binnen een meerjarig beleidsprogramma vertaald kan worden naar praktische en tastbare experimenten.
- VIA heeft inzicht verschaft in de werking van verschillende veelbelovende interventies en daarbij vooral bruikbare lessen over uitvoering en haalbaarheid opgeleverd.
- VIA heeft voor consensus en draagvlak gezorgd voor de inzet van specifieke interventies voor de bevordering van de positie van personen met een niet-westerse migratieachtergrond, zoals het gebruik van intensieve begeleiding, leerwerktrajecten en objectivering van selectieprocedures binnen bedrijven.
- VIA heeft een kansrijk raamwerk gecreëerd waarbinnen koepelorganisaties van werkgevers, werknemers, onderwijs en overheid afspraken over de inzet van interventies ter bevordering van gelijke arbeidsmarktposities kunnen maken.

- VIA heeft ook in directe zin impact gehad: enkele tientallen grote werkgevers zijn aan de slag gegaan met nieuwe manieren van werven en selecteren, met intern inclusiebeleid of hebben hun inzicht in de culturele diversiteit van hun organisatie vergroot; enkele honderden werkzoekenden hebben deelgenomen aan intensieve begeleiding of leerwerktrajecten. De directe impact van VIA houdt ook in dat verschillende werkgevers hun processen blijvend hebben aangepast.

VIA heeft daarmee voor een groot deel bereikt waar het oorspronkelijk voor was opgericht. Het programma heeft een deel van de randvoorwaarden gecreëerd voor een intensieve en gerichte beleidsinzet om de achterblijvende arbeidsmarktpositie van niet-westerse migratieachtergrond blijvend te versterken. Waar vier jaar geleden onduidelijkheid en onenigheid bestond over de vraag via welke lijnen dit vraagstuk het beste opgepakt kon worden, is er nu op het niveau van Rijk en koepelorganisaties veel overeenstemming over de meest kansrijke routes waar beleid zich op kan richten.

Dat betekent ook dat het programma VIA weliswaar afgerond kan worden (ook al lopen enkele pilots nog door), maar dat het vraagstuk waar VIA op gericht was, nog lang niet is opgelost. Vanuit een breder perspectief bekeken kunnen we concluderen dat VIA het voorwerk heeft gedaan: de echt grootschalige aanpak van de knelpunten waar de pilots zich op hebben gericht, moet nog uitgevoerd worden. Daarbij zijn alle relevante actoren aan zet, van werkgevers, gemeenten en onderwijsinstellingen, zowel op koepelniveau als op het niveau van een individueel bedrijf of gemeente. En dat houdt ook een blijvende betrokkenheid en verantwoordelijkheid van de rijksoverheid in.

6.2 Lessen voor de toekomst

Hieronder formuleren we enkele adviezen over vervolgacties die nodig zijn om de kansen die VIA heeft gecreëerd te verzilveren.

Kies voor blijvende betrokkenheid van de rijksoverheid

Het vraagstuk waar VIA zich op richt is met voltooiing van het programma nog lang niet opgelost. Het zou dan ook feitelijk een verspilling van de geïnvesteerde middelen en capaciteit zijn, als het ministerie de heldere focus en agendering van het onderwerp die VIA heeft geboden, los zou laten. Het aanvankelijk idee achter VIA was bovendien dat gedurende een hele kabinetsperiode zou worden geïnvesteerd in kennisopbouw, zodat in de volgende periode een 'recept' zou klaarliggen om uitgevoerd te worden. Hierbij hoort een actieve rol van de rijksoverheid die zowel stimulerend als faciliterend moet zijn. De volgende aanbevelingen richten zich op de verdere invulling van deze rol.

Positioneer opvolging van VIA op een duidelijke plek binnen het ministerie

Een les van de afgelopen vier jaar is dat het heeft geholpen dat VIA als programma duidelijk gepositioneerd was. Dit heeft ervoor gezorgd dat ondanks de turbulente context doorgewerkt kon worden aan een gezamenlijke lijn, en dat sommige onderdelen konden mislukken zonder

het hele proces in gevaar te brengen. Daarnaast kon door het bestaan van het programma een heldere stakeholderstructuur worden onderhouden, die uiteindelijk in een opschalingsstructuur is overgegaan. Tot slot heeft het programma een breder verhaal toegevoegd aan de losstaande pilots. Voor de opvolging van het programma VIA betekent dit dat het onderwerp een duidelijke plek moet houden binnen het ministerie van SZW, bijvoorbeeld in een vervolgprogramma of in ieder geval in een team dat een duidelijke opdracht heeft om voort te bouwen op de ervaring en kennis van VIA. Hierdoor wordt voorkomen dat de aandacht verzwakt en de inspanningen versnipperd raken.

Zorg voor financiële randvoorwaarden voor grootschalige opschaling

De rol die het Rijk in het vervolg vooral moet vervullen is het faciliteren van grootschalige opschaling van de geslaagde VIA pilots. Het belangrijkste knelpunt hierbij zijn financiële middelen, met name als het gaat om intensieve begeleiding van langdurig werkzoekenden en bij leerwerktrajecten. VIA heeft weliswaar laten zien dat deze interventies zich op de langere termijn ook in financiële zin terugbetalen, maar er is nog steeds een forse initiële investering nodig. Zeker als het gaat om gemeenten zal deze financiële drempel in veel gevallen te hoog zijn om tot actie over te gaan. Bovendien kan stimulering van het Rijk op dit punt ook het politieke draagvlak vergroten om te investeren in initiatieven die pas op de langere termijn resultaat opleveren.

Financiële middelen zijn niet de enige randvoorwaarde die van belang is voor grootschalige opschaling. Voor deze evaluatie geven stakeholders aan dat er ook systemische en praktische obstakels zijn die effectieve uitvoering in de weg kunnen zitten. Als we kijken naar de randvoorwaarden voor effectieve begeleiding, staan een continue focus op taal en een hoge professionaliteit van klantmanagers in de begeleiding centraal. Het is lang niet vanzelfsprekend dat elke gemeente of elk leerwerktraject toegang heeft tot kwalitatief hoogwaardige taalondersteuning en gespecialiseerde klantmanagers. Zo kunnen er ook andere knelpunten optreden in de verdere uitrol.

Het programma VIA heeft in feite gezorgd voor het bestaan van één cruciale randvoorwaarde voor een effectieve aanpak van de arbeidsmarktproblematiek: kennis en consensus over de te varen koers. De volgende uitdaging is om de overige randvoorwaarden (financieel, systemisch, praktisch, politiek) te scheppen. Het ministerie heeft daar een belangrijke rol in te spelen.

Frame VIA als blijvende opgave en kans en houd urgentiebesef vast

Bij alle bovenstaande vervolgstappen hoort ook een overtuigende boodschap die de urgentie van de uitdaging aangeeft. Zo moet het ministerie het belang van de versterking van de arbeidsmarktpositie van Personen met een migratieachtergrond blijven benadrukken om de actiebereidheid niet alleen bij de stakeholders op overkoepelend niveau, maar ook bij individuele bedrijven, gemeenten en onderwijsinstellingen te stimuleren.

De uitgangssituatie is in feite nog steeds dezelfde als bij het begin van VIA: er is sprake van krapte op de arbeidsmarkt, terwijl de positie van Nederlanders met niet-westerse migratieachtergrond nog steeds achterblijft. Er is wel meer kennis en minder handelingsverlegenheid in de aanpak. Dit biedt de mogelijkheid voor het ministerie om de VIA-

opgave nog nadrukkelijker te framen als unieke kans waar brede maatschappelijke actie voor nodig is. Zo kan het urgentiebesef bij alle actoren vastgehouden en versterkt worden.

Sociale partners en andere stakeholders: zet je in voor draagvlak en actie

Ook de stakeholders die in dit rapport zijn benoemd, te weten werkgevers- en werknemersorganisaties, gemeentelijke koepels, UWV en onderwijsinstellingen, dragen een verantwoordelijkheid voor het laten slagen van de volgende stap in de VIA opschaling. Zij zullen zich moeten blijven inzetten voor draagvlak onder hun achterban voor de uitrol van de VIA lessen, juist ook wanneer er praktische knelpunten optreden. Dit betekent dat de diverse koepelorganisaties uitgaan van en blijven vasthouden aan de boodschap dat de verdere integratie op de arbeidsmarkt een gezamenlijke opgave is die in de komende jaren centraal staat.

Concreet betekent dit dat werkgeversorganisaties uitdragen wat individuele bedrijven en organisaties kunnen doen aan objectivering en fact-based inclusiebeleid, en wat dit oplevert voor bedrijven en de samenleving; dat gemeentelijke belangenvertegenwoordigers hun eigen achterban overtuigen van de meerwaarde van intensieve begeleiding en leerwerktrajecten en het belang van gerichte investering in de groep van werkzoekenden met een niet-westerse migratieachtergrond; dat onderwijskoepels in gesprek blijven met mbo-scholen over de inzet van effectieve interventies voor de bevordering van kansengelijkheid; en dat al deze actoren gecommitteerd blijven aan een continue samenwerking en afstemming, in het kader van de Taskforce, Werkgroep, Werkagenda of andere nog op te tuigen samenwerkingsvorm.

Stimuleer kennisontwikkeling in bestaande kennisnetwerken

VIA heeft niet alle kennislacunes gevuld, en met elk nieuw inzicht ontstaan er nieuwe kennisvragen. Toch kan de nadruk die VIA heeft gelegd op onderzoek en kennisontwikkeling deels losgelaten worden, nu de focus verlegd wordt naar opschaling en implementatie. Kennis is op dit moment niet meer het belangrijkste wat het Rijk toe kan voegen aan het werkveld van verdere integratie op de arbeidsmarkt. Wel is het aan te bevelen om parallel aan de stimulering en opschaling oog te hebben voor knelpunten die om onderzoek vragen. Het kan gaan zowel om effectiviteitskennis als om praktijk- en procesvragen, gekoppeld aan de evaluatie van maatregelen. Ook is het belangrijk om de voortgang van de opschaling en de ontwikkelingen op macroniveau te blijven volgen.

Voor dat laatste is binnen het programma reeds de VIA-monitor ontwikkeld. Deze monitor is een belangrijk instrument om de voortgang te volgen en de lange-termijn impact van VIA in beeld te brengen. Voor andere kennisvragen ligt het voor de hand om voorlopig aansluiting te zoeken bij bestaande kennisnetwerken en -instellingen zoals KIS, NRO, SCP en ZonMW en ook voeling te houden met de kennis die vanuit de bestaande programma's van deze instellingen wordt opgeleverd. De kennisagenda, als onderdeel van de Werkagenda, kan zowel intern als extern een goede kapstok bieden voor het soort kennis en de onderwerpen waarop verder onderzoek nodig is. Voor praktijk- en evaluatievragen kunnen losse onderzoeken worden uitgevoerd.

Verspreid lessen over evidence based policymaking actief binnen het Rijk

Deze evaluatie heeft geconstateerd dat VIA een pioniersrol heeft gespeeld ten aanzien van evidence-based en evidence-informed beleidsontwikkeling binnen het Rijk. Dat heeft betekend dat de ontwikkeling en uitvoering van het programma een zoekend en lerend proces is geweest. De rol van pionier houdt ook in dat anderen kunnen leren van deze ervaring en hierdoor vanaf het begin een scherper beeld hebben van de keuzes en uitdagingen die er tijdens een soortgelijk programma kunnen ontstaan. Het is aan te bevelen om de lessen die VIA op dit terrein heeft opgeleverd actief binnen het Rijk aan te bieden om anderen te inspireren en te informeren. Daarbij gaat het dus niet om de inhoudelijke lessen van de pilots maar om de beleidstechnische lessen op programmaniveau.

Het programmateam heeft de negen belangrijkste proceslessen op papier gezet en verspreid, in het kader van de operatie Inzicht in Kwaliteit. De lessen en ervaringen die het VIA-programmateam heeft verzameld gaan echter veel verder dan deze lijst van negen punten. Om deze ervaringskennis op een effectieve manier te kunnen overdragen aan andere directies die er belang bij hebben, is directe uitwisseling tussen betrokkenen nodig. Dat kan de vorm hebben van zowel informele uitwisseling tussen directies als formelere kennissessies. De operatie Inzicht in Kwaliteit bood eerder een logische plek om dit soort kennisuitwisseling te faciliteren, wellicht bestaan er inmiddels nieuwe mogelijkheden voor een proactieve verspreiding van lessen. Zeker in de komende periode waarin de beleidsvoornemens van een nieuw kabinet uitgewerkt zullen worden, ligt er een kans om anderen te laten voortbouwen op de VIA-ervaring van de afgelopen vier jaar.

Bijlage 1: Overzicht van bronnen

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'

AEF & Ilse Dekker Communicatie (2019). Opschaling- en communicatiestrategie VIA-pilots. Utrecht: AEF.

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.

Berkhout, B., Odé, A., Rossing, H., Varwijk, J. (2021). Meer dan alleen taal. Onderzoek naar de effecten en succesfactoren van Project JA+ voor uitkeringsgerechtigden met een taalachterstand. 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.

Huberts, S., Onstenk, A. en Swart, L. (2021). Tussenrapportage Barometer Culturele Diversiteit.

Huijs, J. et al (2021). Richting Gelijke Kansen. Onderzoeksrapport bij de pilot Nudging in Werving en Selectie. Den Haag: Ministerie van SZW.

Hulsegge, G. et al (2021). Delphi-studie stand der wetenschap arbeidsmarktdiscriminatie. Interventies om arbeidsmarktdiscriminatie te verminderen en de diversiteit te vergroten. Leiden: TNO.

Kennispunt Gelijke Kansen Diversiteit en Inclusie (2021). Toolbox. Wat werkt om de kansen op de arbeidsmarkt van Jongeren met een migratieachtergrond en/of lage sociaal-economische status te verbeteren?

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

Larsen, V. & Lubbe, M. (2021). MKBA Pilot VIA Amsterdam. Rendement van intensieve ondersteuning voor de doelgroep met een Somalische migratieachtergrond, eindrapportage. Amsterdam: LPBL.

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

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

Ministerie van SZW (2020). Programma VIA Voortgangsbrief 2020, Kamerstuk 29 544 Nr. 1029, Den Haag, 9 november 2020.

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

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 (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. Leiden: De Beleidsonderzoekers.

- Ruig, L. de & Walz, G. (2020). Evaluatie programma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt. Tweede rapport: voorlopige lessen over de uitvoering en opbrengsten van het programma. Leiden: De Beleidsonderzoekers.
- Tinnemans, K., Hoff, M van der (2021). Wijkgericht en intensief ondersteunen bij integratie op de arbeidsmarkt. Onderzoek naar de VIA-pilot in Enschede.
- 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.
- Verhoef, H. et al (2021). Tussenrapport pilot behoud & doorstroom. Leiden: TNO
- 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.
- Werner, L., Beckers, P., Tolsma, J., Spierings, N. (2021). VIA pilot participatietraject gemeente Nijmegen. Tussentijdse rapportage. Nijmegen: Radboud University Network on Migrant Inclusion, Radboud Universiteit.

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.
- 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.

Schaft, T. van der, et al (zonder datum). Kennisdocument: Leerwerktrajecten voor nieuwkomers in de praktijk: een inventarisatie van opschalingsmogelijkheden. Den Haag: SER.

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

Bijlage 2: Overzicht van geïnterviewden

Thema	Interviews
Pilot Leren en Werken	Duo-interview met beleidsmedewerkers SZW Vier interviews projectleiders pilots
Pilot Intensieve begeleiding	Duo-interview beleidsmedewerkers SZW Drie interviews projectleiders pilots
Pilot Nudging in Werving en Selectie	Duo-interview met beleidsmedewerkers SZW Interview onderzoeker pilot
Pilot behoud en doorstroom	Interview met beleidsmedewerker SZW
Pilots gericht op jongeren	Duo-interview met beleidsmedewerkers SZW
Programma VIA	Duo-interview met Programmacoördinator VIA en onderzoekscoördinator Interview met afdelingshoofd
Stakeholders die betrokken zijn geweest bij VIA	Duo-interview met vertegenwoordigers UAF en Vluchtelingenwerk Nederland Duo-interview met vertegenwoordigers van VNG en gemeente Almere Groepsinterview met vertegenwoordigers van ABU en NBBU Interview met vertegenwoordiger van Divosa Interview met vertegenwoordiger van MBO Raad Duo-interview met vertegenwoordigers van de SER en Diversiteit in Bedrijf

	<p>Interview met vertegenwoordiger van FNV</p> <p>Duo-interview met medewerkers van directies arbeidsverhoudingen en participatie en decentrale voorzieningen van het ministerie van SZW</p>
--	--

Bijlage 3: Overzicht pilots

Leren en werken

Waaruit bestond de pilot?

In de pilot Leren en Werken onderzoeken de betrokkenen welke combinaties van leren en werken bevorderend zijn voor duurzame arbeidsparticipatie van personen met een niet-westerse migratieachtergrond. Binnen de pilot worden vier aanpakken onderzocht die ieder een andere context hebben. Belangrijke verschillen zijn de uitvoerder(s) van de aanpak, de sector, het doel, de doelgroep en het stadium waarin de aanpak zich bevindt (nieuw of bestaand):

- De pilot **Leren en werken in Utrecht** wordt uitgevoerd door één gemeente in combinatie met een re-integratiebedrijf, een werkgever in de horeca en een uitzendbureau dat functies aanbiedt in de logistiek. Het initiatief ligt bij de gemeente Utrecht. 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.
- De pilot **Leren en werken bij Liander** wordt uitgevoerd door twee netbeheerders (Liander en Stedin) in combinatie met diverse samenwerkingspartners die zorgen voor voorselectie van de doelgroep, opleiding en begeleiding. Het initiatief ligt bij de werkgevers. 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 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) in combinatie met gemeenten en negen zorgorganisaties. Het initiatief ligt bij het ROC. 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 en te onderzoeken of instroom in een reguliere zorgopleiding voor hen wenselijk en haalbaar is. Het gaat om een bestaande aanpak die is ontwikkeld op initiatief van het Nova College en waarbij nu in het kader van het programma VIA nieuwe deelnemers instromen.
- De pilot **Duurzame arbeidsmarkt op de rails** wordt uitgevoerd door werkgevers in de spoorsector in combinatie met gemeenten, een opleidingscentrum en twee faciliterende partijen. Het initiatief hiervoor is genomen door het ministerie van SZW. 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.

- De pilot **Traineeship statushouders SZW** wordt uitgevoerd door het Ministerie van SZW in samenwerking met Refugee Talent Hub. De doelgroep bestaat uit statushouders die niet langer dan 5 jaar in Nederland wonen. Het initiatief hiertoe is genomen door het ministerie van SZW. Doel is leerwerkplekken te bieden aan statushouders in een 'talige' omgeving binnen het ministerie. Het traject duurt anderhalf jaar, en de statushouders en het ministerie krijgen ondersteuning van de Refugee Talent Hub. Doel is om de arbeidsmarktpositie van de statushouders te versterken zodat zij na afloop van het traineeship een volgende stap in hun carrière kunnen zetten.

Naast deze verschillen tussen de leerwerktrajecten zijn er ook duidelijke overeenkomsten. In alle aanpakken ontvangen deelnemers vakinhoudelijke scholing in combinatie met taallessen en gaan ze aan het werk in een echte functie (al dan niet als stagiair). In alle aanpakken werken publieke en private partijen samen.

Hoe is de uitvoering van de pilot verlopen?

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' waren al wat meer uitgekristalliseerd. Liander en Nova College hadden al ervaring met de aanpak opgedaan bij eerdere lichtingen deelnemers. De inhoud van het traject lag in hoofdlijnen vast. De betrokken partijen kenden elkaar en hadden onderling werkafspraken gemaakt. Ernstige knelpunten zijn in een eerder stadium grotendeels opgelost. Dit alles betekent niet dat deze pilots geheel vrij zijn gebleven van knelpunten maar wel dat de implementatie en uitvoering relatief soepel verliepen. 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 lag nog niet vast, werkprocessen moesten nog ontwikkeld worden en partijen moesten elkaar leren kennen en leren samenwerken. Er deden zich dan ook belangrijke knelpunten voor bij de implementatie en uitvoering die om een oplossing vroegen. 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.

Wat is de directe maatschappelijke impact van de pilot?

Hieronder beschrijven we de maatschappelijke impact van de pilots. Daarbij moet bedacht worden dat drie van de vier aanpakken – in Utrecht, bij Liander en in de zorg – niet door VIA zijn geëntameerd. De maatschappelijke impact van deze aanpakken kan dan ook niet aan VIA worden toegeschreven. Bij de aanpak op het spoor ligt dat anders: daar is vanuit VIA initiatief genomen om een aanpak te ontwikkelen. De resulterende maatschappelijke impact kan ten minste deels aan VIA worden toegeschreven.

- Bij de aanpak in **Utrecht** zijn 44 mensen gestart met een traject. Het traject loopt een jaar. De deelnemers zijn divers maar hebben allemaal een laag taalniveau (A0). Volgens de evaluatie is er bij de deelnemers een aantal "voorlopige opbrengsten", waaronder: taalbeheersing gaat vooruit, uitstroom naar mbo-opleiding in één van de sectortrajecten, doorstroom "in mondjesmaat" naar een betaalde baan in één van de sectortrajecten, meer

zelfvertrouwen en zelfstandigheid, meer kennis over de Nederlandse arbeidsmarkt, vaardigheden en kennis van werkcultuur in Nederland.³⁸

- Bij de aanpak van **Liander en Stedin** slaagde 84% van de geselecteerde kandidaten erin een monteursdiploma te behalen.³⁹ 38 kandidaten zijn gestart met het traject. De betrokken bedrijven zijn tevreden omdat zij op deze manier personeel kunnen werven in een erg krappe arbeidsmarkt. Verder bevat het evaluatierapport geen uitspraken over effecten of maatschappelijke impact.
- Bij het voortraject leren en werken in de **zorg** wordt in het evaluatierapport geconcludeerd dat het voortraject anderstaligen in staat stelt in te stromen op een mbo niveau 3-opleiding, waar dat anders waarschijnlijk niet mogelijk was geweest.⁴⁰ In de onderzoeksperiode zijn 175 deelnemers gestart met het voortraject. Van de deelnemers die aan het voortraject starten haalt uiteindelijk 39% zijn een diploma op niveau 3-niveau. Nog eens 9% haalt een diploma op niveau 2-niveau.⁴¹ Deelnemers geven aan dat ze door deelname aan het voortraject "hun Nederlandse taalvaardigheden hebben verbeterd, inhoudelijke kennis hebben opgedaan over de zorg en geleerd hebben over hoe de aansluitende opleiding in elkaar zit".⁴²
- Bij de aanpak op het **spoor** zijn tot 12 maart 2021 (het 'afkaphmoment' van de dataverzameling) 24 matches gemaakt. Een match betekent dat een statushouder aan de slag is gegaan bij een werkgever. Daarbij kan het gaan om een regulier arbeidscontract, een werkervaringsplek of een stageplaats. Omdat veel plaatsingen pas kort voor het verschijnen van het evaluatierapport waren gemaakt viel nog niets te zeggen over de duurzaamheid van de plaatsingen.
- Bij het traineeship van het **ministerie van SZW** zijn 6 statushouders begonnen aan het traject. Er is nog geen informatie over opbrengsten bekend, het traject loopt nog door tot eind 2022.

Welke kennis heeft de pilot opgeleverd?

De evaluaties van deze vier aanpakken zijn geen netto-effectiviteitsonderzoeken. Dat wil zeggen: de evaluatierapporten bevatten weliswaar informatie over resultaten (doorgaans aantallen plaatsingen bij werkgevers en/of aantallen gediplomeerden), maar deze resultaten worden niet vergeleken met controlegroepen die niet deelnemen aan de pilotaanpak.

De evaluatierapporten leveren wel kennis op over werkzame mechanismen. Vier werkzame elementen lijken cruciaal voor duurzame arbeidsparticipatie via leerwerktrajecten:

³⁸ Linda Bakker, Sam Huberts en Nikki Scholten, Investeren in mensen: begeleiding naar werk en volwaardig burgerschap. Evaluatie pilot leren en werken in Utrecht (Significant Public, maart 2021), blz 6.

³⁹ Of men lag op koers indien het traject nog niet zover gevorderd was. Zie Ad Baan et al, Evaluatie pilots voor statushouders bij Liander en Stedin. We werkzame elementen in de opleidingstrajecten (Berenschot en IZI Solutions, november 2020), blz 7.

⁴⁰ Diane Bultink et al, Voortraject leren en werken in de zorg en de aanvullende niveau 3-opleiding voor anderstaligen. Definitief concept Eindrapportage van de evaluatie (Verwey-Joncker en SEOR, mei 2021), blz 3.

⁴¹ Diane Bultink et al, Voortraject leren en werken in de zorg en de aanvullende niveau 3-opleiding voor anderstaligen. Definitief concept Eindrapportage van de evaluatie (Verwey-Joncker en SEOR, mei 2021), blz 34-35.

⁴² Diane Bultink et al, Voortraject leren en werken in de zorg en de aanvullende niveau 3-opleiding voor anderstaligen. Definitief concept Eindrapportage van de evaluatie (Verwey-Joncker en SEOR, mei 2021), blz 45.

- 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 overgekwalficeerde 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 gemeende 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 leidinggevend. Daarvoor is ook sturing op gedrag en cultuur nodig bij deelnemende werkgevers.

Wie kan deze kennis gebruiken, en onder welke omstandigheden?

De opgeleverde kennis is te gebruiken voor

- gemeenten die bereid zijn om te investeren om anderstaligen vanuit de bijstand naar werk te begeleiden
- werkgevers die personeel zoeken en bereid zijn om te investeren in extra begeleiding en opleiding in de eerste jaren
- opleiders die bereid zijn om te investeren in extra begeleiding en maatwerk voor anderstaligen.

Op verzoek van het ministerie van SZW heeft de SER onderzoek gedaan naar opschalingsmogelijkheden wat leerwerktrajecten betreft. Voor het schrijven van dit rapport is een concept eindrapportage aan het onderzoeksteam ter beschikking gesteld.⁴³ Er wordt in dat rapport onderscheid gemaakt tussen vier varianten van opschaling:

- Opschaling door het vergroten van deelnemersaantallen binnen de huidige structuur;
- Opschaling naar andere sectoren;
- Opschaling naar andere regio's;
- Opschaling naar andere doelgroepen.

Op basis van beschikbare literatuur en interviews komt de SER tot vijf criteria voor succesvolle opschaling:

1. Regie: bij opschaling zal het aantal betrokken partijen toenemen. Een regisseur zorgt er dan voor dat alle neuzen dezelfde kant op blijven staan en dat kennis wordt gedeeld.
2. Financiële continuïteit: alle partijen moeten bereid zijn om financieel te blijven investeren.
3. Wet- en regelgeving: betere afstemming tussen participatie en inburgering, met name zodat men met behoud van uitkering aan dergelijke trajecten kan deelnemen.
4. Aandacht voor specifieke kenmerken van de doelgroep, bijvoorbeeld door de inzet van maatschappelijke organisaties die expertise hebben op dit vlak.

⁴³ Thomas van der Schaft et al, Leerwerktrajecten voor nieuwkomers in de praktijk: een inventarisatie van opschalingsmogelijkheden (SER, zonder datum).

5. Internalisering: dit betekent "dat alle belangrijke actoren in het landschap van leerwerktrajecten op de hoogte zijn van het bestaan van een bepaald programma en het als een optie beschouwen om daaraan deel te nemen."⁴⁴

Zie voor een uitgebreidere visie op opschaling van leerwerktrajecten hoofdstukken 5 en 6 van het genoemde SER-kennisdocument.

Nudging bij werving en selectie

Waaruit bestond de pilot?

Deze pilot richt zich op het bevorderen van kansengelijkheid tussen sollicitanten met en zonder migratieachtergrond bij de werving en selectie. De pilot onderzoekt in hoeverre drie procesaanpassingen ("nudges") ervoor kunnen zorgen dat de invloed van onbewuste bias in werving en selectie wordt beperkt waardoor de kansengelijkheid wordt vergroot. Het gaat om de volgende drie nudges:

- Neutralere vacatureteksten;
- Objectievere eerste selectie;
- Gestructureerd interviewen.

De nudges zijn in een praktijksetting geïmplementeerd en onderzocht bij 19 (middel)grote Nederlandse bedrijven en organisaties, waarbij de organisaties zelf de (combinatie van) nudges konden kiezen waar zij mee experimenteerden. Het onderzoek had een experimentele opzet en bestond zowel uit een procesevaluatie als uit een effectmeting.

Hoe is de uitvoering verlopen?

De nudges zijn door het ministerie van SZW na consultatie met werkgevers uit een longlist van mogelijke aanpassingen gekozen. Een ondersteunende consultancy heeft de drie nudges uitgewerkt en vertaald in praktische instructiedocumenten. Het onderzoek is uitgevoerd in twee tranches van 9 en 10 bedrijven en organisaties. De deelnemende organisaties zijn geworven door SZW. Er was geregeld contact tussen SZW, de onderzoekers en de organisaties om de implementatie en de dataverzameling in goede banen te leiden. De begeleiding van organisaties vooraf en tijdens de uitvoering van de experimenten en de uitwisseling tussen bedrijven was een belangrijk onderdeel van de pilot.

De praktijksetting van het onderzoek heeft voor ruis gezorgd. Zo is het mogelijk dat in de selectie van deelnemende organisaties vooral koplopers op het gebied van diversiteit zitten, waardoor de impact van de nudges juist minder groot kan zijn (als er bijvoorbeeld toch al sprake is van weinig *bias* in de processen). Verder blijkt uit het onderzoek dat de nudges onder tijdsdruk niet altijd volgens handleiding toegepast. De experiment- en controlegroepen zijn niet

⁴⁴ Thomas van der Schaft et al, Leerwerktrajecten voor nieuwkomers in de praktijk: een inventarisatie van opschalingsmogelijkheden (SER, zonder datum), 30.

overall *random* toegewezen. Tot slot zorgde de coronapandemie ervoor dat in sollicitatiegesprekken online gevoerd werden, waardoor mogelijk ook in controlegroepen sprake was van een meer gestructureerde gespreksvoering.

Parallel aan het onderzoek is een Delphi-studie onder vooraanstaande wetenschappers en experts uitgevoerd om de consensus over effectieve maatregelen tegen discriminatie in de werving en selectie te beschrijven. De uitkomsten uit het pilot onderzoek en de Delphi-studie zijn onder de aandacht gebracht bij stakeholders en worden verder verspreid via de communicatiekanalen van het ministerie. Voor de opschaling wordt ingezet op het verdere gebruik van de nudges door de deelnemende organisaties en door nieuwe organisaties, op een verdere verspreiding van de lessen via stakeholders en op verankering van de werkwijze in de Wet toezicht gelijke kansen bij werving en selectie.

Wat is de directe maatschappelijk impact van de pilot?

19 bedrijven hebben geëxperimenteerd met de nudges. 17 organisaties hebben hun vacatureteksten neutraler opgeschreven, 7 organisaties hebben de eerste selectie geobjectiveerd, 8 organisaties hebben met gestructureerde gespreksvoering gewerkt. Onder de streep zijn 154 vacatureteksten neutraler opgesteld, zijn 1170 sollicitanten met de objectievere eerste selectie beoordeeld, en hebben 400 kandidaten een gestructureerd sollicitatiegesprek meegemaakt. Het onderzoek kan niet bevestigen of de kanselijkheid in deze gevallen groter was dan zonder nudges.

Een aantal van de deelnemende organisaties is van plan om de nudges (deels) toe te blijven passen op hun werving- en selectieprocessen. Die bereidheid is het grootst bij de nudge neutralere vacatureteksten. Daarmee heeft de pilot mogelijk blijvende impact op de praktijk bij 19 (middel)grote bedrijven en organisaties.

Welke kennis heeft de pilot opgeleverd?

De pilot heeft geen eenduidige aanwijzingen opgeleverd dat de nudges effectief zijn voor het bereiken van de gewenste uitkomsten. Effectiviteit wordt ook niet uitgesloten, mogelijke verklaringen kunnen liggen in de selectie van bedrijven en in het niet consequent toepassen van de nudges. De ervaring van de betrokken recruiters laat zien dat de nudges het proces van werving en selectie wezenlijk veranderen. Vacatureteksten worden beter en beknopter, er is meer oog voor competenties, processen worden professioneler en transparanter en de selecties zijn beter onderbouwd.

Bij de nudge "gestructureerd interviewen" wordt het veronderstelde onderliggende mechanisme bevestigd dat de werkwijze meer nadruk op bekwaamheid en minder nadruk op de klik en de eerste indruk legt. Voor de andere nudges vinden de onderzoekers geen bevestiging van de veronderstelde werkzame mechanismen.

De pilot heeft een grote hoeveelheid aan praktische en procesmatige kennis opgeleverd. De nudges blijken allemaal goed toepasbaar voor de organisaties, zeker na een aanvankelijke tijdsinvestering. De aanpassing van vacatureteksten is vooral aan te bevelen in combinatie met de andere nudges en niet als alleenstaande interventie. Dit sluit aan bij de constatering dat het zinvol is voor organisaties om hun hele werving- en selectieproces onder de loep te nemen en de invloed van bias in alle fases te beperken. Borging van de procesaanpassingen in

organisatiestructuren is van belang voor de duurzaamheid. Uitwisseling tussen werkgevers werkt stimulerend voor de uitrol van de nudges. Door de competentiegerichte benadering passen de nudges goed in de huidige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt waarbij minder nadruk op formele (sectorale) diploma's en certificaten wordt gelegd.

Wie kan deze kennis gebruiken, en onder welke omstandigheden?

De kennis is goed opschaalbaar naar andere (middel)grote bedrijven en organisaties die hun werving- en selectieprocessen willen professionaliseren en objectiveren. De geproduceerde instructiedocumenten bieden een praktische basis voor andere organisaties om met de nudges te werken. De inhoudelijke en procesmatige lessen kunnen gebruikt worden in training en professionalisering van HR-professionals. Voorwaarden voor effectief gebruik van de kennis is de aanwezigheid van professionele HR-medewerkers in organisaties, organisatorische commitment en investering, en idealiter de mogelijkheid om ondersteuning in te roepen en uit te wisselen met andere bedrijven.

Opschalingsactiviteiten vanuit het programma VIA richten zich op de uitbreiding van de groep organisaties die werkt met de nudges, op het verder verspreiden van de kennis via sociale partners en kennisinstituten, en op de verankering van de lessen in sollicitatiecodes en protocollen van de Inspectie SZW.

Barometer Culturele Diversiteit

Waaruit bestond de pilot?

De barometer culturele diversiteit is een instrument waarmee werkgevers via CBS tegen kostprijs inzicht kunnen krijgen in de culturele diversiteit van hun personeelbestand. Hiermee beoogt het ministerie van SZW werkgevers in de gelegenheid te stellen om diversiteitsbeleid te voeren dat op feitelijk inzicht in de situatie van de eigen organisatie is gebaseerd. De barometer komt tegemoet aan de behoefte van werkgevers aan cijfers om hun beleid in te richten en bij te sturen.

De kennisvragen van deze pilot zijn minder gericht op effectiviteit, en meer op de praktische, technische en juridische haalbaarheid van een dergelijk instrument, en op de gebruikswaarde ervan. De pilot is in verschillende fases ontwikkeld, verder uitgerold en geïmplementeerd en opgeschaald.

Hoe is de uitvoering verlopen?

In 2018 en 2019 is de barometer in de pilotfase door het CBS ontwikkeld, in samenwerking met een kleine groep (8) werkgevers. Uit deze fase kwam naar voren dat de barometer technisch haalbaar en bruikbaar was, dat werkgevers positief waren over hun deelname, en dat een aantal verbeteringen onderzocht moesten worden gericht op de actualiteit van data en een benchmark.

Vanaf 1 juli 2020 is de barometer beschikbaar 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 Barometer Culturele Diversiteit 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). Per maart 2021 zijn er in totaal 23 barometers gepubliceerd. Vanaf april 2021 wordt de barometer uitgerold voor alle geïnteresseerde bedrijven. Ieder kwartaal kunnen pilots intekenen voor de barometer. De capaciteit bij het CBS is bepalend voor de hoeveelheid barometers die uitgevoerd kunnen worden. Diversiteit in Bedrijf is verantwoordelijk voor de publicitaire kant van de uitrol van de barometer. Er blijkt veel interesse in de barometer. Ondank een zeer beperkte promotie van de barometer hebben meer dan 170 organisaties contact gezocht met het CBS over de barometer.

Wat is de directe maatschappelijke impact van de pilot?

Het directe resultaat van de barometer is dat 23 organisaties inzicht hebben gekregen in de culturele diversiteit van hun werknemersbestand. Verder is het bestaan van de barometer uiteraard het meest belangrijke resultaat. Eerder bestond er geen vergelijkbare manier voor organisaties om de feitenbasis van hun diversiteitsbeleid te versterken. In hoeverre deze mogelijkheid reeds tot veranderingen bij werkgevers leidt, is niet te zeggen.

Welke kennis heeft de pilot opgeleverd?

Tijdens de uitrolfase vindt een proces- en effectevaluatie plaats naar de Barometer Culturele Diversiteit. De procesevaluatie geeft inzicht in de uitvoering en het gebruik van de barometer bij de deelnemende organisaties en de redenen voor niet-gebruik bij de 'afhakkers'. 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 is een tussenrapportage van april 2021 beschikbaar over de uitkomsten van de procesevaluatie beschikbaar. Hieruit blijkt onder andere dat er interesse bestaat in de barometer ter onderbouwing en sturing van het diversiteitsbeleid, en dat de besluitvorming over de barometer hoog in de organisaties wordt belegd. Juridisch zijn er weinig drempels, organisaties zien enkele praktische verbeterpunten.

Of de beschikbaarheid van de barometer ook tot beter diversiteitsbeleid en uiteindelijk tot een hogere instroom van mensen met een migratieachtergrond bij de deelnemende bedrijven leidt, is niet bekend. De eindevaluatie van de barometer waarin ook aandacht is voor de effectevaluatie, wordt eind 2021 verwacht.

De meest belangrijke conclusie van de pilot is echter dat het technisch en juridisch mogelijk is om de barometer in te richten op de manier die SZW en het CBS hebben gekozen. Door de opschaling blijft de barometer sturingsinformatie leveren voor (middel)grote bedrijven en organisaties die diversiteitsbeleid willen ontwikkelen.

Wie kan deze kennis gebruiken, en onder welke omstandigheden?

Op systeemniveau is de kennis over de barometer relevant voor SZW, voor het CBS en voor Diversiteit in Bedrijf. Zij kunnen de barometer in de huidige vorm blijven aanbieden zonder technische of juridische drempels.

Het instrument zelf is relevant voor alle (middel)grote bedrijven en organisaties (vanaf 250 medewerkers) in Nederland die de barometer in principe kunnen inkopen. Uit de procesevaluatie blijkt dat het gebruik van de barometer vooral nuttig kan zijn als organisaties de grote (meer gedetailleerde) versie van de barometer afnemen, als zij dit vaker achter elkaar aanvragen (mogelijk in een abonnement), en als zij gebruik maken van de benchmark die het CBS heeft ontwikkeld.

Behoud en doorstroom

Waaruit bestond de pilot?

In de pilot 'Behoud van werk' wordt in samenwerking met vijf 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, en met welke interventies de doorstroom van deze medewerkers bevorderd kan worden.

Op basis van een vooronderzoek bestaande uit literatuuronderzoek en interviews bij de deelnemende bedrijven is een 'Causal Loop Diagram' opgesteld dat de relaties tussen beïnvloedbare factoren in de organisaties beschrijft. Mede op basis hiervan hebben de organisaties een plan opgesteld waarmee zij de komende tijd aan de slag gaan. De uitvoering wordt begeleid door een procesevaluatie en een lichte effectevaluatie.

Hoe is de uitvoering verlopen?

De uitvoering van de pilot heeft vertraging opgelopen door corona en door een moeizame werving van bedrijven die mee konden doen. Het draagvlak bij organisaties voor deelname aan de pilot was niet vanzelfsprekend, soms hadden organisaties niet voldoende medewerkers met een migratieachtergrond in dienst om zinvol bij te kunnen dragen aan de pilot, en soms waren organisaties intern verdeeld over de wenselijkheid van deelname. Uiteindelijk zijn 5 organisaties geselecteerd om mee te doen met de pilot.

De organisaties hadden soms moeite met het opstellen van een plan van aanpak en worden hierin ondersteund door een extern adviesbureau. De interventies die zijn gekozen zijn divers, het gaat om combinaties van diversiteitstrainingen, speciale carriéereprogramma's, mentorschap, nieuwe beoordelingsmanieren, communicatie. Deze interventies worden in samenhang onderzocht, vanuit een systemisch model.

Wat is de directe maatschappelijke impact van de pilot?

De pilot heeft nog geen maatschappelijke impact gehad, omdat de implementatie van de maatregelen nog moet plaatsvinden.

Welke kennis heeft de pilot opgeleverd?

De pilot heeft tot nu toe weinig nieuwe kennis opgeleverd. Het tussenrapport bevat een aantal algemene proceslessen, bijvoorbeeld: het vergt veel tijd om een cultuurverandering in een

organisatie te bereiken. Daarbij zijn niet altijd nieuwe maatregelen vereist, maar kan het juist toepassen van bestaande maatregelen al een vooruitgang zijn. Het is belangrijk dat er steun van het management is en dat de D&I (Diversiteit & Inclusie) verantwoordelijke voldoende mandaat heeft. Draagvlak in de organisatie is belangrijk maar hoeft geen 100% te zijn, zolang er voldoende mandaat is. Het betrekken van de doelgroep binnen de organisatie is belangrijk.

Wie kan deze kennis gebruiken, en onder welke omstandigheden?

Het is te vroeg om van overdraagbare kennis te spreken. Uiteindelijk moet de pilot kennis voor werkgevers opleveren die middels intern diversiteits- en inclusiebeleid het behoud en de doorstroom van hun medewerkers met migratieachtergrond willen bevorderen.

Intensieve Begeleiding voor Langdurig Werkzoekenden

Enschede: Wijkgericht en intensief ondersteunen bij integratie op de arbeidsmarkt

Waaruit bestond de pilot?

In deze pilot namen bijstandsgerechtigden met een niet-westerse migratieachtergrond en een grote afstand tot de arbeidsmarkt deel aan een intensief begeleidingstraject. De groep die intensieve begeleiding krijgt is vergeleken met een controlegroep met reguliere begeleiding. De intensieve begeleiding was verschilde op twee elementen van de reguliere begeleiding. Deze was namelijk gericht op: wijkgericht werken en intensief contact met de werkzoekende. De groep betrof specifiek mensen met een bijstandsuitkering uit Enschede Noord-Noord, om wijkgericht te kunnen werken.

Door middel van een digitaal vragenlijstonderzoek zijn ontwikkelingen bij deelnemers gemonitord als drie meetmomenten. Het eerste en laatste meetmoment zijn vergeleken tussen de experimentele en controlegroep. Daarnaast zijn individuele interviews gedaan met deelnemers van de pilot, om inzicht te krijgen in de ervaringen en aanbevelingen van de deelnemers. Ook is er gekeken naar de arbeidsparticipatie, maatschappelijke en sociale participatie van de deelnemers, op basis van elementen in een participatieladder (CompetentSyS).

Hoe is de uitvoering verlopen?

In de wijk Enschede Noord/Noord liep al een pilot begin 2019 waar integrale teams werden ingezet. Dit sloot naadloos aan op de VIA-pilot, waardoor de pilot in de opstartfase vrij soepel verliep. De bedoeling van een wijkgerichte en intensieve aanpak was dat de gesprekken tussen begeleider en deelnemer zouden plaatsvinden in de wijk. Het eerste gesprek waarin de achtergrond van de deelnemer in kaart werd gebracht vond wel plaats in de wijk, maar na de start van de coronacrisis, maart 2020, werd het contact met deelnemers meestal omgezet naar telefonisch contact. Tussen de lockdowns door zijn er wel fysieke afspraken geweest, maar niet zoals het voor de pilot gepland was. Vragenlijsten zijn hierdoor ook digitaal ingevuld, soms met en soms zonder werkbegeleider.

Er waren daarnaast verschillen in de mate waarin deelnemers begeleiding of ondersteuning geboden kregen, vanwege de verschillende achtergronden en situaties. Hetzelfde geldt voor de inzet van instrumenten. Het kernverschil tussen de controlegroep en experimentele groep is deelname aan de VIA-pilot of niet. Daarbij zaten de deelnemers van de controlegroep in andere wijken in Enschede. Er vond een relatief hoge uitval plaats van de controlegroep, waarbij het tweede testmoment niet kon worden meegenomen.

Wat is de directe maatschappelijk impact van de pilot?

134 personen zijn gestart met de VIA-pilot. Ongeveer de helft hiervan had voor de start van de VIA-pilot al een consulent bij de gemeente en de andere helft een werk-zoekbegeleider. In totaal hebben 117 deelnemers van de interventiegroep de vragenlijsten ten behoeve van de monitoring op alle drie de meetmomenten ingevuld. Van de controlegroep hebben 79 deelnemers alle vragenlijsten ingevuld op alle meetmomenten. Van 11 deelnemers hebben kwalitatieve interviews, verspreid over twee periodes van dataverzameling.

Er is een beter inzicht in de specifieke doelgroep vanuit de gemeente. Er wordt echter niet extra ingezet op de doelgroep op de lange termijn. Doordat de VIA-pilot niet effectief is gebleken, mogelijk door de invloed van corona, is er verder geen grote maatschappelijke impact.

Welke kennis heeft de pilot opgeleverd?

Een intensieve en wijkgerichte aanpak lijken ervoor te zorgen dat deelnemers over het algemeen gemotiveerder, pro-actiever en/of beter in staat zijn bereid vragen op een vragenlijst te beantwoorden en deel te nemen. Deelnemers zetten kwantitatief geen grote stappen, maar kwalitatief zetten deelnemers (kleine) stappen wat vervolgens (op termijn) de kansen op werk en participatie vergroot. Wanneer vanuit een breder perspectief dan alleen werk en participatie wordt begeleidt, en ook verbinding gelegd wordt met de zorg en gezondheid, wordt dit door kwetsbare inwoners als waardevol ervaren. Op langere termijn kan dit mogelijk alsnog leiden tot participatie.

Daarnaast heeft de pilot bewustwording bij de gemeente zelf gecreëerd, aangezien deze doelgroep heeft laten zien dat er (kleine) stappen gezet kunnen worden. Zolang er een persoonsgerichte en intensievere benadering is toegepast, kan dit helpen bij het verhogen of versterken van de motivatie van de deelnemers.

(Uit de interviews komt naar voren dat er verder geen baanbrekende nieuwe inzichten zijn geweest nadat de pilot was afgerond. Ook heeft corona het onderzoek mogelijk beïnvloed.)

Wie kan deze kennis gebruiken, en onder welke omstandigheden?

De kennis kan worden gebruikt om meer inzicht te krijgen in de doelgroep bijstandsgerechtigden met een lange afstand tot de arbeidsmarkt. Doordat er niet een duidelijke effectiviteit uit de pilot is aangetoond, is de vraag wat de echte meerwaarde is van intensieve begeleiding en wijkgericht werken niet volledig beantwoord. Het wijkgericht werken werd wel als prettig ervaren door zowel cliënten als begeleiders, wat dus mogelijk ook ingezet kan worden bij andere soorten re-integratietrajecten.

Amsterdam: Rendement van intensieve ondersteuning voor de doelgroep met een Somalische migratieachtergrond

Waaruit bestond de pilot?

De pilot in Amsterdam heeft als doelgroep Somalische uitkeringsgerechtigden. De deelnemers zijn random ingedeeld in een experimentgroep en controlegroep. De experimentgroep kreeg begeleiding naar voorbeeld van de Amsterdamse Aanpak die gebruikt wordt bij statushouders, waar de controlegroep reguliere ondersteuning ontving. In hoofdlijnen bestaat deze aanpak uit intensieve begeleiding door een klantmanager met kennis van de Somalische taal, achtergrond en cultuur, en met meer tijd per klant dan een reguliere klantmanager heeft. Ook kon de klantmanager extra instrumenten gebruiken voor de experimentele groep. De focus van klantmanagers lag op de mogelijkheden en capaciteiten van de klant zelf. Bovendien zochten klantmanagers samenwerking op met andere betrokken professionals.

Door de kosteneffectiviteit in kaart te brengen door middel van een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) zijn alle voor- en nadelen van de interventie vergeleken. Kosten en baten werden uitgedrukt in euro's, waar in een MKBA ook financiële effecten (zoals voorkomen van zorgkosten enzovoorts) en immateriële effecten (kwaliteit van leven enzovoorts) worden meegenomen.

Hoe is de uitvoering verlopen?

Door de coronacrisis is het voor een groot deel van de looptijd van de pilot niet mogelijk geweest voor klantmanagers om hun werk op de oorspronkelijk bedoelde manier uit te voeren. Dit kan als gevolg hebben gehad dat behaalde effecten in de pilot anders en wellicht minder goed zijn uitgevallen. Zodoende is een project uitgesteld waardoor het slechts voor de helft meegerekend kon worden aan de MKBA. Ook is er een ontwikkeling van een project geweest waar de beginfase net was afgerond, maar door corona-maatregelen is dit project niet van tot concrete uitvoering gekomen.

Ondanks de invloed van de coronacrisis is er door flexibiliteit toch doorgegaan met intensieve begeleiding.

Wat is de directe maatschappelijk impact van de pilot?

142 personen maakten deel uit van de interventiegroep (intensieve aanpak) en 143 personen in de controlegroep (geen intensieve aanpak).

De maatschappelijke impact komt voort vanuit de bereikte effecten in de pilot. Tot deze effecten behoren ontwikkelingen naar werk, meer participatie en het voorkomen van escalatie op maatschappelijk niveau. Deze vertalen zich naar maatschappelijke baten. Daarnaast liet de pilot zien dat het huidige aanbod van instrumenten binnen de afdeling Werk, Participatie en Inkomen voor een deel niet toereikend was voor de doelgroep. Mogelijk wordt de ervaring vanuit de pilot meegenomen bij het ontwikkelen van nieuw instrumentarium voor de toekomst.

Welke kennis heeft de pilot opgeleverd?

De pilot heeft laten zien dat de MKBA bij gebruik van een intensievere Amsterdamse Aanpak voor de doelgroep met een Somalische migratieachtergrond gelijk blijft. Dat houdt in dat de kosten van de pilot opwegen tegen de maatschappelijke baten. Iedere geïnvesteerde euro

levert hetzelfde ongeveer op. Het zijn vooral de immateriële baten voor de deelnemers, zoals kwaliteit van leven, waar winst op behaald kan worden voor deze doelgroep.

Het uiteindelijke succes van de aanpak intensieve begeleiding is aandacht geven aan de persoon, en hier de tijd voor nemen. Zodoende kunnen klantmanagers beter maatwerk leveren en kijken wat werkt voor de deelnemers om ze in beweging te krijgen. Een voorwaarde is dat er gewerkt moet worden met een passende caseload. Deze moet niet alleen bepaald worden op basis van hoeveelheid personen, maar ook op de behoefte van de persoon. Door rekening te houden met de verschillen in tijd die er in een deelnemer gestoken moet worden, wordt overcapaciteit voorkomen. Dit zorgt er ook voor dat er geen onnodige kosten worden gemaakt.

Wie kan deze kennis gebruiken, en onder welke omstandigheden?

Een van de voorwaarden om de aanpak effectief te laten zijn is een lage caseload, aangezien er meer aandacht en tijd geschonken moet worden per klant. Andere gemeenten zouden de intensiever aanpak kunnen gebruiken. Meer aandacht voor een persoon zorgt, wanneer je ook immateriële baten meetelt, voor een gelijke kosten-baten.

De kennis kan ook gebruikt worden door klantmanagers die als groep personen met een lange afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Voor klanten met een lange afstand tot de arbeidsmarkt is het van belang dat klantmanagers bij de eerste kennismaking rustig uit te leggen om welke reden de klant is uitgenodigd. Vervolgens is het eerste gesprek erg belangrijk om vertrouwen te winnen. Klantmanagers moeten hier vooral de tijd nemen en aandacht richten op de persoon. Door de verwachtingen en behoeften vanuit zowel de klant als begeleider helder te krijgen, kan er vervolgens een plan van aanpak worden opgesteld.

Leiden: Onderzoek naar de effecten en succesfactoren van Project JA+ voor uitkeringsgerechtigden met een taalachterstand

Waaruit bestond de pilot?

In 2013 is de gemeente Leiden Project JA+ gestart, om uitkeringsgerechtigden met een taalachterstand intensiever te begeleiden. De primaire doelgroep van Project JA+ bestaat uit inwoners met een migratieachtergrond die de Nederlandse taal onvoldoende beheersen om een reële kans op de arbeidsmarkt te krijgen. De groep heeft vaak een lange afstand tot de arbeidsmarkt en ontvangt vaak al lange tijd een uitkering. Er is echter wel een diversiteit in achtergrond en samenstelling van de groep. Specifiek richt het project zich op inwoners die niet voldoen aan de Wet Taaleis.

Het Project JA+ zorgt voor een educatieaanbod waarin taal, werknemersvaardigheden en digitale vaardigheden centraal staan om de participatiemogelijkheden voor uitkeringsgerechtigden met een taalachterstand te vergroten. De activiteiten zijn gericht op het creëren van mogelijkheden tot participatie, specifiek voor de groep uitkeringsgerechtigden met een taalachterstand. De focus ligt op het taalniveau en een intensievere, persoonlijke begeleiding. Daarbij maakt het Project JA+ gebruik van vaste groepen, waarmee verbondenheid en veiligheid wordt gecreëerd voor de deelnemers. Bovendien is er een passend aanbod aan instrumenten. Er kan onder andere gebruik gemaakt worden van: taalgroepen, uitspraaktrainingen, taalstages.

Hoe is de uitvoering verlopen?

Project JA+ loopt al een geringe tijd, maar de evaluatie van de VIA pilot is gestart in 2019. In deze evaluatie zijn effecten van de pilot onderzocht, waarbij het doel is om de participatie (in brede zin) van uitkeringsgerechtigden met een taalachterstand te bevorderen.

Het onderzoek heeft zich gebaseerd op deelnemers aan het programma in de periode 2017-2018, omdat deze groep het programma volledig heeft (kunnen) doorlopen voordat de coronacrisis uitbrak. Door de maatregelen van de coronacrisis zijn bijna alle taallessen en trainingen noodgedwongen online gegeven. Ook zijn er in 2020 minder nieuwe deelnemers ingestroomd en hebben er weinig intakegesprekken plaatsgevonden. Aangezien er voor dit onderzoek een groep is gekozen die in 2017-2018 heeft deelgenomen, zijn de effecten gemeten voor de uitbraak van COVID-19.

Wat is de directe maatschappelijk impact van de pilot?

Het programma van Project JA+ loopt al langer dan de VIA pilot die hierop is ingezet. Het aanbod van Project JA+ maakt dan ook onderdeel uit van een bredere inzet gericht op het bevorderen van werk en participatie en het bestrijden van laaggeletterdheid. De kenniswisselingen door VIA van de gemeente Leiden met andere gemeenten heeft ervoor gezorgd dat middels het Project JA+ programma er kennis is overgenomen door andere gemeenten. In het programma van Project JA+ worden taaldocenten ingezet die ervoor zorgen dat verdere activering vergemakkelijkt wordt. Verder is er geen sprake van opschaling voor deze specifieke pilot. Het programma Project JA+ wordt voortgezet, maar (nog) niet structureel gefinancierd.

Welke kennis heeft de pilot opgeleverd?

Project JA+ heeft een positief effect op de doorstroom naar werk. De gestelde doelstelling voor gemeenten is dat één op de tien uitstroomt naar werk, maar voor het Project JA+ stroomt circa één op de vijf deelnemers jaarlijks succesvol uit naar werk. Bovendien geven betrokken medewerkers en klantmanagers aan dat zonder het programma Project JA+ en de bijbehorende ondersteuning en het aanbod het niet gelukt zou zijn om de meeste kandidaten naar werk te begeleiden. Daarnaast heeft het programma een positief effect op de bredere participatie. Zodoende is de Nederlandse taal bij deelnemers verbeterd, hebben deelnemers meer zelfvertrouwen, en is er een positieve vooruitgang in de werkhouding en motivatie.

Werkzame elementen bij het programma van Project JA+ zijn taal en activatie combineren. Hierbij is het van belang dat er niet alleen taallessen worden gegeven, maar dat er ook gefocust wordt op het durven spreken van de Nederlandse taal. Er moet worden gewerkt aan het zelfvertrouwen in het spreken, waarbij het tegelijkertijd belangrijk is om te accepteren dat er voor veel deelnemers een grens zit aan de leerbaarheid van de Nederlandse taal. Het is daarom belangrijk om te zorgen dat deelnemers de taal vooral in hun werk kunnen toepassen, waar dus focus moet zijn op vakjargon en het combineren van taalscholing en trainingen die gericht zijn op het werk. Andere belangrijke elementen waarom het programma Project JA+ effectief is gebleken zijn: persoonlijke begeleiding, het leveren van maatwerk en een duurzaam aanbod waar tijd en aandacht nodig is voor de klant.

Een groot knelpunt van het programma is dat wanneer deelnemers uitstromen naar werk, ze veelal uit beeld verdwijnen bij medewerkers en begeleiders van het Project JA+. Er komt

daarmee abrupt een einde aan de intensieve begeleiding, waar nazorg voor deze groep mogelijk van belang is. Een ander knelpunt van het programma betreft dat het moeizaam is om een (stage)bedrijf te vinden waar deelnemers aan de slag kunnen gaan, doordat er niet altijd aandacht is voor inclusie op de arbeidsmarkt. Ook is er niet altijd een uniform beeld onder medewerkers en klantmanagers van wat het programma Project JA+ inhoudt. Zo heerst er bij een aantal (vaak nieuwe) klantmanagers het beeld dat het programma zich bijna volledig richt op taalontwikkelingen, en niet op activatie richting de arbeidsmarkt. Hierdoor worden soms inwoners aangemeld die niet de doelgroep voor het programma betreffen. Als laatste inzicht heeft de vrijblijvendheid van het programma niet alleen voordelen, want het zorgt er soms voor dat uitkeringsgerechtigden hierdoor niet altijd voldoende gestimuleerd worden om hun eigen verantwoordelijkheid te pakken. Ze blijven zich verschuilen achter de knelpunten die hen in de weg zitten om werk te zoeken en vinden, waardoor niet-kansrijke deelnemers soms ook te lang in het programma blijven.

Wie kan deze kennis gebruiken, en onder welke omstandigheden?

Doordat met de pilot in het programma Project JA+ de effectiviteit is aangetoond, zou dit programma ook kunnen worden gebruikt in andere regio's of gemeentes waar laaggeletterden op weg naar werk geholpen moeten worden. In het programma van Project JA+ is de focus op de taal het grootste onderscheid met andere gemeentes waar mee is gesproken. Het gaat hier om het aanbod waar de deelnemers gebruik van kunnen maken, maar ook focus op de taal op de werkvloer (zoals het jargon), en het verhogen van het zelfvertrouwen om te spreken (ook wanneer men de taal niet volledig beheerst).

Nijmegen: VIA Pilot participatietraject gemeente Nijmegen, Tussentijdse rapportage

Waaruit bestond de pilot?

Het onderzoek betrof een proces- en effectevaluatie. Hiermee moest de werking van de aanpak inzichtelijk worden gemaakt en de daarbij behorende werkzame elementen. Door te meten voor de start en na de afronding van de pilot werd gekeken naar de effecten. Er zijn twee meetmomenten voor gebruikt. De meting voor de evaluatie is gedaan op basis van kwalitatieve onderzoeksmethode.

In de gemeente Nijmegen bestond de pilot uit een participatietraject wat toegepast werd op inwoners die langdurig in de bijstand zitten met een niet-westerse migratieachtergrond. Voordat de pilot begon hadden de participatiecoaches een vrije rol binnen de gemeentelijke organisatie. Er was geen duidelijk kader binnen gemeentelijke organisatie voor de coaches.

Hoe is de uitvoering verlopen?

In de oorspronkelijke opzet van het onderzoek werden de experimentele groep met de controlegroep vergeleken. De controlegroep zou pas op een later moment starten, waar de experimentegroep al direct na de intake zou starten met het participatietraject. Bovendien was het aantal klanten dat instroomde in het participatietraject lager dan vooraf was ingeschat. Dit komt doordat de pilot in januari 2020 is gestart, waar de coronapandemie een mogelijke invloed is geweest. Daardoor zijn er ook veel trajecten stilgelegd, gesprekslocaties gesloten geweest en vrijwilligerslocaties waar deelnemers konden starten dichtgegaan. Door een

wisselend aantal werkuren van de participatiecoaches en verschillende perioden van afwezigheid door ziekte was er gedurende de pilot een aanzienlijk verschil in caseload van de participatiecoaches.

Het onderzoek maakte gebruik van diepte-interviews om de pilot te evalueren. Dit werd zowel gedaan met de begeleiders als de klanten. Door de coronamaatregelen moesten de interviews digitaal worden afgenomen. De interviews met de deelnemers verliepen daardoor niet altijd probleemloos. Doordat sommige deelnemers een taalachterstand hadden, was het niet altijd makkelijk om de deelnemers (digitaal) te interviewen. Het streefgetal voor het aantal interviews met deelnemers is mede door deze reden niet behaald. De online vragenlijst die gebruikt werd bij het eerste gesprek was soms te moeilijk (bijvoorbeeld door de taalbeheersing van de deelnemer) of te persoonlijk voor deelnemers.

Wat is de directe maatschappelijk impact van de pilot?

De pilot is gestart met 62 deelnemers, waarvan 9 tussentijds zijn uitgestapt. Met de overige 53 deelnemers is op het moment van het tussenrapport reeds met 23 deelnemers een eerste evaluatiegesprek gedaan.

Het eindrapport is nog niet opgeleverd. Doordat het een tussenrapportage betreft, kan de volledige maatschappelijke impact nog niet in kaart worden gebracht.

Welke kennis heeft de pilot opgeleverd?

Dat intensieve begeleiding zorgt voor een brede maatschappelijke activatie van deelnemers met een lange afstand tot de arbeidsmarkt. Daarnaast is de doorstroom naar (vrijwilligers)werk vaak nog buiten bereik, maar hebben veel deelnemers na de interventie wel stappen op de participatieladder gezet. Een voorwaarde is dat er vertrouwen gewonnen moet worden, wat vaak veel tijd vergt van de participatiecoach. Deelnemers hebben veel waardering voor de aanpak en het persoonlijke contact. De verwachtingen van het traject konden helderder gecommuniceerd worden met de deelnemers. Daarnaast was het specifiek voor deze pilot zo dat deelnemers maximaal 6 maanden een traject in konden gaan. Dit werd voor sommige deelnemers en begeleiders als een te korte duur ervaren.

Wie kan deze kennis gebruiken, en onder welke omstandigheden?

Andere gemeenten zouden de aanpak die gebruikt is in deze pilot over kunnen nemen, omdat de aanpak niet locatie-specifiek is. De problematiek van de doelgroep is ook bij andere gemeenten. De klant moet centraal worden gesteld in het traject, waarbij de participatiecoach de sleutel tot succes is. Deelnemers schijnen het gevoel te krijgen dat het om hen gaat, en niet om het meedoen aan de maatschappij. Het onderzoek naar de uiteindelijke maatschappelijke impact is (nog) niet afgerond, waardoor niet volledig duidelijk is wat de effecten van de pilot zullen zijn.

Studiekeuze VMBO

Waaruit bestaat de pilot?

In de pilot studiekeuze VMBO wordt onderzoek gedaan naar effecten van loopbaanoriëntatie voor vmbo-jongeren met een migratieachtergrond. Het onderzoek is uitgezet door NRO - het

Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek. In het onderzoek zal worden geprobeerd om inzicht te verschaffen in de effectiviteit van het bestaande LOB-aanbod in het vmbo. Daarbij wordt gekeken of onderscheid gemaakt moet worden tussen jongeren met verschillende achtergrondkenmerken.

Daarnaast is gewerkt aan het bijeenrapen en verspreiden van bestaande kennis met betrekking tot loopbaanoriëntatie voor jongeren met een migratieachtergrond. In dat kader is een factsheet gemaakt over 'werkzame mechanismen bij studie- en beroepskeuze'. Ook is veel overlegd met stakeholders over het benutten van deze kennis.

Hoe is de uitvoering verlopen?

Het onderzoek loopt nog. Resultaten worden eind 2022 verwacht.

Wat is de directe maatschappelijke impact van de pilot?

Er is nog geen aanwijsbare maatschappelijke impact.

Welke kennis heeft de pilot opgeleverd?

De pilot heeft nog geen nieuwe kennis opgeleverd. Wel is met het factsheet bestaande kennis geïnventariseerd. Hierin worden zeven werkzame mechanismen beschreven:

1. Verbinding leggen met de praktijk: het werkt voor leerlingen met een migratieachtergrond goed om kennis te maken met vervolgonderwijs en werk.
2. Actieve rol voor de leerling: werkbezoeken zijn effectiever wanneer de leerling zelf een actieve rol heeft, zoals een opdracht die vervuld moet worden.
3. Samenhangend traject met betrokkenheid van school: het werkt goed wanneer de verschillende LOB-activiteiten met elkaar samenhangen. De school kan daar het beste voor zorgen.
4. Reflectie: activiteiten worden vooral zinvol wanneer daar ook reflectiegesprekken over plaatsvinden.
5. Ouderbetrokkenheid: ouders spelen een belangrijke rol in de keuzes van de kinderen, dus moeten ook bij LOB worden betrokken.
6. Omgaan met verwachtingspatronen: juist voor kinderen met een migratieachtergrond kunnen specifieke verwachtingspatronen gelden. Hier moet rekening mee worden gehouden.
7. Kennisverwerving helpt bij beroepsinteresse en zelfvertrouwen: activiteiten die gericht zijn op vergroten van kennis over sectoren, vervolgonderwijs, ondernemerschap of solliciteren vergroten niet alleen de kennis maar ook het zelfvertrouwen van jongeren.

Wie kan deze kennis gebruiken, en onder welke omstandigheden?

Deze inzichten, en de inzichten die volgend jaar met het NRO-onderzoek zullen worden opgeleverd, zijn met name te benutten door vmbo-scholen. Zij zijn de belangrijkste partijen die met LOB voor vmbo-leerlingen bezig zijn. Maar ook aanbieders van specifieke LOB-activiteiten en werkgevers die bijvoorbeeld snuffelstages aanbieden kunnen baat hebben bij de inzichten uit deze onderzoeken.

Overgang MBO-arbeidsmarkt

Waaruit bestaat de pilot?

In de pilot overgang MBO-arbeidsmarkt wordt onderzoek gedaan naar werkzame mechanismen bij het versterken van de arbeidsmarktintrede van mbo'ers met een migratieachtergrond.

Daarnaast is er inventariserend onderzoek uitgevoerd naar de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt voor mbo'ers met een migratieachtergrond. In dat onderzoek lag de nadruk op het vinden van verklaringen voor succesvolle arbeidsmarktintrede - werkzame mechanismen dus.⁴⁵

Ook is, net als bij de pilot 'studiekeuze vmbo', gewerkt om bestaande kennis te vergaren en verspreiden. In dat kader is een 'toolbox' ontwikkeld over 'wat werkt om de kansen op de arbeidsmarkt van jongeren met een migratieachtergrond en/of lage sociaal-economische status te verbeteren'.

Hoe is de uitvoering verlopen?

Het onderzoek loopt nog. Resultaten worden eind 2022 verwacht.

Wat is de directe maatschappelijke impact van de pilot?

Er is nog geen aanwijsbare maatschappelijke impact.

Welke kennis heeft de pilot opgeleverd?

De pilot heeft nog geen nieuwe kennis opgeleverd over effectieve interventies. Wel zijn in het verkennende onderzoek werkzame mechanismen geïdentificeerd. In het rapport worden vier categorieën geïdentificeerd van factoren die een succesvolle arbeidsmarktintrede verklaren: relevante werkervaring, arbeidsmarktrelevante vaardigheden, sociale netwerk/zoekstrategie en arbeidsmarktdiscriminatie/culturele mismatch. Deze factoren kunnen in verschillende stadia worden beïnvloed; daartoe kan enerzijds de student competenties en ervaringen opdoen, anderzijds kunnen werkgevers inspanningen plegen om inclusiever te worden.

In de toolbox worden zeven werkzame mechanismen aangewezen om kansen van jongeren met een migratieachtergrond en/of lage sociaal-economische status te verbeteren:

1. Effectiviteit en empowerment: zorg ervoor dat studenten met zelfvertrouwen aan hun zoektocht beginnen. Zorg voor een veilige setting, laat ze positieve ervaringen opdoen, en ga de dialoog aan over kansenongelijkheid.
2. Ondersteuning bij zoekgedrag naar werk: jongeren met een migratieachtergrond hebben niet altijd effectieve zoekmethoden. Daar kunnen ze bij geholpen worden, bijvoorbeeld door het aanreiken van de juiste informatie en door ze aan te sporen om gericht te solliciteren.
3. Studenten kennis laten maken met werkgevers: leer studenten netwerken, breng ze samen met werkgevers.

⁴⁵ Paul Bisschop et al, Naar een betere startpositie op de arbeidsmarkt. Onderzoek naar de aansluiting Onderwijs-arbeidsmarkt voor mbo'ers met een migratieachtergrond. (Amsterdam, juli 2021).

4. Elkaar leren kennen op de werkvloer: laat studenten proefstages doen en organiseer oriënterende bedrijfsbezoeken.
5. Objectief werven en selecteren: werkgevers kunnen zich inspannen om objectieve werving- en selectieprocedures te hanteren.
6. Bewustwording en dialoog: om gelijke kansen te bevorderen is het belangrijk dat mensen zich bewust zijn van de ongelijkheid en dit ook willen veranderen.
7. Sociale normen: wanneer de school actief beleid voert voor gelijke kansen dan straalt dit door, anderen zullen dit dan ook normaler vinden.

Wie kan deze kennis gebruiken, en onder welke omstandigheden?

Deze inzichten, en de inzichten die volgend jaar met het NRO-onderzoek zullen worden opgeleverd, zijn met name toepasbaar door mbo-instellingen en werkgevers, en natuurlijk voor jongeren zelf.

Bijlage 4: Overige interventieonderzoeken VIA

Binnen het programma VIA is ook een aantal onderzoeken naar (effectiviteit van) interventies uitgevoerd die buiten de pilots vallen. De uitkomsten van deze onderzoeken zijn hieronder kort samengevat.

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.⁴⁶ Het onderzoek maakt gebruik van gegevens van een experiment dat van 2012 tot 2014 werd uitgevoerd en voegt daar migratieachtergrond als variabel 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.

⁴⁶ 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.

- 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.

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.⁴⁷ 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

⁴⁷ Hek, P. de & Koning, J. de (2020). INVLOED VAN MIGRATIEACHTERGROND BIJSTANDSGERECHTIGDEN OP NETTO-EFFECTIVITEIT VAN WERKLOONT. Rotterdam: SEOR.

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.⁴⁸ 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.

⁴⁸ Paul de Hek, Jaap de Koning en Griet de Lombaerde, Invloed van migratie-achtergrond WW-gerechtigden op netto-effectiviteit van dienstverlening UWV (SEOR, juni 2020)

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.

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.⁴⁹ 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,

⁴⁹ Kroon, L., Lammers, M. & Luiten, W. (2019). Langetermijneffecten re-integratie. Verschillen naar migratieachtergrond. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

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.

Werkclub

Bronnen:

- Linda Bakker et al, Evaluatie Werkclub. Tussenrapportage (Significant APE, oktober 2020)
- Nikki Scholten et al, Van startbaan naar hartbaan. Evaluatie van de Werkclubaanpak (Significant APE, augustus 2021).

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 van oktober 2020 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 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.

In augustus 2021 is een concepteindrapport over de Werkclub beschikbaar gekomen⁵⁰. Dit concepteindrapport bevat nog geen informatie over effecten en resultaten van de werkclub. Wel wordt duidelijk dat de uitvoering van de Werkclub in het afgelopen jaar te wensen heeft overgelaten, volgens het rapport onder andere als gevolg van onderbezetting en door de coronacrisis. Initieel was de doelstelling om 60% van de members binnen 6 maanden naar werk toe te leiden. Deze is in de loop van het jaar bijgesteld naar 45%.

Delphi-studie stand der wetenschap arbeidsmarktdiscriminatie

Bron:

- Gerben Hulsege et al, Delphi-studie stand der wetenschap arbeidsmarktdiscriminatie. Interventies om arbeidsmarktdiscriminatie te verminderen en de diversiteit te vergroten (TNO, juni 2020).

Het doel van deze 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. Een Delphi-studie werd daarbij een goede methode geacht omdat er nog betrekkelijk weinig empirisch onderzoek is gedaan. In

⁵⁰ Nikki Scholten et al, Van startbaan naar hartbaan. Evaluatie van de Werkclubaanpak (Significant APE, augustus 2021).

totaal zijn 23 experts uitgenodigd om deel te nemen: zij konden eerst twee enquêtes invullen. Experts die ten minste één van deze enquêtes hadden ingevuld zijn daarna uitgenodigd voor een focusgroep. De uitkomsten van het onderzoek aangeven hoe experts denken over de (potentiële) effectiviteit van interventies. Het onderzoek geeft geen inzicht in de wetenschappelijke onderbouwing van de effectiviteit van interventies.

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 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.

De Beleidsonderzoekers

Schipholweg 103
2316 XC Leiden

071 566 59 47
info@beleidsonderzoekers.nl