
Notitie

Toelichting plan van aanpak voor de tussenevaluatie van de sectorplannen

datum	16 september 2016
aan	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
van	SEO Economisch Onderzoek en ecbo
auteurs	Arjan Heyma en Siemen van der Werff

Aanleiding

SEO Economisch Onderzoek voert in samenwerking met expertisecentrum beroepsonderwijs (ecbo) sinds 2014 de monitoring en evaluatie van de Regeling Cofinanciering Sectorplannen uit.¹ Als deel van deze evaluatie worden periodiek quickscans gepubliceerd met daarin de stand van zaken. Na afloop van de looptijd van de sectorplannen worden ze geëvalueerd op proces en resultaat.

De sectorplannen worden in drie tranches toegekend. Uit de eerste twee tranches zijn in het totaal 76 (lopende of afgeronde) sectorplannen voortgekomen. Begin 2015 is de derde en laatste tranche geopend, hieruit zijn 28 lopende sectorplannen voortgekomen. De derde tranche is specifiek gericht op cofinanciering van sectorplannen die de overgang van werk naar werk en van werkloosheid naar werk stimuleren. Uiteindelijk richt de monitoring en evaluatie zich op 104 sectorplannen in totaal, die inmiddels allemaal zijn beschikt.

Voor het voorjaar van 2017 staat een eerste tussenevaluatie van de Regeling Cofinanciering Sectorplannen gepland. In die evaluatie dient een eerste antwoord te worden gegeven op de vier metavragen die in het onderzoek van SEO en ecbo aan bod komen:

1. Hoe zijn de gesubsidieerde sectorplannen uitgevoerd binnen de looptijd van de subsidie?
2. Op welke wijze hebben de sectorplannen bijgedragen aan het overbruggen van de crisis en het verbeteren van de werking van de arbeidsmarkt?
3. Wat is het effect van de tijdelijke cofinanciering op de betrokkenheid en inspanningen van de sociale partners voor een betere werking van de arbeidsmarkt?
4. Wat is de invloed van de vorm van de subsidie geweest op het bereiken van de doelen?

Vanuit de Tweede Kamer is het verzoek gekomen om het tijdstip waarop de eerste tussenevaluatie verschijnt te vervroegen. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft toegezegd de mogelijkheden daarvoor te laten onderzoeken door degene die de tussenevaluatie gaan uitvoeren.

¹ Zie het *aangepaste* onderzoeksvoorstel “Monitoring en evaluatie Regeling cofinanciering sectorplannen” van SEO Economisch Onderzoek, SEO-offerte nr. 14/83, september 2014.

Uit een verkenning door de onderzoekers komt naar voren dat het tijdstip van de tussenevaluatie niet kan worden vervroegd. Voor een betekenisvolle evaluatie is het zelfs nodig de tussenevaluatie naar achteren te schuiven. Deze notitie onderbouwd die conclusie.

In deze notitie wordt per metavraag een toelichting gegeven op het plan van aanpak en wordt een beeld geschetst van de consequenties van het al dan niet vervroegen van de tussenevaluatie. Daarbij speelt het aantal afgeronde sectorplannen een cruciale rol. Bij de planning van de eerste tussenevaluatie is oorspronkelijk al rekening gehouden met het feit dat de beantwoording van de vier metavragen zou moeten worden gebaseerd op slechts een deel van de sectorplannen uit de eerste en tweede tranche, omdat een ander deel van de sectorplannen niet voor 2017 zou worden afgerond. Inmiddels blijkt dat er minder sectorplannen zijn afgerond dan oorspronkelijk gedacht: per 1 december 2016 zijn dat er hooguit 15 van de in totaal 76 lopende of afgeronde sectorplannen uit de eerste en tweede tranche. Omdat pas na afronding van een sectorplan een belangrijk deel van de benodigde informatie voor de evaluatie beschikbaar komt, er soms vertraging zit in het beschikbaar komen van die informatie voor de onderzoekers, en deze informatie voor een gedegen evaluatie vervolgens zorgvuldig moet worden geanalyseerd, zou een belangrijk deel van een tussenevaluatie in het voorjaar van 2017 moeten worden gebaseerd op hooguit 15 afgeronde sectorplannen. Dat geeft een zeer beperkt beeld van de opbrengsten van de Regeling Cofinanciering Sectorplannen. Dat beeld is behalve partieel ook niet representatief: sectorplannen die al zijn afgerond zijn plannen die vroeg zijn gestart, waar geen BBL-maatregelen in zitten (BBL-maatregelen betreffen leerwerktrajecten die een langere doorlooptijd hebben dan andere maatregelen) en die ook verder geen (grote) verlenging hebben gekregen.

In deze notitie komen per metavraag – en deelvragen die daaronder vallen – achtereenvolgens de volgende onderwerpen aan bod:

- De onderzoeksvraag
- De gebruikte informatiebronnen
- De onderzoekaankpak en het onderzoeksresultaat
- De reikwijdte en representativiteit van de resultaten, afhankelijk van het evaluatiemoment

Uitwerking per onderzoeksvraag

Metavraag 1: Hoe zijn de gesubsidieerde sectorplannen uitgevoerd binnen de looptijd van de subsidie?

Het gaat hier om de thema's waarop de sectorplannen zich richten, de maatregelen die per thema zijn ingezet, de mate waarin de maatregelen zijn gerealiseerd, de manier waarop dat is gedaan en de succes- en faalfactoren die daarbij een rol hebben gespeeld. De metavraag valt uiteen in vier deelvragen.

Deelvraag 1.1: Welke sectorplannen hebben zich op welke thema's gefocust?**Bronnen**

Voor de beantwoording van deze deelvraag wordt gebruik gemaakt van de oorspronkelijke sectorplannen en de informatie die is verzameld voor de eerste vier quickscans.

Onderzoeksaanpak en resultaat

Het gaat hier primair om een inventarisatie en niet zozeer om een evaluatie. Per sectorplan wordt in een gemakkelijk leesbare tabel aangegeven welke thema's zijn geadresseerd, zie het voorbeeld hieronder. Waar mogelijk wordt in de tabel aangegeven aan welke thema's in het sectorplan focus of prioriteit is gegeven. De sectorplannen worden geclusterd per sector.

Tabel 1 Voorbeeldtabel thema's per sectorplannen

	Thema 1	Thema 2	Thema 3	Thema 4	Thema 5	Thema 6	Tabel 7
Sectorplan A	x		x		x		x
Sectorplan B		x	x		x		

Reikwijdte en representativiteit

Het is mogelijk deze vraag al begin 2017 te beantwoorden via een inventarisatie van alle sectorplannen in de eerste, tweede en derde tranche van de Regeling Cofinanciering Sectorplannen. Voor alle drie de tranches zijn inmiddels alle goedgekeurde sectorplannen beschikbaar.

Deelvraag 1.2: Welke maatregelen zijn ingezet voor de verschillende thema's?**Bronnen**

Voor de beantwoording van deze deelvraag wordt gebruik gemaakt van de oorspronkelijke sectorplannen en de informatie die is verzameld voor de eerste vier quickscans.

Onderzoeksaanpak en resultaat

In de analyses wordt gebruik gemaakt van de clustering van de verschillende maatregelen uit de sectorplannen die in de quickscans al gemaakt is. Voor elke maatregel wordt weergegeven in hoeveel sectorplannen deze voorkomt. Hierbij worden alleen de vooraf geplande aantallen weergegeven.

Reikwijdte en representativiteit

Begin 2017 kan de vraag naar *geplande* maatregelen worden beantwoord voor alle sectorplannen. Bovendien is voor de meeste sectorplannen uit de eerste en tweede tranche dan duidelijk welke maatregelen daadwerkelijk zijn ingezet. Voor de sectorplannen uit de derde tranche is dat nog te vroeg, daar is pas na de zomer van 2017 een goed beeld van te krijgen. Ook hier gaat het om een inventarisatie en niet om een evaluatie.

Deelvraag 1.3: Zijn de voorgenomen maatregelen ook werkelijkheid geworden?**Bronnen**

Informatie hierover is afkomstig uit de eindrapportages van de sectorplannen, waarin per maatregel wordt gerapporteerd of die is ingezet en hoeveel deelnemers er aan mee hebben gedaan. Eventueel

kan gebruik worden gemaakt van gegevens uit de voortgangsenquêtes voor de quickscans, met daarin *voorlopige* cijfers over het aantal deelnemers, omdat daarin is gevraagd naar het aantal deelnemers aan *afgeronde* maatregelen binnen een sectorplan.

Onderzoeksaanpak en resultaat

Op grond van de eindrapportages van de sectorplannen, aangevuld met voorlopige cijfers uit de tussenrapportages, wordt een tabel opgesteld, waaruit duidelijk wordt welke maatregelen per sectorplan gepland waren, gerealiseerd zijn en hoeveel deelnemers er (voorlopig) gebruik van hebben gemaakt.

Reikwijdte en representativiteit

Voor het merendeel van de maatregelen in de sectorplannen uit de eerste en tweede tranche kan begin 2017 op basis van *voorlopige cijfers* worden vastgesteld hoeveel personen hebben deelgenomen. Een belangrijke uitzondering wordt gevormd door BBL-maatregelen, waarvoor begin 2017 nog geen indicaties van het aantal deelnemers te geven zijn. Qua budget vormen deze maatregelen een substantieel deel van de sectorplannen. Naar verwachting komt daar pas na de zomer van 2017 meer duidelijkheid over.

Deelvraag 1.4: Hoe zijn de plannen met maatregelen uitgevoerd en wat zijn hierbij de succes- en faalfactoren?

Bronnen

Informatie hierover is gedeeltelijk afkomstig uit de eindrapportages van de sectorplannen (de meer kwantitatieve gegevens) en voor een deel ook uit de vragen die na afronding van een sectorplan door de onderzoekers worden gesteld aan de projectleider (de meer kwalitatieve gegevens).

Onderzoeksaanpak en resultaat

In het onderzoek worden de belangrijkste werkwijzen bij de uitvoering van de maatregelen geïnventariseerd en worden de belangrijkste succes- en faalfactoren op een rijtje gezet.

Reikwijdte en representativiteit

Het gaat hier uitdrukkelijk om een evaluatie die pas kan plaatsvinden wanneer voldoende sectorplannen zijn afgerond. Omdat de benodigde informatie voor beantwoording van deze deelvraag pas na afronding van een sectorplan beschikbaar komt en vervolgens moet worden bewerkt en geanalyseerd, zou een tussenevaluatie in het voorjaar van 2017 slechts kunnen worden gebaseerd op hooguit 15 van de 76 sectorplannen uit de eerste en tweede tranche. Dat zijn er te weinig om een representatief beeld van de totale uitvoeringspraktijk te vormen. Dat wordt anders wanneer meer dan de helft van de sectorplannen uit de eerste en tweede tranche is afgerond. Naar verwachting is dat in de zomer van 2017, waarna de evaluatie kan worden uitgevoerd en opgeleverd in de herfst van 2017. Het vervroegen van een antwoord op deze onderzoeksvraag is niet mogelijk.

Metavraag 2: Op welke wijze hebben de sectorplannen bijgedragen aan het overbruggen van de crisis en het verbeteren van de werking van de arbeidsmarkt?

De tweede metavraag behandelt de inhoudelijke doelen van de sectorplannen. In hoeverre hebben de (maatregelen in de) sectorplannen daadwerkelijk bijgedragen aan de twee hoofddoelen? Dat zijn het overbruggen van de crisis en het verbeteren van de werking van de arbeidsmarkt. Afhankelijk van de specifieke kenmerken van de arbeidsmarkt in een sector, hebben sectoren (of regio's) zelf mogen bepalen op welke doelen zij zich vooral in het sectorplan focussen. Daarbij is afgesproken dat een derde van de gelden in de sectorplannen aan de positie van jongeren op de arbeidsmarkt wordt besteed. Daarnaast is er de laatste tijd steeds meer aandacht voor de positie van ouderen op de arbeidsmarkt.

Deelvraag 2.1: Wat is het bereik van de sectorplannen geweest en zijn de doelen met betrekking tot het bereik gehaald?

Hoeveel werkgevers en (potentiële) werknemers zijn er met de sectorplannen bereikt? Aanvullend is er een specifieke vraag naar hoeveel jongeren er zijn bereikt. Toegevoegd is een vraag over het aantal 50-plussers dat is bereikt.

Bronnen

Informatie hierover is afkomstig uit de eindrapportages van de sectorplannen, waarin per maatregel wordt gerapporteerd of die is ingezet en hoeveel deelnemers er aan mee hebben gedaan. Daarnaast worden de projectleiders van de sectorplannen gevraagd de burgerservicenummers (bsn's) van de deelnemers aan te leveren en de loonheffingsnummers van de betrokken werkgevers. Door deze te koppelen aan de Polisadministratie bij het UWV wordt geanalyseerd hoeveel werkgevers en (potentiële) werknemers met de sectorplannen zijn bereikt en tot welke leeftijdsgroep zij behoorden.

Onderzoeksaanpak en resultaat

Voor elke maatregel in de sectorplannen wordt weergegeven hoeveel werkgevers en hoeveel werknemers er in totaal door bereikt zijn. In de rapportage maken we zoveel mogelijk gebruik van heldere tabellen, waarin per maatregel het vooraf geambieerde bereik en de daadwerkelijk gerealiseerde deelname staan. Door het koppelen van de geboortedatum uit de Polisadministratie aan de bsn's wordt bovendien geïdentificeerd welke werknemers onder de categorie 'jongeren' en onder de categorie 'ouderen' vielen. Om dat te bepalen, gaat het om de leeftijd op het moment dat een maatregel start. Dit is bijvoorbeeld de leeftijd van in dienst treden, of de leeftijd op het moment dat bijvoorbeeld een scholing start.

Reikwijdte en representativiteit

Het daadwerkelijke bereik van de sectorplannen in termen van werkgevers en werknemers kan alleen worden vastgesteld voor de sectorplannen die zijn afgerond, omdat hiervoor een koppeling met de Polisadministratie nodig is. Een representatief beeld van het bereik van de sectorplannen binnen de Regeling Cofinanciering Sectorplannen kan pas worden gegeven wanneer meer dan de helft van de sectorplannen uit de eerste en tweede sectorplannen is afgerond, waaronder een aantal waarin langer lopende maatregelen als de inzet van BBL-trajecten zijn gerealiseerd. Dit is naar verwachting pas het geval in de zomer van 2017, waardoor een representatieve evaluatie van deze onderzoeksvraag pas in de herfst van 2017 kan worden uitgevoerd. Een tussenevaluatie in het

voorjaar van 2017 is voor deze onderzoeksvraag nog niet mogelijk, laat staan het vervroegen van die tussenevaluatie.

Deelvraag 2.2: Hebben de maatregelen het enge doel per maatregel en de bredere doelen bereikt?

De tweede deelvraag gaat over het resultaat van de sectorplannen en de bijbehorende maatregelen. Er wordt onderscheid gemaakt tussen resultaten in enge zin en in ruime zin. Met resultaten in enge zin worden de doelen bedoeld die in de sectorplannen per maatregel zijn beschreven. Resultaten in ruime zin hebben betrekking op de macrodoelstellingen die geformuleerd zijn voor de regeling: het overbruggen van de crisis, het verbeteren van de werking van de arbeidsmarkt en het bestrijden van jeugdwerkloosheid. Resultaten in ruime zin zijn lastiger te meten vanwege de macro-economische dimensies, zij worden in veel grotere mate gestuurd door externe factoren. Desalniettemin worden uiteindelijk voor alle maatregelen in de verschillende sectorplannen het resultaat in enge en ruime zin in kaart gebracht. Het is daarbij de vraag welke factoren binnen de context van het plan invloed hadden op het slagen of niet-slagen van het behalen van de doelstelling. Ook is de vraag welke externe factoren invloed hebben gehad op het slagen of niet-slagen van de doelstelling, zoals de economische situatie in het algemeen of specifiek die op de arbeidsmarkt. Als laatste is het de vraag of er maatregelen zijn getroffen om acties en samenwerkingsverbanden ook op middellange termijn voort te zetten.

Bronnen

Er wordt gebruik gemaakt van een koppeling van bsn's van de deelnemers aan gegevens in de Polisadministratie van het UWV om de arbeidsstatus van deze deelnemers in kaart te brengen. Naast deze kwantitatieve gegevens worden voor de beantwoording van deze deelvraag ook telefonische interviews gehouden met alle hoofdaanvragers van de sectorplannen. Deze interviews vinden kort na afronding van de sectorplannen plaats. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van actuele cijfers over de arbeidsmarkt, het beroepsonderwijs en de conjuncturele situatie, afkomstig van het CBS (beschikbaar via CBS Statline).

Onderzoeksaanpak en resultaat

In een eerder stadium is een theoretisch kader voor de werking van de sectorplannen opgesteld. Dit is het fundament voor de beoordeling van de mate waarin doelen zijn bereikt. Voor ieder thema is beschreven of en op welke manier dat thema bijdraagt aan de macrodoelstellingen van de Regeling. Per thema zijn de onderliggende mechanismen beschreven op basis van wetenschappelijke literatuur. Impliciete aannames worden daarmee expliciet. Het theoretisch kader geeft overigens niet alleen aan op welke manier de maatregelen bijdragen aan de doelen, maar ook welke andere factoren die doelen kunnen beïnvloeden.

Door een koppeling te maken van (bsn's van) deelnemers aan de Polisadministratie van UWV na afloop van de sectorplannen, wordt duidelijk in hoeverre de door de sectorplannen bereikte werknemers (i) nog werkzaam zijn in de oorspronkelijke sector (al dan niet bij de oorspronkelijke werkgever), (ii) of dat ze in een andere sector werken, (iii) of dat ze werkloos of inactief zijn geworden.

Dit wordt per sectorplan en type maatregel geanalyseerd.² Daarbij wordt ook gekeken naar de contractvorm en het soort dienstverband. Als het bredere doel van de sectorplannen met betrekking tot het duurzaam versterken van de arbeidsmarkt wordt bereikt, dan is een zo groot mogelijk deel van de bereikte werknemers aan het werk in een voor de werknemers zo aantrekkelijk mogelijk dienstverband. Dit hoeft niet noodzakelijk in de oorspronkelijke sector te zijn. Belangrijk hierbij is dat er sprake is van een duurzaam effect, dus dat werknemers ook na afloop van de maatregelen in het sectorplan nog altijd aan het werk zijn. Deze analyse wordt herhaald bij elke evaluatie met de dan meest actuele arbeidsmarktgegevens van deelnemers, waarmee de duurzaamheid van de effecten in kaart worden gebracht. De cijfers worden specifiek uitgesplitst voor jongeren en ouderen.

Uit de interviews met de aanvragers van de cofinanciering van de sectorplannen wordt duidelijk welke factoren invloed hebben gehad op het behalen van de enge doelen per maatregel. Ook kunnen de aanvragers aangeven in hoeverre externe omstandigheden een rol hebben gespeeld in het behalen van de doelstellingen. Zaken die hieruit naar voren komen worden zo veel mogelijk gevalideerd op basis van openbare cijfers over de arbeidsmarkt, het beroepsonderwijs en de conjuncturele situatie afkomstig van het CBS. In de interviews wordt ook besproken wat er met de in de sectorplannen opgenomen maatregelen en samenwerkingsverbanden gaat gebeuren na afloop van de overheidsfinanciering en of er binnen een samenwerkingsverband hiertoe concrete maatregelen zijn genomen.

Reikwijdte en representativiteit

Net als bij deelvraag 2.1 is een representatief beeld van het bereiken van de enge doelen van de maatregelen in de sectorplannen pas mogelijk wanneer meer dan de helft van de sectorplannen uit de eerste en tweede sectorplannen is afgerond, waaronder een aantal waarin langer lopende maatregelen als de inzet van BBL-trajecten zijn gerealiseerd. Dit is naar verwachting pas het geval in de zomer van 2017, waardoor een representatieve evaluatie van deze onderzoeksvraag pas in de herfst van 2017 kan worden uitgevoerd. Een tussenevaluatie in het voorjaar van 2017 is voor deze onderzoeksvraag nog niet mogelijk, laat staan het vervroegen van die tussenevaluatie.

Een analyse van de bredere doelen van de sectorplannen wordt volgens de oorspronkelijke planning uitsluitend in de tweede tussenevaluatie (voor de plannen uit de eerste en tweede tranche) en de eindevaluatie (voor alle plannen) opgenomen, omdat hiervoor nog niet voldoende gegevens beschikbaar zijn ten tijde van de eerste tussenevaluatie.

Deelvraag 2.3: Hoe zijn de plannen met maatregelen uitgevoerd, welke maatregelen zijn succesvol en wat zijn daar de oorzaken van?

Deze vraag bevat meerdere componenten. Als eerste is de vraag of de maatregel volgens de planning is uitgevoerd, of dat hierin vertraging is opgelopen. Daarnaast is het de vraag of het bereiken

² De types maatregelen gedefinieerd als Arbeidsbemiddeling, Transitiefonds bemiddeling naar ander werk, Transfercentrum bemiddeling naar ander werk, Sollicitatietraining, Personeelspoules tussen bedrijven, Coaching door en voor ouderen/transferbanen, Loopbaancheck en advies, Om- en bijscholing, Scholing ouderen en inzet jongeren, EVC/EVP-traject, In dienst nemen ouderen en jongeren, Leerwerkplekken, Gezondheidscheck, Initiatieven verbetering gezondheid, Onderzoek/experimenten/voorlichting. Hierin zullen nog enkele kleine types maatregelen samen worden gevoegd. Overigens verschillen maatregelen binnen een type ook veelal van vorm en doelgroep, dat betekent dat generalisaties van effecten boven het niveau van individuele maatregelen nauwelijks betrouwbaar zijn te maken.

van de voorgenomen (toekomstige) werknemers en werkgevers is gelukt. Ook is het de vraag of het gelukt is om de maatregelen inhoudelijk zoals voorgenomen uit te voeren. Als laatste is de vraag of hierin patronen zijn te ontdekken.

Bronnen

Interviews met de hoofdaanvragers van de cofinanciering na afronding van een sectorplan, de verzamelde gegevens in de quickscans en de eindrapportages over de uitvoering van de maatregelen, inclusief de aantallen deelnemers.

Onderzoeksaanpak en resultaat

Specifiek wordt gekeken naar de verschillen in uitvoering tussen maatregelen over de sectorplannen heen. Zijn er bijvoorbeeld bepaalde maatregelen die over het algemeen zoals gepland zijn uitgevoerd, en zijn er bepaalde maatregelen waarbij dat problematischer is gebleken? Welke patronen zijn hierin te ontdekken? Daarnaast kan het succes ook afhangen van de specifieke arbeidsmarkt en problematiek in de sector. Om die patronen te ontdekken voeren we een meta-analyse uit. Dat betekent dat we voor alle (typen) maatregelen de volgende kenmerken op een rij zetten:

- hoe vaak is de maatregel opgenomen in de sectorplannen?
- hoe vaak is de maatregel volgens planning uitgevoerd en hoe vaak vertraagd?
- hoe vaak is de maatregel succesvol gebleken en hoe vaak minder succesvol?

Door op een gestructureerde manier deze kenmerken op een rij te zetten worden patronen snel duidelijk, mits aanwezig. De meta-analyse geeft dan inzicht in maatregelen die goed werken en maatregelen die lastiger zijn. Het is goed mogelijk dat bepaalde maatregelen vooral werken voor specifieke sectoren, specifieke arbeidsmarktsituaties of een bepaalde institutioneel landschap. De maatregel kan in de ene sector zeer succesvol zijn en elders niet. Bij de meta-analyse wordt hierop gelet. Het analyseren van patronen en succes- en faalfactoren kent uiteraard kwalitatieve componenten, ondanks de gestructureerde meta-analyse.

Reikwijdte en representativiteit

Het uitvoeren van een meta-analyse is alleen zinvol wanneer er voldoende sectorplannen zijn afgerond om algemene patronen te kunnen ontdekken. Bovendien zijn die patronen betrouwbaarder en representatiever naarmate een groter deel van de sectorplannen gereed is. Het uitvoeren van de meta-analyse is niet zinvol wanneer er nog slechts 15 van de in totaal 76 sectorplannen uit de eerste en tweede tranche zijn afgerond. Ook hier geldt weer dat mogelijkheden ontstaan wanneer meer dan de helft van de sectorplannen uit de eerste en tweede tranche zijn afgerond: een meta-analyse in de herfst van 2017 gaat aanmerkelijk meer opleveren in termen van betrouwbare en representatieve patronen van uitvoering, succes- en faalfactoren. Beantwoording van deze onderzoeksvraag is bij een tussenevaluatie in het voorjaar van 2017 nog niet mogelijk, laat staan dat deze tussenevaluatie zou kunnen worden vervroegd.

Metavraag 3: Wat is het effect van de tijdelijke cofinanciering op de betrokkenheid en inspanningen van de sociale partners voor een betere werking van de arbeidsmarkt?

Uiteindelijk is het de bedoeling van de sectorplannen dat de arbeidsmarkt op de korte en middellange termijn beter gaat functioneren. De sectorplannen zouden een structurele verandering in de samenwerking tussen verschillende partners op de arbeidsmarkt teweeg kunnen brengen. Er zijn verschillende deelvragen die betrekking hebben op de samenwerking tussen de sociale partners. Omdat de bronnen en werkwijze bij de beantwoording hiervan gelijk zijn, worden de eerste drie vragen gezamenlijk behandeld.

Deelvragen 3.1 t/m 3.3: Wat zijn de succes- en faalfactoren voor een effectieve samenwerking van de verschillende partners bij het opstellen en implementeren van de sectorplannen? Traden er veranderingen op in de betrokkenheid van sociale partners bij arbeidsmarktmaatregelen? Hebben de sectorplannen eraan kunnen bijdragen dat sociale partners in de toekomst bijdragen aan mobiele, goed geschoolde en gezonde werknemers?

Bronnen

Om deze vragen te kunnen beantwoorden, worden groeps gesprekken gehouden met verschillende partners van de sectorplannen. De gesprekken worden verdeeld over sectoren, regio's, en grote en kleine sectorplannen, om een zo representatief mogelijk beeld over alle sectorplannen te krijgen.

Onderzoeksaanpak en resultaat

Bij de groeps gesprekken wordt aangehaakt bij reguliere overlegmomenten van de partners in de sectorplannen, bij voorkeur bij een overleg aan het einde van de looptijd van een sectorplan waarin de evaluatie aan bod komt. Door het houden van een groeps gesprek kan van de verschillende partners hun visie op de samenwerking worden vernomen en wordt duidelijk wat de succes- en faalfactoren waren. In de groeps gesprekken komen alle bovenstaande deelvragen aan bod.

Reikwijdte en representativiteit

Bij een tussenevaluatie in het voorjaar van 2017 zijn er nog onvoldoende sectorplannen afgerond om de groeps gesprekken evenredig te kunnen verdelen over afgeronde sectorplannen die representatief zijn voor alle sectorplannen in de eerste en tweede tranche. Met hooguit 15 van de in totaal 76 sectorplannen uit de eerste en tweede tranche afgerond per 1 december 2017, is het aantal afgeronde sectorplannen niet alleen te beperkt, maar waarschijnlijk ook selectief ten aanzien van succes- en faalfactoren ten aanzien van de effectieve samenwerking. Een verschuiving van de evaluatie naar de herfst van 2017 zorgt ervoor dat de groeps gesprekken wel goed kunnen worden verdeeld over de dan afgeronde sectorplannen.

Deelvraag 3.4: Hoe beoordelen de werkgevers de sectorplannen?

De vierde deelvraag heeft betrekking op de beoordeling van de individuele werkgevers over de uitvoering van de maatregelen.

Bronnen

Deze informatie halen we uit de quickscans en uit de gehouden enquête onder werkgevers.

Onderzoeksaanpak en resultaat

De resultaten van de analyses die in de vierde quickscan (voor de eerste en tweede tranche) en in de zesde quickscan (voor de derde tranche) worden gepresenteerd, worden in de tussenevaluatie herhaald, waarbij uitgebreider wordt ingegaan op deze resultaten (in de quickscans wordt alleen op hoofdlijnen gefocust). In de rapportage wordt zowel de beoordeling per sectorplan als per type maatregel gepresenteerd.

Reikwijdte en representativiteit

Begin 2017 is alle benodigde informatie over de beoordeling door werkgevers voor alle sectorplannen uit de eerste en tweede tranche beschikbaar.

Metavraag 4: Wat is de invloed van de vorm van de subsidie geweest op het bereiken van de doelen?

De laatste metavraag heeft betrekking op de vormgeving van het instrument en de invloed daarvan op het bereiken van de doelen. Hierbij worden verschillende deelvragen onderscheiden. Aangezien ze op dezelfde wijze worden beantwoord, worden zij hier gezamenlijk behandeld.

Deelvragen 4.1 t/m 4.3: Heeft het subsidie-instrument tot het gewenste resultaat geleid en wat was de bijbehorende uitvoeringlast? Hoe zijn de hoofdkenmerken van de vormgeving (subsidie i.p.v. fiscale alternatieven; cofinanciering; sectorale en regionale bundeling; intersectorale aanpak) van invloed geweest op het behalen van de doelstellingen van de sectorplannen? Wat was de rol van het ministerie van SZW in het proces?

Bronnen

Deze deelvragen worden kwalitatief beantwoord. Er worden interviews gehouden met verschillende relevante partijen (in elk geval de vakbonden, werkgeversorganisaties, ROC's, A&O/O&O-fondsen, uitvoerders van sectorplannen, SZW en UWV). Ook de voor het beantwoorden van de procesvragen in de quickscans verzamelde informatie wordt gebruikt.

Onderzoeksaanpak en resultaten

Door het houden van interviews met verschillende partijen wordt een goed beeld verkregen van de verschillende meningen over de vormgeving van de sectorplannen. Voor de interviews wordt een interviewleidraad gehanteerd, waarin alle hierboven genoemde deelvragen worden opgenomen. De procesvragen in de quickscans leveren eerste resultaten voor deze onderwerpen, uiteraard worden punten die hieruit naar voren komen ook in de leidraad opgenomen. In de tussenevaluatie worden de verschillende zaken die in de interviews naar voren komen bondig samengevat, waarmee algemene uitspraken ten aanzien van deze onderzoeksvraag gedaan kunnen worden.

Reikwijdte en representativiteit

Hoewel slechts hooguit 15 sectorplannen eind 2016 zijn afgerond, zouden de meeste betrokken partijen na bijna drie jaar een goed beeld moeten kunnen vormen van de invloed van de vormgeving van de Regeling Cofinanciering Sectorplannen op de resultaten en het succes van de sectorplannen. Begin 2017 kan deze metavraag daarom goed worden beantwoord.

Aanvullende kanttekeningen bij de evaluatie

Ten aanzien van metavraag 2 en een deel van metavraag 3, die betrekking hebben op de resultaten of opbrengsten die volgen uit de sectorplannen, dient het volgende te worden opgemerkt over de manier waarop die kunnen worden beantwoord:

- Er kunnen op basis van een analyse van de sectorplannen *geen harde effecten* (outcomes) worden gemeten. Dat zou alleen mogelijk zijn als er een vergelijking zou plaatsvinden met een situatie waarin geen sectorplannen zouden zijn uitgevoerd, bijvoorbeeld een vergelijking met andere sectoren zonder sectorplannen of met vergelijkbare sectoren in het buitenland. Beide analyses vallen buiten de scope van onze onderzoeksopdracht.
- Als gevolg van het ontbreken van een harde effectmeting, beperken we ons in eerste instantie tot het *inventariseren van resultaten* (output) van de sectorplannen in termen van het aantal maatregelen dat is uitgevoerd, het aantal personen dat is bereikt, de arbeidsmarktsituatie van deze personen na afloop van de sectorplannen, de betrokkenheid van sociale partners bij de maatregelen en de gevolgen van de maatregelen voor het arbeidsmarktbeleid van sectoren.
- In tweede instantie kijken we of met de gevonden resultaten van de sectorplannen (output) de gestelde *doelen in enge zin* zijn bereikt en de redenen waarom dat wel of niet is gebeurd. Dat geeft een beeld van succes- en faalfactoren bij de implementatie van de maatregelen in het bijzonder en de sectorplannen in het algemeen.
- Vervolgens onderzoeken we of met de gevonden resultaten van de sectorplannen de gestelde *doelen in ruime zin* zijn bereikt en de redenen waarom dat wel of niet is gebeurd. Hebben de sectorplannen (op basis van wat we dan weten) de werking van de arbeidsmarkt versterkt? Hebben ze gezorgd voor overbrugging van de crisis? En hebben ze gezorgd voor meer samenwerking tussen de sociale partners?
- Tot slot gaan we in op de *plausibiliteit van beoogde effecten* ten aanzien van het overbruggen van de crisis en het versterken van de arbeidsmarkt op langere termijn. Die plausibiliteit wordt vastgesteld door de gevonden resultaten af te zetten tegen de werkzame mechanismen die zijn geïdentificeerd in het ontwikkelde theoretische kader, met daarin verwerkt de beleidstheorie achter de implementatie van de sectorplannen.

Bij het op deze wijze beantwoorden van de onderzoeksvragen, is het juist interpreteren van de verzamelde informatie van groot belang. Dat vereist allereerst dat er voldoende en voldoende representatieve informatie wordt verzameld om betrouwbare uitspraken te doen over de opbrengsten van de Regeling Cofinanciering Sectorplannen. Ten tweede is het van groot belang de tijd te nemen om de verzamelde informatie te analyseren op consistentie, representativiteit en inhoud, om vervolgens algemene conclusies te kunnen trekken ten aanzien van de Regeling Cofinanciering Sectorplannen, die overeind blijven bij het verder gereed komen van een groter deel van de sectorplannen.

Conclusie

Voor het voorjaar van 2017 staat een eerste tussenevaluatie van de Regeling Cofinanciering Sectorplannen gepland. In die evaluatie dient een eerste antwoord te worden gegeven op vier metavragen die in de monitor en evaluatie van de Regeling Cofinanciering Sectorplannen aan bod komen. Vanuit de Tweede Kamer is het verzoek gekomen om het tijdstip waarop de eerste tussenevaluatie verschijnt te vervroegen. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft toegezegd de mogelijkheden daarvoor te laten onderzoeken door degene die de tussenevaluatie gaan uitvoeren. Uit de verkenning in deze notitie blijkt dat het tijdstip van de tussenevaluatie niet kan worden vervroegd. Voor een betekenisvolle evaluatie is het zelfs nodig de tussenevaluatie naar achteren te schuiven. Alleen enkele deelvragen zouden al in het voorjaar van 2017 of zelfs eerder kunnen worden beantwoord.

Met de eerste tussenevaluatie werd oorspronkelijk beoogd om nog tijdens de looptijd van de Regeling Cofinanciering Sectorplannen een indruk te geven van de uitvoering en opbrengsten. Als gevolg van het later beschikbaar worden van sectorplannen en het tussentijds verlenen van verlenging aan de beschikte sectorplannen, zijn er ten tijde van de eerste geplande tussenmeting in het voorjaar van 2017 minder sectorplannen afgerond dan eerder gedacht: per 1 december 2016 zijn dat er hooguit 15 van de in totaal 76 sectorplannen uit de eerste en tweede tranche. Omdat pas na afronding van een sectorplan een belangrijk deel van de benodigde informatie voor de evaluatie beschikbaar komt, er soms vertraging zit in het beschikbaar komen van die informatie voor de onderzoekers, en deze informatie voor een gedegen evaluatie vervolgens zorgvuldig moet worden geanalyseerd, zou een belangrijk deel van de tussenevaluatie in het voorjaar van 2017 slechts kunnen worden gebaseerd op hooguit 15 afgeronde sectorplannen. Dat geeft niet alleen een onvolledig beeld van de opbrengsten van de Regeling Cofinanciering Sectorplannen, het beeld is ook niet representatief: het beperkte aantal sectorplannen dat is afgerond zijn sectorplannen die vroeg zijn gestart, waar geen BBL-maatregelen in zitten (BBL-maatregelen betreffen leerwerktrajecten die een langere doorlooptijd hebben dan andere maatregelen) en die ook verder geen (grote) tussentijdse verlenging hebben gekregen. Voor een belangrijk deel van de tussenevaluatie is het daarom nodig om de evaluatie uit te stellen, bij voorkeur tot de herfst van 2017, wanneer minstens de helft van alle sectorplannen in de eerste en tweede tranche is afgerond.

Voor een ander deel van (de deelvragen onder) de vier metavragen is een beperkt aantal afgeronde sectorplannen geen belemmering voor de beantwoording ervan, ook niet wanneer die beantwoording zou worden vervroegd naar begin 2017. Het gaat daarbij om metavraag 4 (Wat is de invloed van de vorm van de subsidie geweest op het bereiken van de doelen?), waarvoor nu al de mening van alle betrokken partijen kan worden geïnventariseerd. Hetzelfde geldt voor de meer inventariserende onderdelen van metavraag 1 (Hoe zijn de gesubsidieerde sectorplannen uitgevoerd binnen de looptijd van de subsidie?), waar antwoorden kunnen worden gebaseerd op *voorlopige cijfers* van lopende sectorplannen, en voor een aantal onderdelen van metavraag 3 (Wat is het effect van de tijdelijke cofinanciering op de betrokkenheid en inspanningen van de sociale partners voor een betere werking van de arbeidsmarkt?). Andere delen van metavraag 1 en metavraag 3, en metavraag 2 in zijn geheel (Op welke wijze hebben de sectorplannen bijgedragen aan het overbruggen van de

crisis en het verbeteren van de werking van de arbeidsmarkt?) kunnen pas goed worden beantwoord wanneer meer dan de helft van de sectorplannen uit de eerste en tweede tranche is afgerond. Dat is naar verwachting het geval in de zomer van 2017, waarna een gedegen en representatieve analyse kan worden uitgevoerd. Uitvoering van die analyses kost enkele maanden doorlooptijd, onder andere door de tijd die nodig is voor het beschikbaar komen van de informatie uit de afgeronde sectorplannen, de benodigde koppeling van informatie over deelnemers aan de Polisadministratie van UWV, en de benodigde reflectie op de onderzoeksresultaten. Dat betekent dat representatieve antwoorden op een deel van metavragen 1 en 3 en op metavraag 2 niet eerder kunnen worden gerapporteerd dan in de herfst van 2017. Het geven van representatieve antwoorden in de tussenevaluatie is nodig om te voorkomen dat er bij het verder gereed komen van sectorplannen substantiële veranderingen in de conclusies optreden.