



Opdrachtgever:
Ministerie Sociale Zaken en Werkgele



Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid



Evaluatie Tijdelijke Regeling Aanvullende Dienstverlening

Bijlage 1: Beleidstheorie en evaluatiekader

Arnhem, 15 maart 2024 | Kenmerk: 21177-AL-019a/mwe/eke



Inhoud

1. Inleiding	3
1.1 De context van deze bijlage	3
1.2 De evaluatie	3
1.3 Leeswijzer	4
2. Evaluatieaanpak	5
2.1 De aanpak	5
2.2 Toelichting gehanteerde methoden	6
2.3 Ervaringen doelgroepen	8
3. Beleids Theorie	10
3.1 De benadering	10
3.2 Doelstelling van de Tijdelijke Regeling	10
3.3 De beleidstheorie	11
3.4 Veronderstellingen beleidstheorie	12
4. Evaluatiekader dienstverlening	16
5. Clusterindeling	21
5.1 Keuze voor clusterindeling	21
5.2 Aanpak clustering	21
5.3 Reflectie op clusterindeling	22

Contactpersoon Onderzoeksteam: Marco de Weger. E-mailadres: deweger@kplusv.nl

1. Inleiding

1.1 De context van deze bijlage

Deze bijlage gaat in op de onderzoeksaanpak van de lerende evaluatie Tijdelijke Regeling aanvullende dienstverlening. Het beschrijft de onderzoeksaanpak, zoals gevolgd in de evaluatieperiode december 2021 tot en met december 2023, in het kader van de door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verstrekte evaluatieopdracht. Deze bijlage behoort onlosmakelijk bij het Eindrapport Lerende Evaluatie met kenmerk 21177-AL-019, 15 maart 2024.

1.2 De evaluatie

De lerende evaluatie is gericht op het verkrijgen van inzicht in de werking in de praktijk van de Tijdelijke Regeling aanvullende dienstverlening¹. Het ministerie van SZW heeft vanuit de evaluatie behoefte aan het verkrijgen van inzicht in de concrete resultaten, de doeltreffendheid, en de ervaringen van deelnemers en de beleidsbetrokkenen en de explicitering van de werking van de Tijdelijke Regeling op basis waarvan verbeteringen doorgevoerd kunnen worden.

De te beantwoorden hoofdvraag van de evaluatie is:

'Draagt de aanvullende dienstverlening via RMT's bij aan het voorkomen dan wel zo kort mogelijk laten duren van werkloosheid van de deelnemers? Op welke manier?'

Lerende evaluatie

Deze evaluatie betreft een lerende evaluatie. Dit biedt de kans om zowel beleidsverantwoording over de gekozen aanpak af te leggen als tussentijd te leren van ervaringen om het beleid en de beleidsuitvoering in de praktijk te verbeteren. Dit betekent dat er veel tijd is besteed in het in de leercycli tussentijds bespreken en delen van de bevindingen in de interviews, focusgroepen en bevindingen in deze gesprekken te delen te toetsen, te verdiepen en aan te scherpen te scherpen als input voor de volgende cyclus.

Afbakening van de evaluatie

Voor deze evaluatie gelden de volgende afbakeningen:

- De evaluatieresultaten zijn voor alle arbeidsmarktregio's op een geaggregeerd niveau in kaart gebracht. In deze evaluatie wordt niet op individueel niveau van een RMT/ arbeidsmarktregio gerapporteerd. De duiding van de evaluatieresultaten betreft 'de rode draden' zoals de onderzoekers hebben opgetekend op basis van informatie, zienswijzen en opvattingen van betrokken stakeholders².
- De evaluatie is gericht op de bestanddelen van de Tijdelijke Regeling en de samenwerking tussen de partners van het RMT in de arbeidsmarktregio's. De evaluatie richt zich niet op:

¹ De Tijdelijke Regeling komt voort uit de oorspronkelijke COVID-19 crisisdienstverlening zoals gepubliceerd in de Staatscourant 2012 nr. 15327.

² Duiding van 'de rode draden' is gebaseerd op de zienswijze/ meningen van het merendeel van de gesproken gesprekspartners, vanuit individuele interviews en focusgroepen in groepsverband. Om die reden is expliciete bronverwijzing naar zienswijzen/ meningen van individuele gesprekspartners of groepen, gelet op de omvang en reikwijdte van de evaluatie niet haalbaar en functioneel. Bovendien doet het geen recht aan de vertrouwensbasis waarop de gesprekken met de partnerorganisaties en overige stakeholders hebben plaatsgevonden.

- De administratieve en procedurele kaders (verantwoording, AVG-vereisten e.d.) van de Tijdelijke Regeling.
- De kwantitatieve duiding van de resultaten van de Tijdelijke Regeling vanuit de monitor³ maken geen onderdeel uit van de scope van de evaluatie.
- De ontwikkeling van de toekomstige arbeidsmarktinfrastructuur.

1.3 Leeswijzer

Deze bijlage bevat verschillende onderdelen:

- Hoofdstuk 2 behandelt de evaluatieaanpak en de gekozen methodologie.
- Hoofdstuk 3 beschrijft de beleidstheorie en de veronderstellingen.
- Hoofdstuk 4 gaat vervolgens in op het evaluatiekader van de Tijdelijke Regeling aanvullende dienstverlening.
- Hoofdstuk 5 bevat een samenvatting op hoofdlijnen van de clusteranalyse.

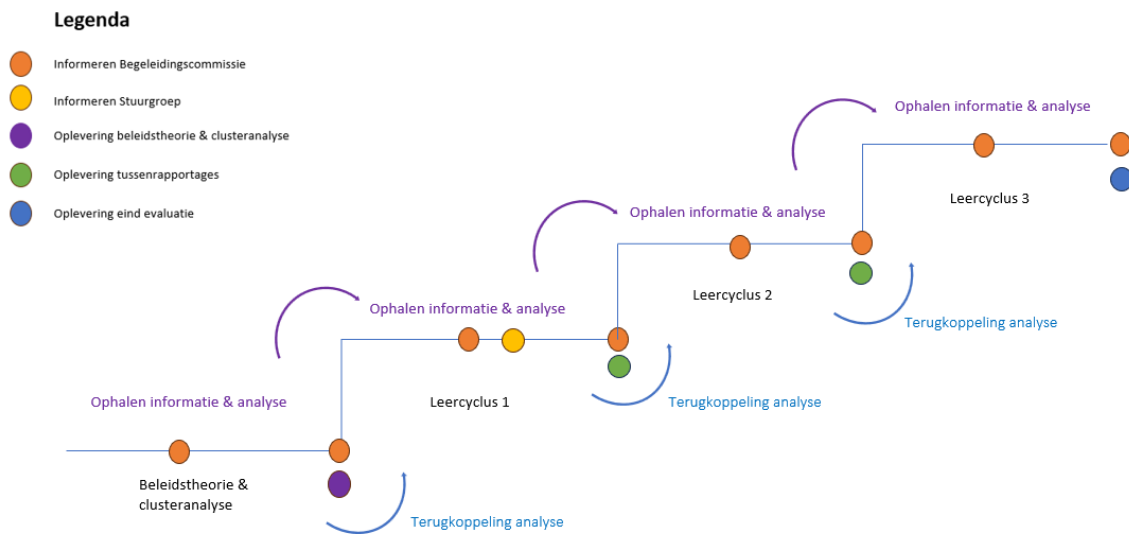
³ De monitor regionale mobiliteitsteams is ontwikkeld door Centerdata, in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Deze monitor houdt op RMT niveau een aantal kwantitatieve gegevens bij, zoals instroom, uitstroom en bereikte doelgroepen. De monitor is openbaar toegankelijk en in te zien op: www.monitorrmt.nl.

2. Evaluatieaanpak

2.1 De aanpak

De evaluatie heeft betrekking op de periode van december 2021 tot en met december 2023. De evaluatie is opgebouwd uit vier verschillende fasen. De eerste fase van het onderzoek is gericht op de reconstructie van de beleidstheorie en het opstellen van de clusterindeling. Vervolgens zijn er drie evaluatiecycli georganiseerd, waarbij verschillende methoden zijn gehanteerd voor data verzameling. Deze methoden worden in paragraaf 2.2 beknopt toegelicht.

Onderstaand is de onderzoeks aanpak op hoofdlijnen schematisch weergegeven.



Het leren en uitwisselen in deze evaluatie heeft op verschillende niveaus plaatsgevonden. Zo zijn bevindingen individueel teruggekoppeld aan de operationeel coördinatoren en ook plenair besproken en bediscussieerd met groepen operationeel coördinatoren in de focusgroepen. Ook zijn de tussenrapporten opgesteld en gedeeld met de betrokken partnerorganisaties en de operationeel coördinatoren. Met alle partnerorganisaties (zoals UWV, VNG, SBB etc.) is veel uitgewisseld in de individuele interviews, in focusgroepen met RMT professionals van partnerorganisaties en in de tweemaandelijks overleggen met de Begeleidingscommissie. Op deze manier zijn door de onderzoekers tussentijdse onderzoeksresultaten teruggekoppeld en is getoetst of de betrokkenen zich in de resultaten herkennen. Het heeft geleid tot verdieping van de inzichten van de evaluatie.

2.2 Toelichting gehanteerde methoden

In onderstaand overzicht worden de vier verschillende fasen van het onderzoek schematisch weergegeven. Vervolgens worden de gehanteerde methoden nader toegelicht.

Stappen uit de evaluatie	Voorbereiding/ deskresearch	Leercyclus 1	Leercyclus 2	Leercyclus 3
Periode	dec 2021 - juni 2021	jun 2022 - jan 2023	feb 2023 - juli 2023	aug 2023 - dec 2023
Beleidstheorie	x			
Clusteranalyse	x			
Individuele interviews operationeel coördinatoren		x	x	x
Focusgroepen met operationeel coördinatoren		x	x	x
Focusgroepen met RMT professionals			x	x
Individuele interviews met partnerorganisaties			x	x
Enquête onder doelgroep werkzoekenden			x	x
Enquête onder doelgroep werk-naar-werk (uitgevoerd door vakbonden)		x	x	x

Opstellen beleidstheorie

Onderdeel van de opdracht is het expliciteren van de beleidstheorie. De beleidstheorie is geformuleerd op basis van de onderstaande documenten:

- Uitvraag Europese aanbesteding lerende evaluatie⁴.
- Tijdelijke Regeling Tijdelijke en Aanvullende crisisdienstverlening⁵.
- Intentieverklaring Crisisdienstverlening door RMT's⁶.
- Aanpak aanvullende Crisisdienstverlening door RMT's⁷.

In Hoofdstuk 3 wordt de explicitering van beleidstheorie uitgewerkt.

Clusteranalyse

Er bestaan grote verschillen tussen arbeidsmarktregio's. Deze verschillen kunnen mogelijk van invloed zijn op de manier waarop een landelijke beleidsmaatregel regionaal tot uitvoering wordt gebracht en regionaal wordt vertaald. Er is gekozen voor een clusterindeling van de 35 regio's op basis van macro-economische kenmerken die een beeld geven over de beroepsbevolking. Er zijn zes clusters ontstaan met minimaal drie en maximaal tien regio's. Deze clusteranalyse wordt kort toegelicht in Hoofdstuk 5.

⁴ Bron: Beschrijvend document Evaluatie crisisdienstverlening 20-5-2021

⁵ Bron: Staatscourant 25 maart 2021, nr. 15327

⁶ Bron: Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 2020Z23230

⁷ Bron: Bijlage bij kamerbrief 30 12 2020: 2020-0000156233

Individuele interviews met de operationeel coördinatoren

Om zicht te krijgen op de actuele werking van de RMT's zijn driemaal individuele interviewronden gehouden met alle operationeel coördinatoren. De operationeel coördinatoren zijn bevraagd over de (voortschrijdende) ontwikkelingen in de desbetreffende arbeidsmarktregio met betrekking tot de samenwerking tussen de partnerorganisaties in het RMT en de werkzame bestanddelen van de Tijdelijke Regeling.

Focusgroepen met operationeel coördinatoren

In de focusgroepen met de operationeel coördinatoren heeft het toetsen van de tussentijdse ervaringen en resultaten centraal gestaan, waarbij er ruimte is geweest voor coördinatoren om met elkaar in gesprek te gaan en van elkaar te leren. Door middel van diverse stellingen zijn de gesprekken over diverse onderdelen geïnitieerd. Per focusgroep zijn er gemiddeld tussen de drie en vijf operationeel coördinatoren aanwezig geweest. De focusgroepen zijn ingedeeld aan de hand van de indeling vanuit de clusteranalyse.

Focusgroepen met RMT-professionals van partnerorganisaties

Om het perspectief vanuit alle stakeholders mee te nemen in deze evaluatie, zijn ook de RMT-professionals vanaf de tweede leercyclus (juni 2023) uitgenodigd om deel te nemen aan focusgroepen. Hierbij gaat het om professionals van partnerorganisaties die direct betrokken zijn bij de RMT-dienstverlening, vanuit UWV, de Vakbonden, gemeenten, SBB, mbo-onderwijspartijen. Per focusgroep is gekozen voor een wisselende samenstelling aan afvaardiging van partnerorganisaties en verschillende arbeidsmarktregio's. In de focusgroepen is het van elkaar leren gestimuleerd en gefaciliteerd eveneens met behulp van stellingen.

Individuele interviews met (landelijke / bestuurlijke) vertegenwoordigers van de partnerorganisaties.

Om verschillende perspectieven, zienswijzen en ervaringen in beeld te krijgen van de werking van de Tijdelijke Regeling zijn eveneens interviews gehouden met vertegenwoordigers van de partnerorganisaties op (bestuurlijk) landelijk niveau die betrokken zijn bij de RMT-dienstverlening. Het gaat hierbij om een of meerdere vertegenwoordigers van:

- AWWN
- CNV
- FNV
- MBO Raad
- SBB
- UWV
- VCP / De Unie
- VNG
- VNO-NCW

Daarnaast zijn er ook enkele partnerorganisaties gesproken die niet (altijd) behoren tot de vaste partners van een RMT, maar wel actief zijn in de regionale arbeidsmarkt infrastructuur. Ook zij zijn bevraagd op hun visie op de komst en waarde van het RMT. Het gaat hierbij om één of meerdere vertegenwoordigers van:

- Leerwerkloketten
- Werkgeversservicepunten
- Sociale Diensten
- Sociaal ontwikkelbedrijven
- Regiogemeenten
- Cedris

2.3 Ervaringen doelgroepen

De ervaringen onder de kandidaten zijn verzameld met behulp van enquêtes. Om te voorkomen dat de verschillende doelgroepen door meerdere partijen worden gevraagd mee te doen aan enquêtes, is besloten dat KplusV de doelgroep 'werkzoekenden' heeft benaderd⁸ en de vakbonden de doelgroep 'werkenden.' Afgestemd is dat de resultaten van de evaluatie van de vakbonden ook in deze eindrapportage worden opgenomen. In het eindrapport en in separaat bijlagendocument met kenmerk 21177-019b, 15 maart 2024 zijn de enquêteresultaten opgenomen

Doelgroep 'werkzoekenden'

Voor deze doelgroep zijn de gemeenten en het UWV als eerstverantwoordelijke uitvoerende dienstverleners benoemd. KplusV heeft via de operationeel coördinatoren in de maanden juni 2023 tot en met 15 december 2023 drie enquêterondes gehouden onder deze doelgroep.

Disclaimer interpretatie resultaten

Een aantal beperkende factoren moet worden meegewogen bij de interpretatie van de enquêteresultaten onder de doelgroep werkzoekenden. Van de 35 arbeidsmarktregio's hebben twee arbeidsmarktregio's het beoogde aantal van 40 respondenten behaald. Acht arbeidsmarktregio's hebben tussen de 20-39 respondenten behaald en negen arbeidsmarktregio's hebben tussen de 10-19 respondenten behaald. Van de overige zestien arbeidsmarktregio's is de response minder dan tien enquêteresultaten. De response van 643 reacties is ten opzichte van de beoogde response van 1400 relatief laag.

Als gevolg hiervan kunnen de resultaten van de enquêtes niet worden gevalideerd. Er is geen sprake van een landelijk dekkend representatief beeld van de ervaringen van kandidaten die RMT-dienstverlening hebben ontvangen. Ook is het van belang aan te geven dat geen onderzoek is gedaan naar de burgers die de RMT's niet hebben weten te bereiken of om redenen afgezien hebben van deelname aan de enquête. Een dergelijk uitgebreid onderzoek valt buiten de scope van deze evaluatie. De enquête geeft desalniettemin een richtinggevend beeld van de ervaringen van de doelgroep die wél is bereikt.

Doelgroep 'werkenden' (van werk naar werk)

Voor deze doelgroep zijn de Sociale partners (de vakbonden) als eerstverantwoordelijke uitvoerende dienstverleners benoemd. De VAKbeweging en vakbond VCP/De Unie hebben zelf enquêtes gehouden onder de deelnemers van de ontvangen dienstverlening. De vakbonden houden enquêtes op frequente basis en bevragen 100% van hun kandidaten. van De VAKbeweging (FNV en CNV) en VCP/de Unie. Belangrijk is te vermelden dat de rapportages van De VAKbeweging en VCP/de Unie niet volledig te vergelijken zijn. De vraagstelling en de gehanteerde waarderingschalen van de dienstverlening in de enquêtes zijn verschillend.

Disclaimer interpretatie resultaten

KplusV heeft zelf geen enquêtes uitgevoerd onder de doelgroep werkenden. Zoals aangegeven is afgestemd met het ministerie van SZW en de vakbonden om de resultaten van de door de vakbonden uitgevoerde enquêtes op te nemen in deze rapportage.

⁸ In sommige arbeidsmarktregio's worden ook door de RMT's zelf enquêtes uitgezet onder de doelgroepen. Getracht wordt zoveel mogelijk te voorkomen dat deelnemers door meer partijen worden gevraagd, maar geheel uitgesloten is dit niet.

KplusV beschikt niet over het bronmateriaal van deze enquêtes en de vertaling daarvan in de weergegeven resultaten. KplusV kan derhalve de getoonde resultaten niet valideren. Door de open dialoog met de vakbonden over de aanpak en de resultaten, en de redelijkerwijs vergelijkbare tendens van de uitkomsten van de resultaten, is er vanuit de onderzoekers gezien geen enkele aanleiding om de enquêteresultaten van de vakbonden te betwisten.

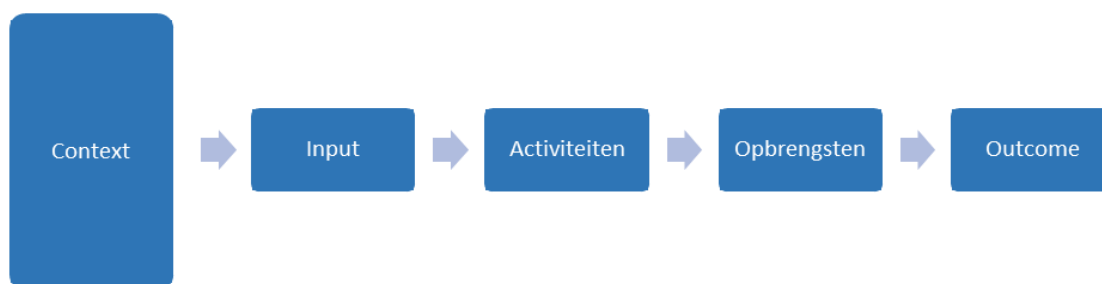
3. Beleidstheorie

3.1 De benadering

Iedere interventie of beleidsprogramma is gebaseerd op onderliggende veronderstellingen, ook wel de beleidstheorie genoemd. Hierin ligt besloten welke veronderstellingen ten grondslag liggen aan de verwachte resultaten van een interventie of beleidsprogramma en geeft weer waarom deze op een bepaalde manier is / zijn vormgegeven.

De benadering van de theorie kan modelmatig worden weergegeven als een opvolging van *input*, *activiteiten*, en resultaten (*opbrengsten en outcome*). In het kader van de lerende evaluatie aanvullende dienstverlening is het van belang aandacht te besteden aan de regionale *context*. De evaluatie van de Tijdelijke Regeling aanvullende dienstverlening heeft betrekking op de 35 RMT's. Deze zijn in de basis allen verschillend in aard en omvang, waardoor de regionale context feitelijk uniek is. Om redenen (het beter vergelijkbaar maken van arbeidsmarktregio's met betrekking tot de werking van de RMT's en organiseren van leercycli) worden de RMT's geclusterd op basis van nader vast te stellen criteria (zie ook H6: clusterindeling).

Onderstaande figuur toont de benadering modelmatig.



Figuur 1: Modelmatige benadering

Deze evaluatie geeft uiteindelijk inzicht in wat de Tijdelijke Regeling teweeg heeft gebracht in het proces van arbeidstoeleiding in de regio's en geeft antwoord op de vraag welke factoren daaraan bijdragen en wat hiervan geleerd kan worden.

Om dit te beoordelen en vast te stellen was het nodig om regio's te vergelijken op het niveau van de regionale aanpak en uitvoering (actieplannen / programma's / processen / samenwerkingsverbanden e.d.). De RMT's hanteren de uitgangspunten van de Tijdelijke Regeling Aanvullende dienstverlening als basis, maar de resultaten verschillen per (cluster van) regio('s).

In de lerende evaluatie worden de veronderstellingen van de beleidstheorie getoetst aan de werking in de praktijk. In paragraaf 3.3 worden de veronderstellingen van de beleidstheorie geëxpliciteerd als basis voor de vertaling in een praktisch evaluatiekader (zie H4).

3.2 Doelstelling van de Tijdelijke Regeling

De Tijdelijke Regeling heeft als doel burgers, bedrijven en sectoren te ondersteunen bij het verkleinen van de afstand tot de arbeidsmarkt en het samenbrengen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, om (dreigende) werkloosheid te voorkomen of zo kort mogelijk te laten duren en het zorgen voor (behoud van) voldoende gekwalificeerd personeel.

Het betreft een tijdelijke én aanvullende dienstverlening met een oorspronkelijke looptijd tot en met 31 december 2022, vanuit de hiervoor ingerichte 35 RMT's. De Tijdelijke Regeling is op 1 juli 2022 verlengd tot en met 31 december 2024.

De oorspronkelijke Tijdelijke Regeling beoogde de gevolgen van de COVID-19 pandemie maximaal te beperken specifiek voor de doelgroepen:

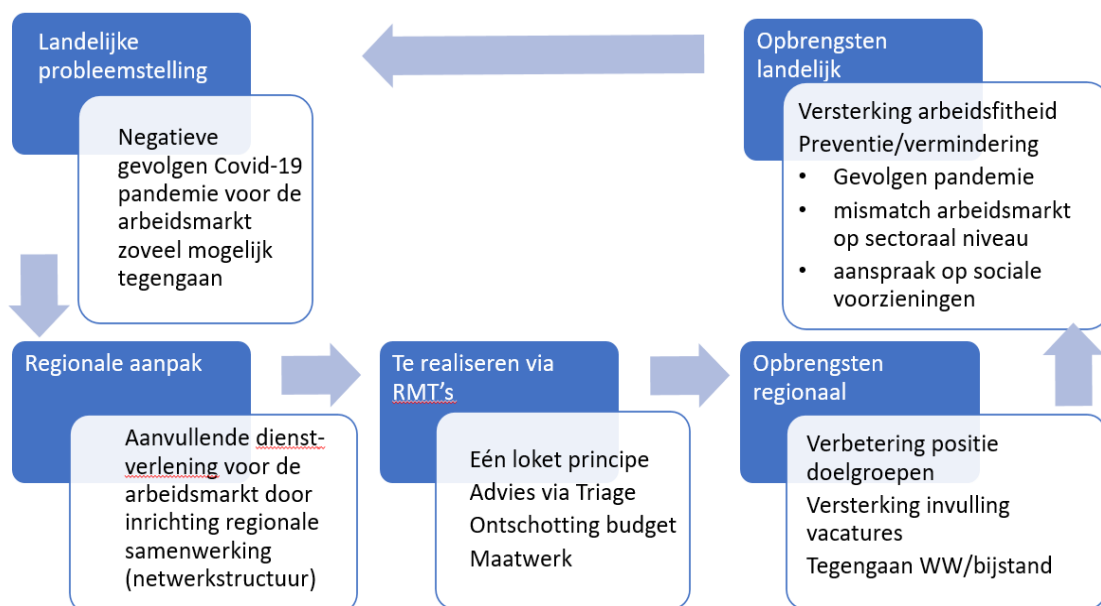
1. Doelgroep aanvullende dienstverlening en scholing via praktijkleren in het mbo;
 - a. werknemers die werkloos dreigen te raken maar niet in aanmerking komen voor dienstverlening op grond van artikel 30a, eerste lid, onderdeel b, van de Wet SUWI;
 - b. personen die in de periode vanaf 12 maart 2020 in aanmerking komen voor ondersteuning bij arbeidsinschakeling op grond van artikel 30a van de Wet SUWI en artikel 73 van de Werkloosheidswet;
 - c. personen die in de periode vanaf 12 maart 2020 in aanmerking komen voor ondersteuning bij arbeidsinschakeling op grond van artikel 7, eerste lid, onderdeel a, van de Participatiewet.
2. Doelgroep tijdelijke impuls banenafpraak;
 - a. aan personen als bedoeld in artikel 38b, eerste en tweede lid, en artikel 38f, vijfde lid, van de Wet financiering sociale verzekeringen, die in de periode vanaf 12 maart 2020 werkloos zijn geworden of dreigen te worden, kunnen dienstverlening werkfitbehoud, aanvullende dienstverlening en scholing via praktijkleren in het mbo in 2021 en 2022 worden aangeboden.

Vanaf 1 juli 2022 is de inzet van RMT-dienstverlening ook mogelijk geworden voor personen die al langere tijd werkloos zijn of dreigen te worden. De ijkdatum van 12 maart 2020 is komen te vervallen. Deze wijziging naar verbreding van de doelgroep wordt noodzakelijk geacht vanwege de krapte op de arbeidsmarkt, en de mismatch tussen vraag en aanbod in het licht van de ontstane arbeidsmarktsituatie.

3.3 De beleidstheorie

De beleidstheorie gaat, zoals eerder gesteld, uit van onderliggende veronderstellingen. Deze veronderstellingen zijn gebaseerd op de verwachte werking van een aantal interventies (inzet van instrumenten) om uiteindelijk de beoogde doelstelling te bereiken, zoals in voorgaande paragraaf is weergegeven. De veronderstellingen met betrekking tot interventies en beoogde doelen, is schematisch weergegeven in onderstaande interventielogica.

Interventiologica Regeling Tijdelijke Aanvullende crisisdienstverlening



Toelichting:

De inschatting was dat de COVID-19 pandemie stevige negatieve gevolgen zou hebben voor de arbeidsmarkt. Het ministerie wil met een landelijk dekkende regeling, via de opzet van een regionaal mobiliteitsteam per arbeidsmarktregio, de negatieve gevolgen zo veel mogelijk tegen gaan. Intensieve samenwerking in een netwerkstructuur (geen nieuwe organisatie) binnen elke arbeidsmarktregio kan door aanvullende dienstverlening bijdragen aan het verkleinen van afstand tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Hiervoor worden diverse (proces)instrumenten ingezet waarbij uitgangspunten zijn: 'één loket voor de doelgroep, triage van de netwerkpartners bepalen de interventie en de mogelijkheid om middelen ontschot in te zetten. Hierdoor kan maatwerk worden geboden. De aanpak moet leiden tot regionale versterking van de arbeidsmarkt (oplossen van de mismatch tussen vraag en aanbod en benutting van (bedreigd) arbeidspotentieel). Landelijk moet het leiden tot versterking van de arbeidsmarkt (verbinden vraag en aanbod) en daaruit voortvloeiend: vermindering van aanspraak op sociale voorzieningen. In de lerende evaluatie is beschouwd of en onder welke condities / voorwaarden de veronderstellingen wel of niet hebben gewerkt.

3.4 Veronderstellingen beleidstheorie

In de uitvraag is ten aanzien van de beleidstheorie gevraagd de onderliggende veronderstellingen en doelen van de Regionale Mobiliteitsteams nader uit te werken. De uitwerking is door de onderzoekers vormgegeven aan de hand van onderstaande onderliggende vragen:

1. Wat is het probleem waarvoor de beleidsinterventie nodig wordt geacht?
2. Welke instrumenten worden noodzakelijk en passend geacht om het probleem op te lossen?
3. Welke werkwijze / proces wordt het meest passend geacht om de instrumenten in te zetten waarmee het probleem opgelost kan worden (proces)?
4. Welke opbrengsten (output) worden verwacht met de inzet van de instrumenten en de wijze waarop deze worden ingezet?
5. Welke resultaten en effecten worden beoogd ten aanzien van het oplossen van het probleem (beoogde impact)?

1. Wat is het probleem waarvoor de beleidsinterventie nodig wordt geacht?

In de Tijdelijke Regeling zijn veronderstellingen (aannames) gedaan ten aanzien van het probleem. Deze zijn door de onderzoekers als volgt verwoord:

- Vanwege de COVID-19 pandemie verdwijnt werkgelegenheid (banen) in bepaalde sectoren, tegelijkertijd zijn en ontstaan er sectoren met vacatures die uiterst moeilijk of niet kunnen worden vervuld.
- De vraag naar werk (kwalificaties van werkzoekenden) en het aanbod van werk (gevraagde competenties voor het werk) sluiten onvoldoende op elkaar aan, waardoor het risico op oplopende werkloosheid bestaat en tegelijkertijd het aantal vacatures blijft bestaan/mogelijk verder groeit.
- Werkzoekenden die langere tijd geen werk hebben verliezen vaardigheden en kennis, met de kans op minder kans op arbeidsparticipatie op de kortere termijn.

Bovengenoemde problemen, de te verwachte negatieve effecten en risico's van de COVID-19 pandemie, vragen om interventies (instrumenten) om de negatieve effecten en risico's te minimaliseren. Verondersteld werd dat het nodig is om (van-werk-naar-) werk-transities te bevorderen om:

1. De werkloosheid en het beroep op de sociale zekerheid te beperken, in het belang van burgers, gemeenten en UWV.
2. Bedrijven te voorzien van voldoende gekwalificeerd personeel, in het belang van burgers, werkgevers en economie en maatschappij in het algemeen.

2. Welke instrumenten worden noodzakelijk en passend geacht om het probleem op te lossen?

In de Tijdelijke Regeling zijn veronderstellingen (aannames) gedaan ten aanzien van positieve effecten van de inzet van instrumenten om het probleem zo goed mogelijk aan te pakken.

Deze instrumenten zijn door de onderzoekers als volgt verwoord:

- a. De inzet van Regionale Mobiliteitsteams als procesinstrument om de regionale samenwerking te versterken in aansluiting op de regionale context en doelen.
- b. De inzet van het Ontschot budget als procesinstrument om de snelheid van handelen en het bieden van maatwerk voor individuen en bedrijven te bevorderen. Door de ontschotting van budgetten kan met een loket de burger beter en sneller worden bediend.
- c. De inzet van Aanvullende dienstverlening: Inzet gericht op de doelgroep werkenden en werklozen die vanwege gevolgen van de COVID-19 pandemie bedreigd worden in hun baanzekerheid of inmiddels hun baan hebben verloren.
- d. De inzet van dienstverlening Werkfitbehoud via impuls banenafpraak: Inzet gericht op de uitbreiding van de bestaande voorziening gericht op bestaande doelgroep van banenafpraak.
- e. De inzet van dienstverlening Praktijkleren in het mbo: Inzet gericht op de uitbreiding bestaande voorzieningen voor de bestaande doelgroep werkenden die willen overstappen naar een ander beroep of werkzoekenden die aanvullende scholing nodig hebben om de afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen.

3. Welke werkwijze/proces wordt het meest passend geacht om de instrumenten in te zetten waarmee het probleem opgelost kan worden (proces)?

In de Tijdelijke Regeling zijn bepalingen opgenomen die zijn voorgeschreven met betrekking tot de werkwijze met betrekking tot de aanvullende dienstverlening. De belangrijkste bepalingen hebben betrekking op:

1. **Samenstelling regionaal mobiliteitsteam.** Deze dient te bestaan uit het college van B&W van de centrumgemeente (of een andere aangewezen gemeente), UWV, werknemersorganisaties en werkgeversorganisaties.
2. **Samenwerkingsafspraken.** De samenwerkingsafspraken⁹ dienen te worden gemaakt tussen onder lid 1 genoemde partijen met SBB, onderwijsinstellingen in het mbo en hoger onderwijs voor de uitvoering van de aanvullende dienstverlening met betrekking tot:
 - a. De wijze van organisatie van een (structureel) regionaal overleg.
 - b. Het aanwijzen van een kwartiermaker bij het opzetten van een regionaal mobiliteitsteam en na de opstart het aanwijzen van een operationeel coördinator.
 - c. Welke werknemers- en werkgeversorganisaties deelnemen aan het RMT.
 - d. Het waarborgen van toetreding van werknemers- en werkgeversorganisatie.
 - e. De samenwerking rondom de aanvullende dienstverlening, scholing via praktijkleren in het mbo en dienstverlening werkfitbehoud.
 - f. De wijze waarop samengewerkt wordt met SBB en onderwijsinstellingen in het mbo en hoger onderwijs.
3. **Aanspreekpunt tijdelijke impuls banenafpraak.** UWV wijst in overleg met de andere partijen in elke arbeidsmarktregio het aanspreekpunt tijdelijke impuls banenafpraak aan om deze doelgroep te ondersteunen. Indien de doelgroep behoefte heeft aan de aanvullende dienstverlening, scholing via praktijkleren in het mbo of dienstverlening werkfitbehoud, wordt het aanspreekpunt geraadpleegd.
4. **Communicatie en centrale Website.** In de uitvoeringsfase wordt een communicatiestrategie ontwikkeld en communicatiekanalen in de regio ingezet. Onderdeel hiervan is een centrale (regionale) website. Deze website richt zich op zowel burgers en werkgevers als op de professionals. Elke partij binnen het RMT blijft herkenbaar met duiding en zichtbaarheid van de eigen activiteiten binnen de samenwerking.
5. **Aanvullende dienstverlening.**
 - a. Dienstverlening wordt door partijen in het RMT ingezet die nodig is op basis van de behoeften en de arbeidsmarktpositie van het individu (de burger). Maatwerk kan worden geboden door de regulier beschikbare dienstverlening (privaat of publiek) aan te vullen met de aanvullende dienstverlening.
 - b. Uitgangspunt is dat aanvullende dienstverlening noodzakelijk is voor het verkleinen van de afstand tot de arbeidsmarkt en het verkrijgen van arbeid voor de desbetreffende persoon.
De afweging of aanvullend op de reguliere dienstverlening extra ondersteuning nodig is bij het vinden van nieuw werk wordt gemaakt door partijen met een advies op basis van persoons- en situatiekenmerken, waarmee de afstand tot de arbeidsmarkt kan worden bepaald, zoals: eigen behoefte aan ondersteuning, arbeidsverleden in sector vóór werkloosheid, opleiding(niveau), leeftijd, aantal jaren werkzaam in laatste functie en taalvaardigheid.
 - c. Het voornoemd advies komt via een triageproces tot stand. Partijen in het RMT beoordelen waar nodig gezamenlijke de urgentie en de best passende aanvullende dienstverlening voor het individu (de burger).

De geboden aanvullende dienstverlening “reist met de persoon mee” mocht de persoon in een (andere) uitkering van een andere uitvoerder komen. Er wordt gewerkt met een ontschot budget. Het gaat er niet om wat binnen een bepaalde reguliere voorziening van een uitvoerder past, het gaat erom wat nodig is voor het individu om de afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen.

⁹ Uitgangspunten in de Tijdelijke Regeling die betrekking hebben op administratieve procedures zoals het voldoen aan de aanbestedingswet, de AVG, de cassiersfunctie van UWV, de vergoedingen voor partijen zijn in de beleidstheorie buiten beschouwing gelaten. Deze afspraken zijn randvoorwaardelijk en staan los van de beleidsmatig beoogde doelstellingen van de Tijdelijke Regeling.

4. Welke opbrengsten en resultaten (output en impact) worden verwacht met de inzet van middelen en de wijze waarop deze worden ingezet?

In de Tijdelijke Regeling zijn geen (regionale en landelijke) kwantitatieve doelstellingen ten aanzien van de opbrengsten (output) op regionaal en (cumulatief) op landelijk niveau geformuleerd. De beleidstheorie biedt derhalve kwantitatief geen evaluatiekader.

Wel wordt vanuit de Tijdelijke Regeling aangegeven dat de dienstverlening gemonitord zal worden om inzicht te krijgen in het gebruik van de dienstverlening en de inzet van de hieraan verbonden financiële middelen. Het doel hiervan is om de voortgang op zowel landelijk als regionaal niveau voldoende inzichtelijk te maken, zodat vinger aan de pols gehouden kan worden en waar nodig besloten kan worden om bij te sturen. Bij de monitoring worden gegevens over de instroom, dienstverlening en de uitstroom verzameld, verwerkt en periodiek gerapporteerd aan de landelijke stuurgroep mobiliteit en de individuele regionale mobiliteitsteams.

Het monitoren van de data is door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid uitbesteed aan Centerdata. Het bureau verzamelt in elke arbeidsmarktregio data met betrekking tot:

- Instroom in interventies (aantal nieuwe deelnemers die ondersteuning ontvangen).
- Uitstroom uit interventies (aantal deelnemers die geen ondersteuning meer ontvangen).
- Stand van aantal deelnemers (aantal deelnemers die op een moment ondersteuning ontvangen).
- Financiële omvang interventies (gemaakte kosten per type interventie per maand).

De data worden maandelijks gespecificeerd en geregistreerd per arbeidsmarktregio. Een nadere verdieping (filtering) van de data is mogelijk naar leeftijd, geslacht, kwalificatie en arbeidsmarktsector. Bovendien wordt inzichtelijk gemaakt uit welke doelgroep een deelnemer stamt en welke partner binnen het RMT eerst verantwoordelijke is.

Zoals eerder is aangegeven is er geen kwantitatieve beoordeling van de behaalde resultaten per arbeidsmarktregio / RMT uitgevoerd. De beoogde maandelijks monitoringdata per arbeidsmarktregio is echter zeker van belang om signalen en indicaties van progressie in de werkende uitvoeringspraktijk van de aanvullende dienstverlening op te sporen/te verdiepen. Het verzamelen van de monitoringsdata blijkt in de praktijk tot op heden geen eenvoudige opgave. Het ministerie van SZW is hierover doorgaand in overleg met het uitvoerend bureau Centerdata en de arbeidsmarktregio's

Zonder een kwantitatieve beoordeling is het in de evaluatie evenwel van belang om vast te stellen of vanuit de werking van RMT's wel degelijk bijdragen worden geleverd aan het oplossen van het onder paragraaf 1 geformuleerde probleem. Door de onderzoekers is dit als volgt geformuleerd: De landelijke bijdrage, die vanuit de regio's bewerkstelligd moeten worden zijn:

- Werkfit maken, werkfit houden en begeleiden naar werk van (bestaande) doelgroepen zonder werk.
- Werkpassend maken, omscholen en begeleiden naar werk van doelgroepen die door de COVID-19 pandemie hun baan zijn verloren of dreigen te verliezen.
- Preventie en vermindering van werkloosheid, waardoor vermindering van aanspraak op de sociale zekerheid.
- De arbeidsmarkt voorzien van voldoende gekwalificeerd personeel, regionaal passend op de kanssectoren, waardoor de (regionale) economie gezond blijft, kan worden verbeterd.

4. Evaluatiekader dienstverlening

Vanuit de beleidstheorie is de volgende hoofdvraag geformuleerd: *'Draagt de aanvullende dienstverlening via RMT's bij aan het voorkomen dan wel zo kort mogelijk laten duren van werkloosheid van de deelnemers? Op welke manier?'*

De beleidstheorie gaat uit van een aantal veronderstellingen en bepalingen die in de Tijdelijke Regeling Aanvullende Dienstverlening zijn verwoord. Afgeleid van de hoofdvraag en de veronderstellingen en bepalingen van de Beleidstheorie zijn diverse subvragen af te leiden.

Niet alle onderzoeksvragen zijn vanuit de beleidstheorie vertaald in het evaluatiekader. Deze vragen worden beantwoord vanuit een kwalitatieve beoordeling van de interviews (voornamelijk met de RMT's) en enquêtes (ervaring van de deelnemers).

De van de beleidstheorie afgeleide subvragen zijn in onderstaand Evaluatiekader weergegeven.

Van elke subvraag is getracht zo concreet mogelijk een set van indicatoren weer te geven die in de evaluatie worden getraceerd. Hiervoor worden diverse databronnen geraadpleegd zoals:

- Rapportages van de RMT's.
- Documenten (vastlegging van afspraken communicatie-strategie, schriftelijke triage-adviezen).
- Website RMT.

Hoofdvraag:	<i>Draagt de aanvullende dienstverlening via RMT's bij aan het voorkomen dan wel zo kort mogelijk laten duren van werkloosheid van de deelnemers?</i>	
Subvragen:	Indicatoren	Databronnen
Zijn Regionale Mobiliteitsteams <u>vormgegeven en samengesteld</u> zoals in de Tijdelijke Regeling is beoogd?	<ol style="list-style-type: none"> 1. <u>Aantal RMT's</u> dat zich hebben gevormd. 2. <u>Aard en aantal partners</u> dat zich in de RMT's hebben verbonden in de samenwerking. <ul style="list-style-type: none"> • College B&W van de Centrumgemeente • UWV • Werkgeversorganisaties • Werknemersorganisaties • SBB • Onderwijsinstellingen mbo <p>Onderwijsinstellingen hoger onderwijs</p>	Reguliere interviews RMT Rapportage RMT
Zijn door partijen in het RMT de <u>samenwerkingsafspraken</u> voor de uitvoering van de aanvullende dienstverlening gemaakt zoals in de Tijdelijke Regeling is beoogd?	<ol style="list-style-type: none"> 1. Schriftelijke samenwerkingsafspraken met betrekking tot: <ol style="list-style-type: none"> a. de wijze van organisatie van een (structureel) regionaal overleg b. het aanwijzen van een kwartiermaker bij het opzetten van een regionaal mobiliteitsteam en na de opstart het aanwijzen van een operationeel coördinator c. welke werknemers- en werkgeversorganisaties deelnemen aan het RMT d. het waarborgen van toetreding van werknemers- en werkgeversorganisatie 	Reguliere interviews coördinator RMT Vastlegging samenwerkingsafspraken RMT Rapportage RMT

Hoofdvraag:	<i>Draagt de aanvullende dienstverlening via RMT's bij aan het voorkomen dan wel zo kort mogelijk laten duren van werkloosheid van de deelnemers?</i>	
Subvragen:	Indicatoren	Databronnen
	<ul style="list-style-type: none"> e. de samenwerking rondom de aanvullende dienstverlening, scholing via praktijkleren in het mbo en dienstverlening werkfitbehoud f. de wijze waarop samengewerkt wordt met SBB en onderwijsinstellingen in het mbo en hoger onderwijs 	<p>Reguliere interviews coördinator RMT</p> <p>Vastlegging samenwerkingsafspraken RMT</p> <p>Rapportage RMT</p>
<p>Is in overleg tussen UWV en de partijen in het RMT het aanspreekpunt tijdelijke impuls banenafpraak aangewezen?</p> <p>Wordt het aanspreekpunt geraadpleegd indien er behoefte is aan aanvullende dienstverlening</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. De duiding (herkenning) van de aangewezen partij als aanspreekpunt tijdelijke impuls banenafpraak. 2. De vaststelling door het RMT/evaluatoren dat het aanspreekpunt wordt geraadpleegd 	
<p>Is sprake van een eenduidige communicatie-strategie waarvan een centrale (regionale) website voor burgers, werkgevers en professionals?</p> <p>Zijn alle partijen in het RMT herkenbaar met duiding en zichtbaarheid van de eigen activiteiten binnen de samenwerking?</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. De aanwezigheid van de communicatie-strategie en de centrale (regionale) website. 2. De aanwezigheid en herkenbaarheid van de individuele partijen met de zichtbaarheid van de eigen activiteiten. 	<p>De communicatie-strategie op schrift</p> <p>De website in bedrijf</p>

Hoofdvraag:	<i>Draagt de dienstverlening via RMT's bij aan het voorkomen dan wel zo kort mogelijk laten duren van werkloosheid van de deelnemers?</i>	
Subvragen:	Indicatoren	Databronnen
Is sprake van het bieden van maatwerk-dienstverlening door de reguliere dienstverlening uit te breiden met aanvullende dienstverlening	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aantal keren dat aanvullende dienstverlening is geboden 2. Aard van de aanvullende dienstverlening 	Reguliere interviews coördinator RMT Rapportage RMT Monitoregegevens Centerdata
Komt de afweging om aanvullend dienstverlening in te zetten op de reguliere dienstverlening tot stand via het beoogde triageproces op basis van persoons- en situatietekenen van het individu?	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aantal keren dat een onderbouwd schriftelijk advies is uitgebracht. 	Reguliere interviews coördinator RMT Rapportage RMT Schriftelijke adviezen
<p>Wordt gewerkt met ontschot budget zodat het individu op het juiste moment kan worden geboden om de afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen?</p> <p>Is sprake van het werken vanuit het één-loket principe voor het individu dat aanspraak maakt op de aanvullende dienstverlening?</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aantal keren dat aanvullende dienstverlening is geboden door middel van een ontschot budget. 2. De vaststelling door het RMT/evaluatoren dat sprake is van het werken vanuit het één-loket principe. 	Reguliere interviews coördinator RMT Rapportage RMT Procesbeschrijving RMT Monitoregegevens Centerdata

Hoofdvraag:	<i>Draagt de dienstverlening via RMT's bij aan het voorkomen dan wel zo kort mogelijk laten duren van werkloosheid van de deelnemers?</i>	
Subvragen:	Indicatoren	Databronnen
In welke mate is sprake van de inzet van Aanvullende dienstverlening: Inzet gericht op de doelgroep werkenden en werklozen die vanwege gevolgen van de COVID-19 pandemie bedreigd worden in hun baan zekerheid of inmiddels hun baan hebben verloren.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Instroom in interventies 2. Uitstroom uit interventies 3. Stand van het aantal deelnemers 4. Financiële omvang interventies Splitsing is mogelijk naar leeftijd, geslacht, sector en kwalificatie en afkomst deelnemer	Rapportage RMT Monitoregegevens Centerdata
In welke mate is sprake van de inzet van de aanvullende dienstverlening Werkfitbehoud via impuls banenafpraak: Inzet gericht op de uitbreiding van de bestaande voorziening gericht op bestaande doelgroep van banenafpraak.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Instroom in interventies 2. Uitstroom uit interventies 3. Stand van het aantal deelnemers 4. Financiële omvang interventies Splitsing is mogelijk naar leeftijd, geslacht, sector en kwalificatie en afkomst deelnemer	Rapportage RMT Monitoregegevens Centerdata
In welke mate is sprake van de inzet van de aanvullende dienstverlening Praktijkleren in het mbo: Inzet gericht op de uitbreiding bestaande voorzieningen voor de bestaande doelgroep werkenden die willen overstappen naar een ander beroep of werkzoekenden die aanvullende scholing nodig hebben om de afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Instroom in interventies 2. Uitstroom uit interventies 3. Stand van het aantal deelnemers 4. Financiële omvang interventies Splitsing is mogelijk naar leeftijd, geslacht, sector en kwalificatie en afkomst deelnemer	Rapportage RMT Monitoregegevens Centerdata

5. Clusterindeling

5.1 Keuze voor clusterindeling

De lerende evaluatie van biedt de kans om zowel beleidsverantwoording over de gekozen aanpak af te leggen, als tussentijds te leren van ervaringen om het beleid en de beleidsuitvoering in de praktijk te verbeteren. Een lerende evaluatie vereist een aanpak waarbij ervaringen van alle betrokken stakeholders in de unieke context van de AMR's worden geanalyseerd en vervolgens op een veralgemeniseerd niveau met andere regio's worden gedeeld. Door deze ervaringen een aantal keer, *ex durante*, te analyseren, is het mogelijk de gekozen aanpak en de dienstverlening gedurende de uitvoering te verbeteren en het geleerde toe te passen in de regio's. Een lerende evaluatie kent aandachtspunten. De vraag: Wat kunnen we hiervan leren? wordt ook bepaald door de mate waarin informatie over een instrument of proces aansluit bij de lokale context.

Onze ervaring leert dat de uitdaging hierbij ligt in de terugkoppeling van de analyse en het niveau waarop dit gebeurt. Informatie moet enerzijds herkenbaar en bruikbaar zijn voor de eigen praktijk en anderzijds niet te specifiek zijn op een situatie elders, die weinig bruikbaar is voor de eigen situatie. De terugkoppeling dient informatie over de context te bevatten. Eerdere evaluaties leerden ons ook dat er grote verschillen bestaan tussen arbeidsmarktregio's (hierna AMR) Deze verschillen hebben invloed op de manier waarop een landelijke beleidsmaatregel regionaal tot uitvoering wordt gebracht en hoe een landelijke beleidstheorie regionaal wordt vertaald. Om optimaal te kunnen leren in deze lerende evaluatie, moet een goede balans worden gevonden tussen de regionale context-kenmerken en de landelijke beleidstheorie.

5.2 Aanpak clustering

In deze evaluatie is gekozen voor het clusteren van de AMR's op basis van een aantal criteria. Deze clustering maakt het gemakkelijker om regio's met elkaar te vergelijken en lessen te formuleren die breder toepasbaar zijn in regio's die bepaalde overeenkomsten kennen. Leerervaringen en aanbevelingen voor verbeteringen zijn daardoor beter toepasbaar in de praktijk van het Regionale Mobiliteitsteams. Daarnaast vereenvoudigt het de organisatie van de leercycli.

Arbeidsmarktregio's hebben vrijheden in het inrichten van het RMT. Door deze vrijheid zijn er verschillende varianten van RMT's ontstaan. Het was de aanname dat een clustering op basis van overeenkomsten ertoe leidt dat RMT's beter van elkaar kunnen leren. Zo kunnen bijvoorbeeld groepen met vergelijkbare kenmerken goed van elkaar leren en tot het delen van *best practices* kunnen leiden.

Analyseronde 1: clusterindeling op basis van plannen van aanpak

De onderzoekers hebben de plannen van de AMR's voor het RMT op een aantal kenmerken onderzocht en per AMR een profiel aangemaakt. De kenmerken die wij hebben onderzocht zijn:

- aangesloten partijen
- doelstelling dienstverlening
- datum oprichting
- governance-, en samenwerkingsstructuur
- omschreven regionale uitdagingen
- gekozen aanpak

Hieruit bleek dat er grote overeenkomsten zijn in aangesloten partijen en beoogde doelgroepen. Echter, op de overige kenmerken (samenwerkingsstructuur, benoemde regionale uitdagingen en aanpak) bleken juist grote verschillen. Op basis hiervan is geconcludeerd dat een clusterindeling op basis van plannen van aanpak niet nuttig was.

Analyseronde 2: clusterindeling op basis van macro-economische kenmerken

Vervolgens is een analyse gemaakt van de 35 AMR's op basis van een aantal macro-economische indicatoren. Deze indicatoren geven een beeld van de huidige situatie op de arbeidsmarkt in de regio's en de algemene kenmerken van de (beroeps)bevolking. Ze verschaffen zo inzicht in de contextfactoren. Er is gekeken naar:

- Percentage Beroeps-bevolking WW korter dan zes maanden
- Percentage Beroeps-bevolking WW langer dan zes maanden
- Percentage Beroeps-bevolking Werk-zoekende (GWU) in bijstand
- Percentage Beroeps-bevolking Banen-afpraak
- Spanningsindicator, dat wil zeggen: Aantal openstaande vacatures gedeeld door aantal mensen in WW (korter dan zes maanden)
- Percentage Beroeps-bevolking zonder startkwalificatie
- Vergrijzing Bevolking
- Verstedelijking Bevolking

Deze analyse heeft geresulteerd in onderstaande clusterindeling:

Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3	Cluster 4	Cluster 5
Flevoland	Drenthe	Amersfoort	Groot Amsterdam	Achterhoek
Gooi en Vechtstreek	Friesland	Midden-Utrecht	Haaglanden	Drechtsteden
Holland Rijnland	Gorinchem	Zuidoost-Brabant	Rijnmond	FoodValley
Midden-Brabant	Groningen			Midden-Holland
West-Brabant	Helmond-De Peel			Noord-Holland Noord
Zaanstreek/Waterland	Midden-Gelderland			Noordoost-Brabant
Zuid-Holland Centraal	Midden-Limburg			Regio Zwolle
Zuid-Kennemerland en IJmond	Noord-Limburg			Rivierenland
	Rijk van Nijmegen			Stedendriehoek en Noordwest Veluwe
	Twente			Zeeland

5.3 Reflectie op clusterindeling

In de evaluatie is de clusterindeling uiteindelijk vooral gebruikt ter indeling van de focusgroepen. In de praktijk bleek al in de eerste evaluatiecyclus dat ook een clusterindeling op basis van macro-economische arbeidsmarktfactoren niet een passende invalshoek om de werkzame bestanddelen en de RMT-dienstverlening tussen de regio's te vergelijken. Een nadere analyse op clusterniveau van de RMT-dienstverlening is daarom losgelaten.



Belangrijke vraagstukken schreeuwen om werkende oplossingen.

› **Wij ontwikkelen ze.**

Contactpersoon:

Marco de Weger
T +31 6-27085558

KplusV

T +31 26-3551355

info@kplusv.nl

www.kplusv.nl

Amsterdam • Arnhem • Rotterdam



Verschil zien, verschil maken

