



Procesevaluatie ASP

- EINDRAPPORT -

Auteurs

Noor Galesloot
Mats Gorter
Bob van Waveren
Luna van Dijk

Amsterdam, 15 februari 2023
Publicatienr. 22063

© 2023 Regioplan, in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Regioplan. Regioplan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

1	1
1.1	1
1.2	2
1.3	3
2	5
2.1	5
2.2	5
2.3	8
2.4	10
2.5	11
2.6	11
2.7	13
3	15
3.1	15
3.2	15
3.3	16
3.4	20
4	22
5	24
5.1	24
5.2	24
5.3	26
Bijlage 1: Bronnen	29
Bijlage 2: Itemlijsten	31



Introductie



1 Introductie

1.1 Aanleiding

Procesevaluatie van het aanvullend sociaal pakket (ASP)

Als gevolg van de coronacrisis verwachtte het kabinet in 2020 een stijging van de werkloosheid en langdurige economische schade voor Nederland. Om de boeg golf aan problemen op de arbeidsmarkt te kunnen mitigeren heeft het kabinet in het kader van het steun- en herstellepakket € 1,4 miljard uitgetrokken voor een aanvullend sociaal pakket (ASP). Het doel van dit pakket was om mensen die in onzekerheid verkeerden als gevolg van de coronacrisis de zekerheid te bieden dat ze aanspraak konden maken op passende begeleiding bij het zoeken naar werk of nieuwe bedrijfsactiviteiten en inkomen. Het ASP is ingezet als aanvulling op de overbruggingsmaatregelen NOW, TVL en Tozo. Ook na afloop van deze maatregelen heeft het ASP tot doel gehad om de dynamiek van de arbeidsmarkt te herstellen.

Op verzoek van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is door Regioplan een **procesevaluatie van het ASP** uitgevoerd. Het onderzoek dient inzicht op te leveren in dat wat goed ging en dat wat beter kon tijdens het totstandkomingsproces van het pakket, zodat het ministerie hier voor de toekomst van kan leren. Daarnaast dient het onderzoek een advies te leveren over de haalbaarheid van een effectstudie van het integrale pakket aan maatregelen dat in het kader van het ASP is gepresenteerd.

Vanaf 2020 werden onder de noemer van het ASP diverse maatregelen ingezet, geordend binnen **vier bouwstenen**:

- Het waar nodig via maatwerk begeleiden van werkzoekenden naar ander werk. Men zette in op de ondersteuning via sectorale samenwerkingsverbanden, regionale mobiliteitsteams, de tijdelijke impuls voor de doelgroep van de banenafspraken en extra investeringen in de reguliere re-integratie vanuit UWV (voor WW-gerechtigden) en vanuit gemeenten (voor bijstandsgerechtigden). Hierbij was bijzondere aandacht voor zelfstandigen en kwetsbaren op de arbeidsmarkt. De maatregelen die voor dit doel werden ingezet vallen onder **bouwsteen 1 van het ASP: Intensieve ondersteuning en begeleiding naar nieuw werk**. In totaal was hiervoor € 683 miljoen aan budget beschikbaar voor 2020-2022.
- Het ondersteunen van mensen bij het oriënteren op nieuw werk en bij het aanpassen of uitbreiden van hun expertise en competenties. Werkenden en werkzoekenden konden in dit kader gebruikmaken van scholing en ontwikkeladviezen (ook wel NL Leert Door). Ook via werkgevers en via samenwerkingsverbanden werd ingezet op scholing en ontwikkeling. De maatregelen die in dit kader worden ingezet behoren tot **bouwsteen 2 van het ASP: Scholing en ontwikkeling voor behoud van werk**. In totaal was hiervoor € 199 miljoen beschikbaar voor 2021-2022.
- Het bestrijden van jeugdwerkloosheid via de regionale aanpak jeugdwerkloosheid en via het inzetten op doorleren of ondersteuning naar werk voor kwetsbare schoolverlaters. Voor de maatregelen behorende bij **bouwsteen 3: Bestrijding van jeugdwerkloosheid** was in totaal € 346 miljoen beschikbaar voor 2020-2024.
- Het tegengaan van armoede en problematische schulden als belangrijke voorwaarde om mensen aan het werk te houden of te helpen. Maatregelen beschikbaar voor dit doel, waaronder het waarborgfonds, het gemeentelijk schuldenbeleid en de intensivering van de armoede- en schuldenaanpak vallen onder **bouwsteen 4. Aanpak van armoede en problematische schulden**, waarvoor in totaal € 146 miljoen beschikbaar was voor 2020-2022.

Complex pakket

Het bovenstaande overzicht van de opzet maakt duidelijk dat het ASP, hoewel het werd gepresenteerd als één pakket, een bundeling vormde van een groot aantal maatregelen van diverse aard. De maatregelen bouwden voort op bestaande structuren en middelen en werden op verschillende niveaus ingezet: zowel landelijk, regionaal als lokaal.

Het ASP is in een kort tijdsbestek in samenwerking met een groot aantal partijen in het leven geroepen. Betrokken zijn: vakbonden, werkgeversorganisaties, UWV, gemeenten, de MBO Raad, SBB en de ministeries van SZW en OCW. Er is een stuurgroep ingericht waarin sociale partners, UWV, VNG, SBB, MBO Raad en betrokken departementen vertegenwoordigd waren.

Haalbaarheid effectonderzoek

Het is lastig om een overkoepelend beeld te krijgen van het gebruik en van de effecten van het ASP. In de laatste twee edities van de Kamerbrief 'Monitoring arbeidsmarkt en beroep steun- en herstelmaatregelen' wordt de Kamer geïnformeerd over de voortgang van de verschillende maatregelen binnen het ASP.¹ In de brieven wordt opgemerkt dat er voor diverse maatregelen geen inzicht bestaat in het gebruik. Voor een aantal onderliggende maatregelen van het ASP worden separate (effect)evaluaties uitgevoerd.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Het **doel** van de evaluatie is om inzicht te geven in wat goed ging en beter kon tijdens de totstandkoming van het ASP, zodat hier in de toekomst van geleerd kan worden. Daarnaast moet dit onderzoek een advies opleveren over de haalbaarheid van een overkoepelend onderzoek naar de effecten van het integrale pakket ASP.

Bij het uitvoeren van dit onderzoek zijn de volgende onderzoeksvragen gehanteerd:

Totstandkoming (proces)

1. Hoe is het pakket tot stand gekomen en hoe verliep de besluitvorming?
2. Welke partijen zijn betrokken geweest bij de besluitvorming en hoe verliep de samenwerking?
3. In hoeverre zijn (de uiteindelijke) uitvoerders betrokken geweest bij de totstandkoming van het ASP?
4. Hoe hebben betrokken partijen de samenwerking tijdens de totstandkoming van het pakket ervaren?
5. Op welke wijze is in het totstandkomingsproces de uitvoerbaarheid van de regelingen meegewogen in het ontwerp van de regelingen? In hoeverre speelde de snelheid van de besluitvorming hierbij een rol?
6. Op welke manier hadden de situatie en de ontwikkeling van de coronacrisis invloed op de totstandkoming van het pakket (hoe verliep het tijdspad)?

Totstandkoming (inhoudelijk)

7. Waarom is er specifiek voor deze bouwstenen en maatregelen gekozen?
8. In hoeverre hangen de individuele maatregelen met elkaar samen?
9. Wat is de relatie van de maatregelen tot het generieke pakket en tot de reguliere dienstverlening aan de groepen mensen en werkgevers waarop de instrumenten direct en indirect zijn gericht?
10. Wat waren bij het opstellen van het ASP de expliciete en impliciete aannames over de werking van het beleid?

Lessen

11. Welke lessen kunnen we trekken uit de totstandkoming van het aanvullend sociaal pakket?
12. Zijn er bredere lessen te leren m.b.t. het proces rondom de totstandkoming van het ASP of waren de omstandigheden zo uniek dat er weinig te generaliseren valt?
13. Hoe zinvol is het om een pakket aan maatregelen in één keer in te voeren?
14. Had/heeft het voor- of nadelen om de losse maatregelen als één pakket te presenteren?

Haalbaarheid effectevaluatie

15. Is een overkoepelend onderzoek naar de effecten van het pakket haalbaar? Welke onderzoeksgegevens dienen hiervoor beschikbaar te zijn?

¹ Koolmees, W. & Wiersma, D. (2021) en Van Gennip, C. & Schouten, C. (2022).

1.3 Onderzoeksverantwoording

Onderzoeksaanpak in grote lijn; tijdlijn en beleidstheorie

Het onderzoek heeft een lerend karakter: het kijkt terug op zowel het proces als de inhoudelijke keuzes van de totstandkoming om daar vervolgens lessen uit te kunnen trekken. Om goed te kunnen terugkijken is het noodzakelijk om eerst het totstandkomingsproces zorgvuldig te reconstrueren. Dat is gedaan door alle relevante ontwikkelingen te plaatsen op een tijdlijn en door een reconstructie te maken van de beleidstheorie. Documentstudie en interviews met beleidsambtenaren en vertegenwoordigers van stakeholderorganisaties vormden daarvoor de basis. Op de opbrengsten is vervolgens gereflecteerd vanuit twee invalshoeken, namelijk via een quickscan van wetenschappelijke literatuur en door de reconstructie van het proces en de inhoudelijke keuzes voor te leggen aan betrokken ambtenaren in een reflectiesessie.

Documentstudie

Met behulp van documentstudie is het begin gemaakt van de reconstructie van het totstandkomingsproces van het ASP. Voor die documentstudie is gebruikgemaakt van beslisnota's, voorbereidende studies, analyses en openbare correspondentie, bijvoorbeeld uit Kamerstukken. Een overzicht van de bronnen is bijgevoegd als bijlage 1.

Interviews met beleid en uitvoering

Om de geschiedenis te reconstrueren is gesproken met beleidsambtenaren van het ministerie van SZW en met vertegenwoordigers van betrokken partijen. In deze interviews waren alle onderzoeksvragen aan de orde, de itemlijst is bijgesloten als bijlage 2. Er hebben tien (groeps)interviews plaatsgevonden met in totaal achttien ambtenaren die (destijds) werkten bij:

- directie Arbeidsmarkt en Sociaal Economische Aangelegenheden (ASEA);
- directie Financieel Economische Zaken (FEZ);
- directie Participatie en Decentrale Voorzieningen (PDV);
- directie Arbeidsverhoudingen (AV);
- directie Werknemersregelingen (WR).

Behalve de beleidsambtenaren is ook gesproken met de belangrijkste uitvoerende partijen die betrokken waren bij de totstandkoming van het ASP:

- VNO-NCW;
- FNV;
- UWV;
- VNG;
- Uitvoering van Beleid (UVB).

Voor deze procesevaluatie hebben wij vijf (groeps)interviews uitgevoerd met deze uitvoerende partijen, waarbij in totaal is gesproken met acht mensen. De belangrijkste gespreksthema's waren de betrokkenheid en samenwerking tijdens de totstandkoming van de maatregelen, de uitvoerbaarheid ervan en de relatie van de maatregelen tot de reguliere dienstverlening (zie verder bijlage 2 Itemlijst).

Reflectie

Met beleidsambtenaren van het ministerie van SZW hebben we gereflecteerd op de (concept)bevindingen van deze studie (reflectiesessie). Aan deze sessie hebben ambtenaren deelgenomen die werkzaam zijn of destijds werkzaam waren bij de meest betrokken directies en afdelingen, te weten ASEA, FEZ, PDV, AV en WR.

Daarnaast is een quickscan van wetenschappelijke literatuur verricht, de gebruikte bronnen zijn opgenomen in bijlage 1. De quickscan bestond uit het raadplegen van wetenschappelijke literatuur en eerdere onderzoeken met betrekking tot de vier bouwstenen van het ASP. Met de informatie uit deze quickscan is de door ons opgestelde beleidstheorie van het ASP verder uitgebreid en onderbouwd.

Totstandkoming van het ASP

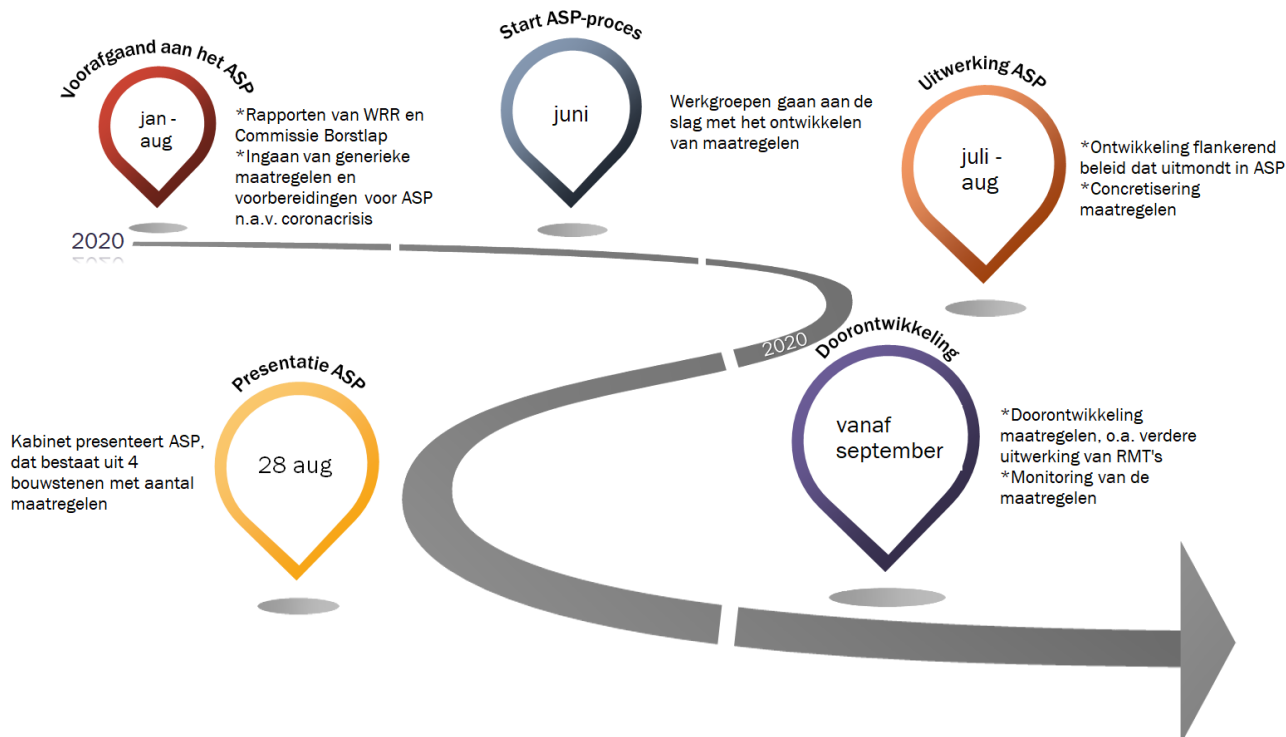
2

2 Tijdlijn: totstandkoming van het ASP

2.1 Tijdlijn in beeld

Op basis van de documentstudie en interviews hebben wij een tijdlijn opgesteld voor de totstandkoming van het ASP. Deze tijdlijn is weergegeven in figuur 2.1. In deze paragraaf geven we een toelichting op deze stappen in het proces.

Figuur 2.1 Tijdlijn voor de totstandkoming van het ASP



In de volgende paragrafen werken we de tijdlijn verder uit.

2.2 Voorafgaand aan het ASP (januari – mei 2020)

In **januari 2020** verschenen twee belangrijke rapporten over de toekomst van werk. Ten eerste schreef de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in haar rapport dat nieuwe technologie, de toename van flexibel werk en de intensivering van werk grote gevolgen kunnen hebben voor de kwaliteit van werk.² De WRR adviseerde daarom dat instellingen, bedrijven, sociale partners en de overheid in moeten zetten op goed werk voor iedereen die wil en kan werken, omdat dit essentieel is voor de brede welvaart van ons land: zowel voor de economie als voor de sociale samenhang. Om dit te kunnen realiseren noemde de WRR drie condities voor goed werk, namelijk: grip op geld, oftewel een gepast loon met zekerheden; grip op het werk, wat wil zeggen autonomie en verbondenheid op het werk; en grip op het leven, met een goede balans tussen werk en privé.

Ten tweede onderzocht de Commissie Regulering van Werk (ook wel de commissie-Borstlap) in haar rapport of de huidige wet- en regelgeving op het gebied van werk voldoende is toegesneden op toekomstige behoeften en omstandigheden en of er met de huidige regels op langere termijn economische en sociale vooruitgang kan worden gewaarborgd.³ Het antwoord van de commissie op deze vraag luidde:

² Engbersen, G.B.M., Kremer, M., Went, R.C.P.M., & Boot, A.W.A. (2020). *Het betere werk: De nieuwe maatschappelijke opdracht*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

³ Commissie Regulering van Werk (2020). *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk*. Leiderdorp: Commissie Regulering van Werk.

nee. Om hier verandering in te brengen formuleerde de Commissie vijf bouwstenen die richting moesten geven aan regels rondom werk:

1. bevorder interne wendbaarheid, rem externe flexibiliteit af;
2. creëer een overzichtelijker stelsel van contractvormen;
3. stel alle werkenden in staat zich te ontwikkelen en te (blijven) leren;
4. zorg voor een fiscaal gelijke behandeling van en basisinkomenszekerheid voor alle werkenden;
5. kom tot een activerend en inclusief arbeidsmarktbeleid.

Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat deze rapporten binnen het ministerie van SZW indruk hebben gemaakt:

‘We zijn met het ASP niet vanaf nul begonnen: aan het begin van de crisis hadden we te maken met enkele grote rapporten waaruit bleek dat er sprake was van achterstallig onderhoud op de arbeidsmarkt.’

Naar aanleiding van deze rapporten wilde het kabinet verkennen of het mogelijk was om nog diezelfde regeerperiode maatregelen te nemen in lijn met de adviezen van de commissie-Borstlap. De verkenning van deze maatregelen werd echter vertraagd door de coronacrisis. Tegelijk onderstreepte de coronacrisis de urgentie van de conclusies van de beide rapporten: er is sprake van ‘achterstallig onderhoud op de arbeidsmarkt’, een term die regelmatig wordt gebruikt in de discussie over het rapport van de commissie-Borstlap.⁴

Hoewel het coronavirus elders in de wereld reeds de kop had opgestoken en Nederland naderde, is de perceptie van enkele gesprekspartners dat vóór maart 2020 binnen de overheid nog geen gestructureerde voorbereidingen werden getroffen voor de eventuele gevolgen van corona:

‘Voordat corona tot lockdowns leidde in Nederland zijn er met samenwerkingspartners geen serieuze gesprekken gevoerd over de impact van corona en lockdown (...) de urgentie die er achteraf gezien had moeten zijn was er niet, het voelde als een reguliere economische ontwikkeling.’

Andere gesprekspartners wijzen erop dat de overheid wel in algemene zin voorbereid was op een crisis en verwijzen daarvoor naar de Kamerbrief ‘Klaar voor de crisis’.

In **maart 2020** barstte de coronacrisis los. Op **12 en 15 maart 2020** gaf de minister-president twee persconferenties waarin een lockdown werd aangekondigd. De gesprekspartners geven aan dat de woensdag vóór deze persconferenties het startpunt was: ‘vanaf nu zijn we bezig met corona’. Andere werkzaamheden werden op pauze gezet. Daarnaast werden op **17 maart 2020** de generieke maatregelen aangekondigd.

De focus ligt in de eerste maanden van de coronacrisis op de set van generieke maatregelen (zie kaders). Het ASP kwam pas later aan de orde.

⁴ Zie bijvoorbeeld het artikel van Borstlap in het Financieel Dagblad (21 juni 2021): ‘Koerswending sociale partners mogen we best historisch noemen’.

Ramingen CPB en DNB

In de gevoerde gesprekken werd regelmatig verwezen naar ramingen van het Centraal Planbureau (CPB) en De Nederlandsche Bank (DNB). Het CPB publiceerde op 26 maart 2020 vier mogelijke scenario's voor de economische impact van het coronavirus, waarin de bbp-groei, de werkloosheid en het EMU-saldo werden meegenomen. In de slechtste twee scenario's zou in 2021 sprake zijn van 8,4% of zelfs 9,4% werkloosheid. In een verslag van een vergadering die op 27 februari 2020 heeft plaatsgevonden, valt te lezen dat het Financieel Stabiliteitscomité 'uitgebreid heeft stilgestaan bij de mogelijke gevolgen van de uitbraak van het nieuwe coronavirus voor de economie en de financiële stabiliteit'. Men spreekt in dit verslag van een 'forse potentiële impact'.

Generieke maatregelen

In de gesprekken werd regelmatig gerefereerd aan de generieke maatregelen: het eerste pakket noodmaatregelen dat aan het begin van de coronacrisis is ontwikkeld om financiële ondersteuning te bieden aan ondernemers, werkenden en bedrijven die hard werden getroffen door de coronacrisis. Dit pakket, waar o.a. de NOW en de Tozo deel van uitmaakten, werd aangekondigd op 17 maart 2020. Na de introductie van het ASP in augustus 2020 zijn deze regelingen nog een aantal keer verlengd, maar zij maakten geen onderdeel uit van het ASP. Het ASP is ingefaseerd gedurende de uitfasering van de generieke maatregelen. Deze uitfasering liep uiteindelijk van januari 2021 t/m juni 2021.

Voor de generieke maatregelen worden binnen het ministerie van SZW ook de term 'het oude noodpakket' gebezigd. Het ASP noemt men in de wandelgangen ook wel 'het nieuwe noodpakket' of 'flankerend beleid'.

Tegen het einde van deze periode, medio mei 2020, werden in opdracht van de minister de voorbereidingen getroffen voor wat uiteindelijk het ASP zou worden. Het idee was om vanuit de verschillende SZW-directies werkgroepen aan de slag te laten gaan met het ontwikkelen van maatregelen. De directie ASEA nam het voortouw in de voorbereiding van de opdrachtformulering voor deze op te richten werkgroepen. Sommige van de thema's voor die werkgroepen, zoals de NOW en Tozo, waren direct duidelijk. In de overige werkgroepen waren de beleidsmatige wensen van de directies zelf leidend. In de volgende paragraaf gaan we in op deze werkgroepen.

Parallel aan de formulering van een opdracht voor de op te richten werkgroepen zijn enkele gesprekspartners van SZW zelf aan de slag gegaan, zo blijkt uit de gesprekken. Deze gesprekspartners geven aan dat zij, na een korte periode van 'shock en verwarring', als vanzelf en 'vanuit een gevoel van urgentie' begonnen na te denken over wat het uitbreken van de coronacrisis ging betekenen voor 'hun' thema of werkveld.

'Er dreigde een enorme werkloosheid en wij begonnen na te denken over de kansen die thuiswerken en -zitten met zich meebrachten: dit is voor mensen juist een mooi moment om over hun loopbaan na te denken. Toen zijn wij bezig gegaan met het uitdenken van maatregelen en als vanzelf is daar een voorstel uitgerold.'

'Je gaat in het begin vrij snel denken: wat kunnen we doen? In de eerste twee weken zit je te denken: wat is dit, wat gebeurt hier? Daarna denk je al vrij snel: wat betekent dit voor onze activiteiten, onze plannen en ga je met mensen in gesprek: VNO, UWV, vakbonden, gemeenten. Wat is er aan de hand en wat willen we, willen we door met het project, is het wel nodig? Hetzelfde proces heeft op een coördinerend niveau (ASEA) plaatsgevonden, na de eerste fase (de noodfase: hoe houden we alles draaiend?) kwam de uitvraag van die fiches.'

2.3 Start van het ASP-proces (juni 2020)

Op 12 juni 2020 ontvingen de beleidsdirecties een **interne notitie van ASEA** waarin ze werden uitgenodigd om hun ideeën voor maatregelen uit te werken, die aanvullend zijn op de generieke maatregelen.⁵ De notitie schetste de context: per 1 oktober 2020 zouden de generieke maatregelen aflopen, maar tegelijk verwachtte men dat de coronacrisis dan nog niet ten einde zal zijn. Binnen het kabinet werd van gedachten gewisseld over de periode daarna en de maatregelen die daarbij hoorden. De politieke inzet was een pakket van maatregelen dat uit drie delen bestond:

- crisisbestrijding: de overgang van het crisispakket (oude noodpakket) naar een pakket met aanpassingsgerichte maatregelen;
- crisisherstel: stimuleringspakket, onder andere het Groeifonds;
- hervormingen, bijvoorbeeld naar aanleiding van het rapport van de Commissie-Borstlap.

De minister van SZW nam het op zich om een pakket aan aanvullende maatregelen uit te werken, in overleg met de sociale partners. Men beoogde dit pakket, dat zou uitgroeien tot het ASP, op Prinsjesdag 2020 te presenteren. Het ASP vormde een reactie op het aflopen van de generieke maatregelen.

In de interne notitie van 12 juni 2020 werd voorgesteld om binnen de beleidsdirecties werkgroepen aan de slag te laten gaan met het uitwerken van de aanvullende maatregelen. De vraag aan hen was om zowel bekende, dat wil zeggen reeds bestaande opties, als aanvullende (nieuwe) beleidsopties uit te werken. Er werd op gewezen dat er de laatste tijd al flink wat werk is verricht (stukken voor het overleg in de vijfhoek⁶, fiches in het kader van de uitwerking van het rapport van de commissie-Borstlap en de grostabel met maatregelen).

In totaal kwamen er zeven werkgroepen, die zich ieder over een eigen domein bogen:

- vast contract;
- flexibel werken;
- zelfstandigen;
- scholing;
- van werkloosheid naar werk/matching;
- kwetsbare groepen/onderkant van de arbeidsmarkt;
- armoede & schulden.

De keuze voor deze domeinen was beleidsmatig en voornamelijk gemaakt op basis van data van het Sociaal Cultureel Planbureau⁷ en het Centraal Planbureau⁸ over welke bevolkingsgroepen en sectoren het hardst getroffen zouden worden door de coronacrisis. Hoewel in de opdracht voor de werkgroepen nog niet van bouwstenen werd gesproken, blijkt uit de gesprekken dat voorafgaand aan het brainstormen over en uitwerken van de maatregelen wel kaders zijn meegegeven: *'als je gewoon zegt 'kom maar met maatregelen' dan is het eind zoek'*.

⁵ Interne notitie: Aanpak Augustusproces (12 juni 2020).

⁶ De ambtelijke vijfhoek is een vorm van bestuurlijk overleg waarin de premier, de minister van Financiën, de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en van Economische Zaken overleggen over sociaal-economische aangelegenheden.

⁷ Muns, S., Olsthoorn, M., Kuyper, L., & Vlasblom, J.D. (2020). *Beleidssignalement maatschappelijke gevolgen coronamaatregelen: Kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

⁸ Berge, W. van der, Rabaté, S., & Swart, L. (2020). *Crisis op de arbeidsmarkt: Wie zitten er in de gevarezone?* Den Haag: Centraal Planbureau.

‘Er is destijds, vanuit verwachtingen van wat er nodig zou gaan zijn, nagedacht over de bouwstenen van het pakket. Er zijn vanuit de beleidsdirecties zo’n zes of zeven werkgroepen bij elkaar gekomen, ieder bestaande uit ASEA, FEZ en de directies die gaan over één van de verschillende beleidsterreinen om verschillende aspecten uit te werken. Het doel was om na het reces een lijst van maatregelen te hebben, waaruit het pakket zou worden gevormd. Dat was een top-down-proces voor aanvang: wat moet het beleid bereiken, uit welke delen (bouwstenen) moet het bestaan, welke onderdelen (maatregelen) moeten er in die bouwstenen zitten? Vervolgens was er meer sprake van een bottom-up-proces waarin concrete maatregelen vanuit de werkgroepjes kwamen. (...) De bouwstenen zijn dus meegegeven als kader voor de maatregelen.’

De maatregelen die bedacht werden door de werkgroepen zijn beoordeeld aan de hand van verschillende voorwaarden. Zo wordt benoemd dat maatregelen budgettair beheersbaar, doeltreffend en snel uitvoerbaar moesten zijn. Om onderdeel te zijn van het ASP moesten maatregelen tevens een incidenteel karakter hebben. Tot slot moesten maatregelen voldoende aansluiten bij de doelgroepen waarop het ASP gericht was.

Het merendeel van de gesprekspartners van de beleidsdirecties zegt dat de onderverdeling van de maatregelen in de vier bouwstenen waaruit het ASP uiteindelijk is opgebouwd (intensieve ondersteuning en begeleiding naar nieuw werk, scholing en ontwikkeling voor behoud van werk, bestrijding van jeugdwerkloosheid en aanpak van armoede en schulden) het gevolg is van het inhoudelijk clusteren van de maatregelen die door de werkgroepen zijn uitgewerkt, niet andersom.

‘Er is een pakket nodig, dat is op een gegeven moment besloten. Toen zijn de beleidsdirecties in groepjes aan de slag gegaan met het bedenken van de maatregelen. Daar is een forse lijst uitgekomen, die uiteindelijk flink is ingedikt. (...) Wanneer de maatregelen zijn geclusterd tot bouwstenen is nu heel lastig te zeggen. (...) Langzaam maar zeker ontwikkelt dat proces zich – langs de ambtelijke vierhoek en trajecten – tot een pakket.’

Om het ASP zo snel mogelijk uit kunnen te rollen zetten men voornamelijk in op het verstevigen van bestaand beleid. Als redenen worden genoemd de tijdsdruk, de beschikbare kennis over de effectiviteit van bestaand beleid en de beschikbare capaciteit bij uitvoerders. Het was echter ook mogelijk nieuw beleid op te zetten, zolang deze maatregelen snel ingevoerd konden worden. Dat laatste was het geval bij voor twee maatregelen, de regionale mobiliteitsteams (RMT's) en NL Leert Door.

‘Dat (aansluiten bij bepaalde structuren vanuit oogpunt van doelmatigheid) is bij uitstek iets waar FEZ en het ministerie van Financiën naar kijken. [...] Er is destijds volgens mij wel aangestuurd op aansluiting bij bestaande structuren, omdat dat borgt dat het budget inderdaad op korte termijn kan worden uitgegeven, zoals de bedoeling was.’

De werkgroepen kregen de volgende planning mee:

- 24 juni 2020 moesten de werkgroepen een overzicht van maatregelen aanleveren waarvan men dacht dat deze ten tijde van de augustusbesluitvorming voldoende uitgewerkt zouden zijn om over te besluiten.
- Uiterlijk 14 augustus 2020 moesten de werkgroepen per maatregel een uitgewerkt fiche volgens een bestaand format aanleveren.

2.4 Uitwerking ASP (juli – augustus 2020)

Uit de op 1 juli 2020 gedateerde [notitie voor de ambtelijke Vijfhoek](#) valt iets op te maken over de voortgang van het ASP-proces.⁹ De notitie opent met de constatering dat het bestaande pakket aan generieke maatregelen op 1 oktober 2020 afloopt en roept de vragen op over verlenging van deze maatregelen en de toevoeging van aanvullend beleid (eerder aangeduid als ‘flankerend beleid’), dat uiteindelijk zal uitmonden in het ASP.

Voorgesteld werd om het ASP uit drie onderdelen te laten bestaan:

- Een basispakket dat bestaat uit maatregelen die de bestaande dienstverlening van de overheid op peil houdt, ook in geval van een grote toestroom. Dit kan gezien worden als een randvoorwaarde voor de uitvoering van een aanvullend pakket.
- Een aanvullend pakket kan zich richten op mensen die vanwege regelingen zoals de NOW niet aankloppen aan het loket, maar wel begeleiding en ondersteuning nodig hebben.
- Een verdere aanvulling is mogelijk om met specifieke uitdagingen van de crisis het hoofd te bieden en/of aan te sluiten bij structurele hervormingswensen volgend uit de commissie-Borstlap.

In deze notitie worden de aanvullende maatregelen globaal omschreven. De volgende thema’s kwamen aan de orde:

- vast contract/flexibel werken/zelfstandigen;
- scholing/LLO;
- van werk(loosheid) naar werk/matching;
- kwetsbare groepen/onderkant van de arbeidsmarkt;
- armoede & schulden.

In de periode tussen 1 juli en 19 augustus 2020 werkten de afdelingen de maatregelen verder uit. Op 19 augustus 2020 verscheen de [Notitie Flankerend Beleid](#), bedoeld voor bespreking in de Vijfhoek.¹⁰ In de notitie worden de volgende uitdagingen centraal gesteld:

- werkverlies voorkomen;
- nieuw werk vinden voor relatief zelfredzame mensen;
- nieuw werk vinden voor de minst zelfredzame mensen;
- terugdringen armoede & problematische schulden;
- overig: compensatie sociale werkplaatsen & plaatsmaakregelingen.

In de notitie worden sets van (soms een fors aantal) maatregelen voorgesteld om elk van de uitdagingen aan te pakken. De maatregelen zijn nu concreet, zij het kort, uitgeschreven en voorzien van een kostenraming voor de komende vijf jaar.

In de [Kamerbrief van 28 augustus 2020](#) presenteerde het kabinet een omvangrijk steun- en herstellepakket ter ondersteuning van de economie. Een onderdeel daarvan is het ASP, dat bestaat uit de volgende vier bouwstenen:

- van werk(loosheid) naar werk;
- aanpak van de jeugdwerkloosheid;
- omscholing en ontwikkeling;
- bestrijding van armoede en problematische schulden.

Elk van de bouwstenen bestaat weer uit een aantal maatregelen. Het overzicht van de bouwstenen en de maatregelen is opgenomen in hoofdstuk 1 van dit rapport.

⁹ Notitie Vijfhoek: vervolg sociaaleconomisch pakket coronamaatregelen (1 juli 2020).

¹⁰ Notitie Flankerend beleid (19 augustus 2020).

2.5 Doorontwikkeling en monitoring ASP (vanaf september 2020)

Op 23 september 2020 werd een **Kamerbrief** verstuurd waarin wordt besproken hoe het ASP uitgewerkt wordt en hoeveel budget er per onderdeel is vrijgemaakt. De regionale mobiliteitsteams zullen de aanvullende crisisdienstverlening gaan uitvoeren. Deze teams bieden voornamelijk ondersteuning aan de bouwsteen 'Intensieve ondersteuning en begeleiding naar nieuw werk', maar worden soms ook betrokken bij de andere bouwstenen. Bij deze mobiliteitsteams kan men (afhankelijk van de situatie) terecht voor begeleiding bij het zoeken naar werk, loopbaanadvies, scholing, praktijkleren en hulp bij schulden.

Op 30 november 2020 werd een **Kamerbrief** verstuurd waarin de voortgang van de uitwerking van het aanvullend sociaal pakket wordt toegelicht. Met behulp van 35 regionale mobiliteitsteams werd er een landelijk dekkend netwerk opgezet voor van-werk(loosheid)-naar-werk-begeleiding. Hierin staat samenwerking centraal. Deze gezamenlijke aanpak was nieuw, waardoor er werkendeweg gezien zal worden wat nodig is om succesvol te zijn. Er is daarom gekozen voor een gefaseerde uitrol over de 35 arbeidsmarktregio's. De arbeidsmarktregio's Groot Amsterdam, Midden-Brabant en Midden-Utrecht zijn als eerste gestart met het inrichten van de regionale mobiliteitsteams. Verder is er vanaf 1 oktober 2020 begonnen aan kosteloze scholing via NL Leert Door. Voor jeugdwerkloosheid werden eind 2020 en begin 2021 de middelen (€ 80 miljoen) voor scholen en gemeenten verstrekt die zij kunnen besteden aan interventies op school en na school. Om armoede en schulden tegen te gaan zijn er extra middelen beschikbaar gesteld voor het gemeentelijk schuldenbeleid en de bijzondere bijstand. De middelen zijn overgeboekt naar de algemene uitkering van het gemeentefonds. Ook is de uitwerking in volle gang van de versnelling van de brede schuldenaanpak en aanpak van armoede waarin het kabinet in 2020 € 3 miljoen en in 2021 € 8 miljoen investeert.

Op 20 september 2021 werd een **Kamerbrief** verstuurd waarin de monitoring van het aanvullend sociaal pakket wordt toegelicht. Sinds september 2021 zijn alle 35 RMT's operationeel en bieden zij ontschotter dienstverlening aan. Sinds maart is NL Leert Door uitgebreid met een derde regeling: NL Leert Door met inzet van sectoraal maatwerk. Zo kunnen sectorale samenwerkingsverbanden met deze regeling subsidie aanvragen voor het verzorgen van doelgerichte ondersteuning, scholing en begeleiding voor werknemers. Daarnaast is met de middelen uit het aanvullend sociaal pakket en het Nationaal Programma Onderwijs de Aanpak Jeugdwerkloosheid verlengd tot en met 2022. Voor het tegengaan van armoede en schulden hebben gemeenten via het gemeentefonds de extra middelen ontvangen voor het gemeentelijk schuldenbeleid en de bijzondere bijstand. Ook is de armoede- en schuldenaanpak geïntensiveerd, zo is er subsidie verstrekt aan 15 projecten die gericht zijn op het vroegtijdig in beeld krijgen van en snel en adequaat hulp bieden aan kwetsbare groepen die financieel harder geraakt worden als gevolg van de coronacrisis.

2.6 Ervaringen van betrokken ambtenaren en uitvoerders

In de gesprekken die zijn gevoerd blijkt met enige regelmaat dat gesprekspartners die betrokken zijn geweest bij het ontwikkelen van maatregelen positief terugkijken op deze periode, die zij kenmerken als een periode van 'ongekende saamhorigheid' waarin ook financieel meer mogelijk was dan anders.

'De coronacrisis heeft voor een ongekende transparantie en saamhorigheid in de wereld van de beleidsvorming gezorgd, er was breed politiek draagvlak. In de praktijk betekende dit dat iedereen die een goed idee en verhaal had, welkom was. Veel van de maatregelen zijn hier een gevolg van geweest.'

‘In de ‘ontwerpfase’ in 2020 was er van alle kanten de bereidheid tot samenwerken, de creativiteit en het vooruitkijken waren voelbaar. Er was een enorme saamhorigheid. Geen stokpaardjes, maar hoofdlijnen in de gaten houden. Iedereen wilde dat het ging lukken, dat was een mooie tijd.’

Echter, men benoemt ook de keerzijde van deze saamhorigheid en het collectieve gevoel van de schouwers eronder zetten: er zijn gedurende deze periode lange dagen gemaakt, er is veel in de weekenden gewerkt en er is veel van mensen gevraagd. Wanneer we de gesprekspartners vragen naar het effect hiervan op de kwaliteit van het geleverde werk komt er geen eenduidig antwoord. Hoewel men erkent dat met de kennis van nu wellicht andere beslissingen zouden zijn genomen en dat meer tijd en meer capaciteit naar alle waarschijnlijkheid een positief effect zouden hebben gehad, staan de gesprekspartners nog altijd achter de inhoud van het pakket en de daarin opgenomen maatregelen.

‘Ik vond het niet lastig om het hoofd koel te houden, we zijn professionals. Maar er is veel gevraagd van collega’s die ‘in the heat’ zaten, er zijn lange dagen gemaakt en er is veel in de weekenden gewerkt. Er is roofofbouw gepleegd en dat heeft wel wat gedaan met mensen. Er werd werk opzij geschoven dat weer door anderen moest worden opgepakt.’

‘Lange dagen, in het weekend werken... Heeft dat (negatief) effect op de kwaliteit van het werk? Ik ben geneigd ja te zeggen. We hebben ons best gedaan.’

Over de kwaliteit van het pakket en het totstandkomingsproces:

‘Het hele crisispakket is een enorm succes geweest. Wat er is opgetuigd heeft ervoor gezorgd dat de economie heel behoorlijk is blijven draaien en dat we (op de arbeidsmarkt) van een overschot in een tekort zijn beland. Het is goed dat er is gehandeld zoals er is gehandeld.’

‘In algemene zin vond ik de maatregelen in het pakket best goed. Er was sprake van een afgewogen pakket waarin goed is gekeken waar we in een transitie tegenaan lopen en welke groepen in de knel komen. Als de situatie zich had ontwikkeld zoals wij in 2020 dachten, lag er best een heel logisch pakket.’

‘Dit soort processen werken intern altijd best goed. Het kan altijd beter, maar de checks and balances werken best aardig. Er komt een opdracht: dit is de reden en hier zijn we naar op zoek. Men slaat aan het denken, aan het kneden en op een gegeven moment komt daar iets uit dat goed te verdedigen is. Dat is intern best aardig gegaan, iedereen heeft zijn rol gespeeld. En in dit tijdsbestek? Niet gek!’

In de gesprekken is ook verkend wat de toegevoegde waarde is geweest van het in één keer presenteren van een pakket aan maatregelen, in tegenstelling tot het presenteren van losse maatregelen. De zaken die de gesprekspartners noemen vallen ruwweg uiteen in twee categorieën: intern en extern, waarbij de eerste verwijst naar overwegingen die een rol hebben gespeeld in het totstandkomingsproces van het ASP en de tweede verwijst naar overwegingen die een rol hebben gespeeld in de presentatie ‘naar buiten’.

‘Het zit hem in ieder geval in de framing: we hadden de NOW en de Tozo opgezet om meer werkloosheid te voorkomen. We wisten op dat moment ook: dit gaat langer duren, we hadden een vermoeden wat ons te wachten stond. (...) Je probeert om het in één keer naar buiten te brengen, zo van: dit is wat we doen om de boel te stutten. Wat wel uitmaakt: één keer uitvragen leidt wel tot coördinatie tussen de verschillende maatregelen. Het is dus niet alleen framing, maar naar buiten toe wel.’

‘Ik denk dat het niet mogelijk was geweest om alle maatregelen los uit te voeren, zowel de besluitvorming als de communicatie naar buiten toe betrof één pakket. Opknippen kan, maar dan zit je met getrapte besluitvorming en ben je de integrale blik kwijt. Eigenlijk is er geen alternatief denkbaar.’

2.7 Samenvatting

Men is met het opstapen van het ASP niet vanaf nul begonnen: aan het begin van de crisis lagen er rapporten en aanbevelingen van de WRR en de commissie-Borstlap over verbetering van de situatie op de Nederlandse arbeidsmarkt. Gedurende de maanden maart t/m mei heeft 2020 het ministerie zich bezighouden met de ontwikkeling van de generieke maatregelen. Vanuit de gedachte dat deze generieke maatregelen afgebouwd zouden worden, terwijl er nog wel ondersteuning nodig was voor bepaalde groepen, zijn vanaf begin juni 2020 vanuit de beleidsdirecties zeven werkgroepen aan de slag gegaan met het uitwerken van maatregelen die uiteindelijk het ASP zijn gaan vormen. Hierbij was ruimte voor de intensivering en versteviging van bestaand beleid, maar ook voor nieuwe beleidsopties. De werkgroepen moesten uiterlijk 24 juni 2020 een overzicht aanleveren van maatregelen die medio augustus voldoende uitgewerkt zouden zijn om over te besluiten. Uiterlijk 14 augustus 2020 moest per maatregel een uitgewerkt fiche worden aangeleverd.

Gesprekspartners stellen dat de werkgroepen hebben geresulteerd in een groslijst aan mogelijke maatregelen, die voortdurend werd bijgewerkt: maatregelen werden toegevoegd, andere maatregelen werden geschrapt. Het al dan niet schrappen van maatregelen werd gebaseerd op criteria als doeltreffendheid, budgettaire beheersbaarheid en uitvoerbaarheid. Gedurende dit proces zijn de maatregelen die op verschillende momenten deel uitmaakten van de lijst meermaals geclusterd tot bouwstenen. De uiteindelijke indeling is het gevolg van de definitieve maatregelen die deel uitmaken van het pakket. Uit de eerste monitoring blijkt dat er voortvarend aan de slag is gegaan met de maatregelen: op elk van de bouwstenen zijn stappen gezet en is voortgang geboekt.

Ondanks het feit dat deze periode door veel van de beleidsmedewerkers met wie wij hebben gesproken is ervaren als een hectische en bij velen stressvolle tijd waarin veel van hen is gevraagd, kijken de meesten van hen met een positief gevoel terug: de crisissituatie maakte dat alle betrokkenen bereid waren tot samenwerking, de saamhorigheid en transparantie waren ‘ongekend’ en er heerste een gevoel van urgentie en wederzijds vertrouwen. Vrijwel alle gesprekspartners zeggen dan ook trots te zijn op de geleverde prestatie en het definitieve ASP zoals gepresenteerd op 28 augustus 2020.

Beleidstheorie

3

3 Beleidstheorie

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren wij een reconstructie van de beleidstheorie voor het ASP, gebaseerd op de documentstudie en interviews met beleidsmedewerkers en uitvoerders. In de beleidstheorie staat de samenhang tussen de maatregelen en de doelen van het ASP centraal. Hierbij wordt aandacht besteed aan de werkzame mechanismen (hoe de maatregelen bijdragen aan de doelen) en de contextfactoren die de effectiviteit kan beïnvloeden. In de eerste paragraaf beschrijven we de algemene beleidstheorie voor het overkoepelende ASP, oftewel hoe de bouwstenen bijdragen aan de doelstelling van het ASP. Vervolgens gaan we in op de beleidstheorie per bouwsteen, oftewel hoe de maatregelen bijdragen aan de doelstelling per bouwsteen.

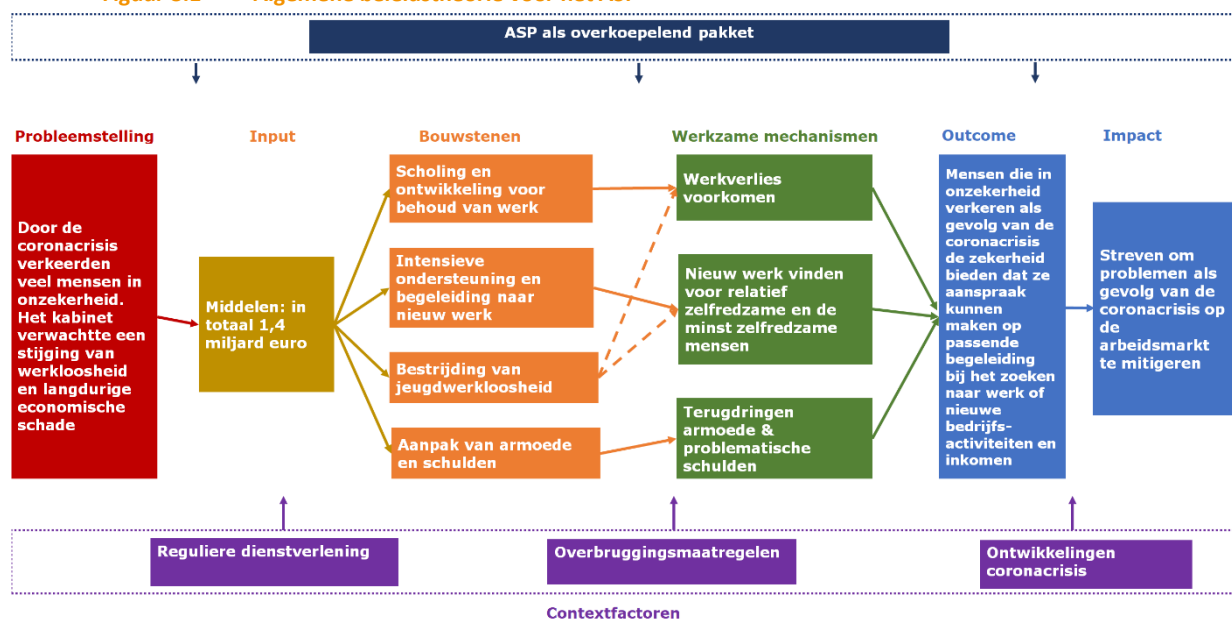
3.2 Algemene beleidstheorie

Zoals eerder benoemd zijn de maatregelen die onder het ASP vallen onderverdeeld in vier bouwstenen. De wijze waarop deze bouwstenen bijdragen aan de doelstelling van het ASP is weergegeven in figuur 3.1. Met deze vier bouwstenen beoogde men de vier uitdagingen waar de arbeidsmarkt voor kwam te staan te mitigeren. Deze uitdagingen waren^{11,12}:

- 1) werkverlies voorkomen;
- 2) nieuw werk vinden voor relatief zelfredzame mensen;
- 3) nieuw werk vinden voor de minst zelfredzame mensen;
- 4) terugdringen van armoede en problematische schulden;

Hierbij focust de bouwsteen 'scholing en ontwikkeling voor behoud van werk' voornamelijk op het voorkomen van werkverlies, 'intensieve ondersteuning en begeleiding naar nieuw werk' richt zich op het vinden van nieuw werk voor mensen die door de coronacrisis hun werk verloren. De bouwsteen 'bestrijding van jeugdwerkloosheid' focust zowel op het voorkomen van werkverlies als het vinden van nieuw werk voor jongeren. Ten slotte tracht de 'aanpak van armoede en schulden' problematische schulden en armoede ten gevolge van de coronacrisis te voorkomen. Het succes van de maatregelen binnen de bouwstenen is afhankelijk van contextfactoren als reguliere dienstverlening, overbruggingsmaatregelen en de ontwikkelingen van de coronacrisis.

Figuur 3.1 Algemene beleidstheorie voor het ASP¹³



¹¹ Eerder in dit stuk spraken wij over een vijfde uitdaging (overig: compensatie sociale werkplaatsen & plaatsmaakregelingen). Deze uitdaging valt niet onder de vier bouwstenen.

¹² Notitie crisismaatregelen SZW augustusbesluitvorming – versie vijfhoek (19 augustus 2020).

¹³ Om de leesbaarheid van de figuren te vergroten is gebruikgemaakt van verschillende pijlen (ononderbroken, streepjes en stippen), dit heeft geen inhoudelijke betekenis.

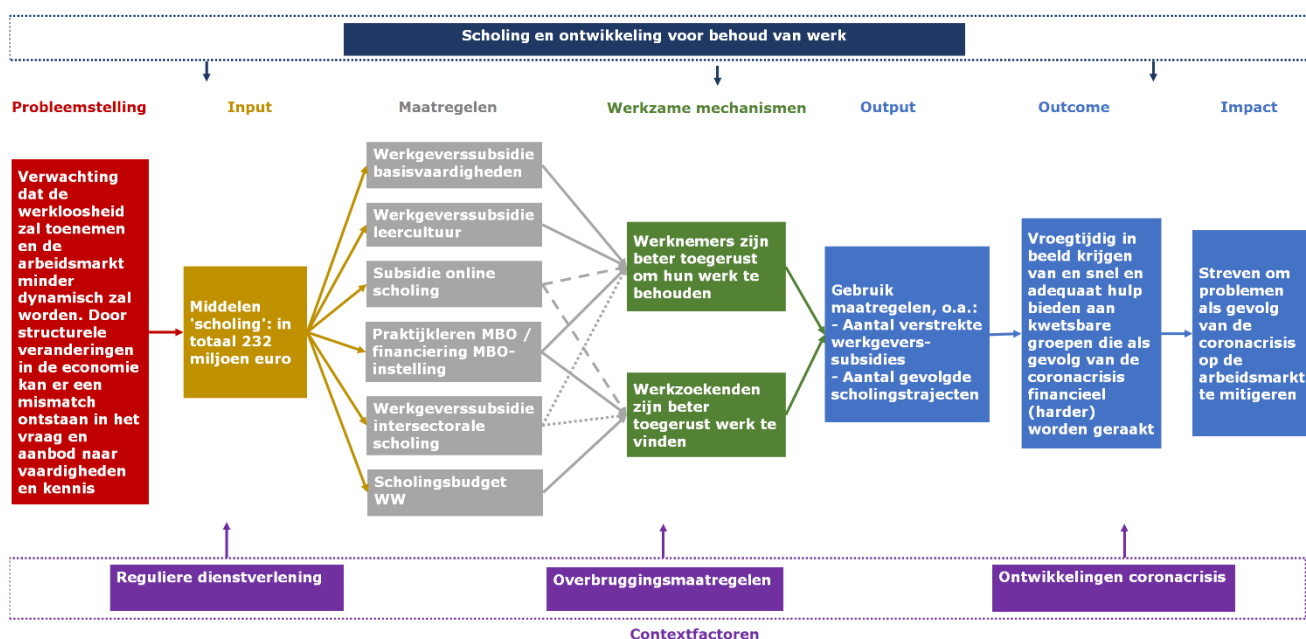
3.3 Beleidstheorie per bouwsteen

Om in voldoende detail in te kunnen gaan op de wijze waarop de maatregelen binnen het ASP bijdragen aan de doelstelling, hebben wij op basis van de documentstudies en gesprekken een beleidstheorie per bouwsteen opgesteld.¹⁴ Vervolgens bestudeerden wij in welke mate de werkzame mechanismen ondersteund worden door wetenschappelijke literatuur. Hieronder presenteren we per bouwsteen de reconstructie van de beleidstheorie en resultaten uit de literatuurstudie.

3.2.1 Scholing en ontwikkeling voor behoud van werk

Zoals in figuur 3.2 is weergegeven beoogt de bouwsteen 'schorling en ontwikkeling voor behoud van werk' werknemers beter toe rusten om werk te behouden of nieuw werk te vinden.¹⁵

Figuur 3.2 Beleidstheorie voor de bouwsteen 'Schorling en ontwikkeling voor behoud van werk'



Uit wetenschappelijke literatuur weten we dat scholing een effectieve manier is om mensen in een WW-uitkering¹⁶ of mensen met een arbeidsbeperking¹⁷ te ondersteunen bij het (duurzaam) uitstromen naar werk. Inzetten op scholing voor mensen die hun baan hebben verloren of dreigen te verliezen door de coronacrisis kan dus een goede manier zijn om ervoor te zorgen dat mensen relatief snel nieuw werk kunnen vinden.

Niet alleen werkzoekenden, maar ook werknemers kunnen gebaat zijn bij scholing. Dit lijkt met name van belang bij relatief kwetsbare werknemers.¹⁸ Denk bijvoorbeeld aan werknemers zonder startkwalificatie, werknemers die risico lopen op kwalificatieveroudering (bijvoorbeeld door technologische ontwikkeling) of werknemers die risico lopen op werkverlies (bijvoorbeeld in kwetsbare sectoren). Scholing kan de duurzame inzetbaarheid van deze groepen werknemers vergroten, waardoor zij beter toegerust zijn hun werk te behouden. Uit eerder onderzoek van TNO bleek dat er met name behoefte is aan scholing op het gebied van de Nederlandse taal, vakkennis en -vaardigheden, houding (bijvoorbeeld

¹⁴ De maatregelen voor Caribisch Nederland en overige regelingen (compensatie sociale werkplaatsen en niet-KOT) vallen niet onder de bouwstenen. Aan deze regelingen werd in totaal 62 miljoen euro besteed. De middelen in de beleidstheorieën per bouwsteen tellen daarom niet op tot het totale bedrag van 1,4 miljard euro dat aan het ASP is besteed.

¹⁵ Intern document over fiche 'Leven Lang Ontwikkelen (LLO)' (augustus 2020).

¹⁶ Lammers, M., & de Graaf-Zijl, M. (2022). *Arbeidsmarktgericht scholen: Evaluatie van het scholingsbudget WW 2018 – 2021*. Amsterdam: UWV.

¹⁷ Graaf-Zijl, M. de, & Raaij, N. van (2021). *Schorling voor mensen met een arbeidsbeperking*. Amsterdam: UWV.

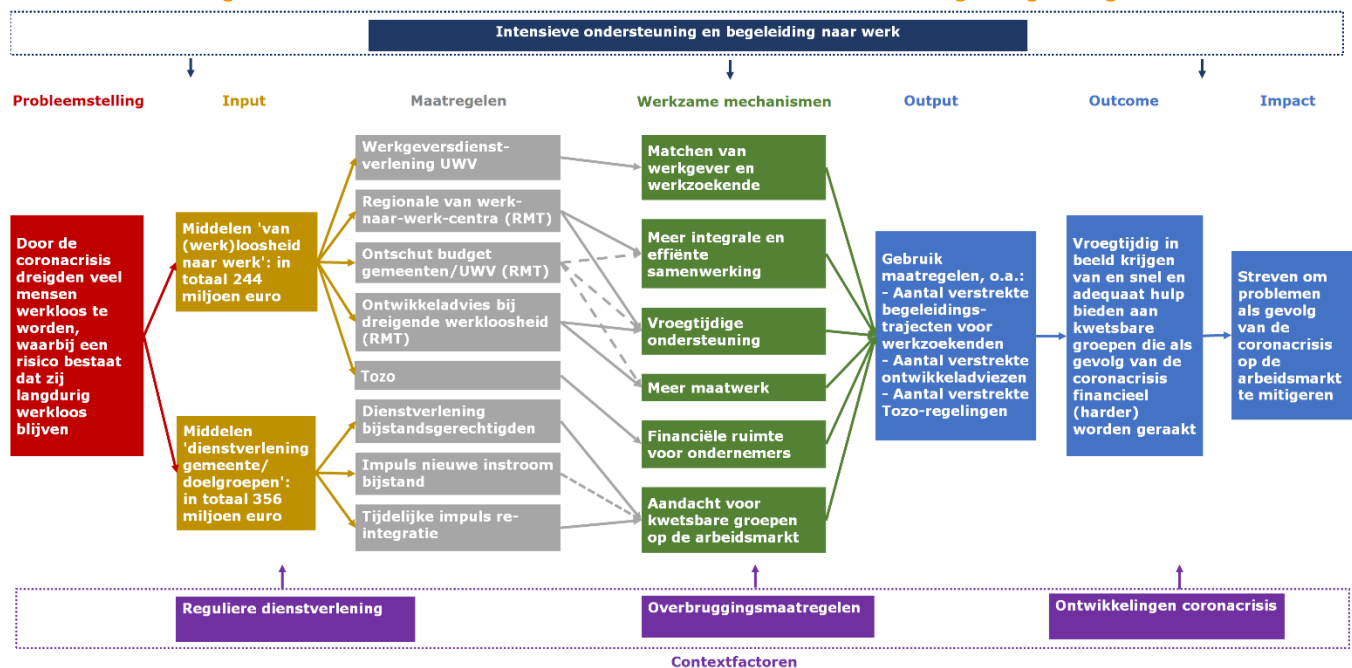
¹⁸ Sanders, J., Keijzer, L., van Wijk, E., & Geuskens, G. (2011). *Duurzame inzetbaarheid: Inventarisatie van doelgroepen en de noodzaak tot scholing*. Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen.

aanpassingsvermogen), sociale vaardigheden, commerciële vaardigheden (bijvoorbeeld leidinggeven) en voor het behalen van een startkwalificatie.¹⁹

3.2.2 Intensieve ondersteuning en begeleiding naar nieuw werk

In figuur 3.3 is de beleidstheorie voor ‘intensieve ondersteuning en begeleiding naar werk’ opgenomen. Onder deze bouwsteen valt een groot aantal regelingen, gericht op ondersteunen van (kwetsbare) mensen die door de coronacrisis werkloos zijn geworden.²⁰ Ook vallen de ondersteuningstrajecten voor zelfstandigheden onder deze bouwsteen (de heroriëntatie Tozo).²¹ Tot slot besteedde men extra aandacht aan kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld door de dienstverlening voor bijstandsgerechtigden.²²

Figuur 3.3 Beleidstheorie voor de bouwsteen ‘Intensieve ondersteuning en begeleiding naar nieuw werk’



De verschillende maatregelen dragen via de volgende werkzame mechanismen bij aan de doelstelling van het ASP:

- Het **matchen van werkgever en werknemer** vergroot de kans op een succesvolle plaatsing.²³ Denk hierbij bijvoorbeeld aan de match tussen de kennis en vaardigheden van de werknemer en de eisen van de werkgever of de match tussen de ambities van de werknemer en het ontwikkelaanbod bij de werkgever.
- **Integrale en efficiënte samenwerking:** bij ondersteuning van mensen die hun werk hebben verloren of dreigen te verliezen zijn veel partijen betrokken, waaronder gemeenten, UWV, SBB, vakbonden en werkgeversorganisaties. Integrale en efficiënte samenwerking tussen deze partijen is daarom van groot belang. Factoren die bijdragen aan deze samenwerking zijn onder andere het beleggen van de regie bij één partij, consensus tussen betrokken partijen en de betrokkenheid van verschillende disciplines en expertises.²⁴

¹⁹ Sanders, J., Keijzer, L., van Wijk, E., & Geuskens, G. (2011). Duurzame inzetbaarheid: Inventarisatie van doelgroepen en de noodzaak tot scholing. Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen.

²⁰ Intern document over fiche 'Crisisdienstverlening van werk(loosheid) naar werk in de arbeidsmarktregio's' (augustus 2020).

²¹ Intern document over fiche 'Inkomensregelingen Tozo en Bbz' (augustus 2020).

²² Intern document over 'Kwetsbare groepen/onderkant arbeidsmarkt' (31 juli 2020).

²³ Oostveen, A., Mevissen, J., Rossing, H., Wel, J. van der, & Bleeker, Y. (2017). *Matchen op werk: Tweede monitor*. Amsterdam: RegioPlan.

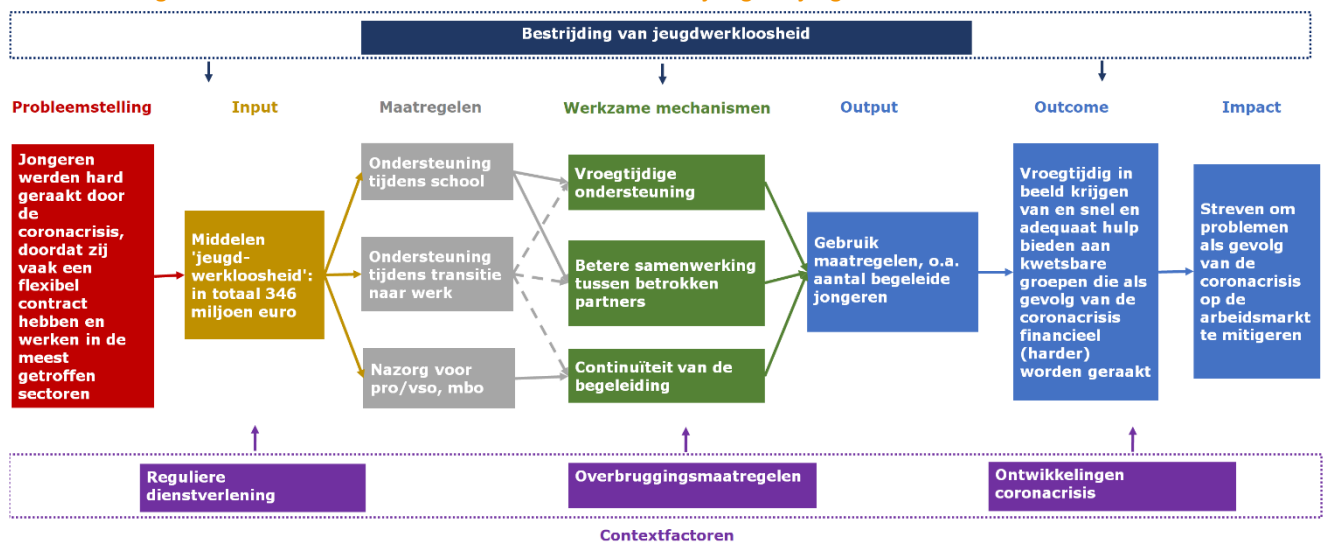
²⁴ Provan, K. G., & Lemaire, R.H. (2012). Core concepts and key ideas for understanding public sector organizational networks: using research to inform scholarship and practice. *Public Administration Review*, 72(5), 638- 648.

- **Vroegtijdige ondersteuning**: om te voorkomen dat de arbeidskansen van WW-kanten te sterk afnemen door langdurige werkloosheid is het van belang vroegtijdig ondersteuning aan te bieden. Te vroeg een re-integratietraject aanbieden werkt echter ook averechts: dit kan namelijk WW-kanten die op eigen kracht werk kunnen vinden ophouden in hun zoekproces. Re-integratiedienstverlening lijkt het effectiefst wanneer dit vanaf de 7^e maand wordt aangeboden.²⁵
- Bij re-integratietrajecten is het belangrijk om **maatwerk** te bieden. Zo zijn verschillende klantgroepen binnen de WW gebaat bij verschillende vormen van re-integratiedienstverlening. Factoren als leeftijd, het opleidingsniveau en de aanwezigheid van een arbeidsbeperking kunnen ertoe leiden dat bepaalde vormen van re-integratiedienstverlening effectiever zijn dan andere. Zo hebben WW-kanten met een relatief goede arbeidspositie vooral baat bij kortdurende interventies, gericht op oriëntatie, aanbodversterking en activering.²⁶ Ook blijkt uit wetenschappelijk onderzoek dat **persoonlijke dienstverlening** een positief effect heeft op het vinden van werk bij WW-kanten.²⁷
- **Zelfstandigen** werden relatief hard getroffen door de coronacrisis: van hen gaf 38 procent in het najaar van 2020 aan dat het inkomen van hun huishouden was gedaald sinds het begin van de coronacrisis.²⁸ De **financiële ruimte** door de Tozo kan ertoe leiden dat zelfstandigen hun onderneming kunnen voortzetten.
- Ook **kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt** werden hard geraakt door de coronacrisis. Denk hierbij aan jongvolwassenen, laagopgeleiden, mensen met een niet-westerse migratieachtergrond of een arbeidsbeperking.²⁹ Dit vraagt om extra ondersteuning voor deze groepen. Uit wetenschappelijke literatuur weten we bijvoorbeeld dat face-to-faciedienstverlening met maatwerk en persoonlijke ondersteuning de kans op re-integratie bij deze groepen vergroot.³⁰

3.2.3 Bestrijding van jeugdwerkloosheid

Voor de bouwsteen 'bestrijding van jeugdwerkloosheid' wordt ingezet op ondersteuning tijdens school, ondersteuning tijdens de transitie naar werk en nazorg voor schoolverlaters (zie figuur 3.4).³¹ Onder de figuur lichten we toe via welke werkzame mechanismen deze maatregelen bijdragen aan de doelstelling van het ASP.

Figuur 3.4 Beleidstheorie voor de bouwsteen 'Bestrijding van jeugdwerkloosheid'



²⁵ Heyma, A. (2015). *Re-integratiedienstverlening in de WW: Wat werkt voor wie en wanneer?* Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

²⁶ Idem.

²⁷ Vervliet, T., & Heyma, A. (2022). *Langetermijneffecten van persoonlijke dienstverlening in WW: Effecten op kans op werk en uitstroom uit WW 30 maanden na WW-instroom*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

²⁸ Klerk, M. de, Olsthoorn, M., Plaisier, I., Schaper, J., & Wagemans, F. (2021). *Een jaar met corona: Ontwikkelingen in de maatschappelijke gevolgen na corona*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

²⁹ Idem.

³⁰ Denktank Coronacrisis (2020). *Neem iedereen mee: Kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

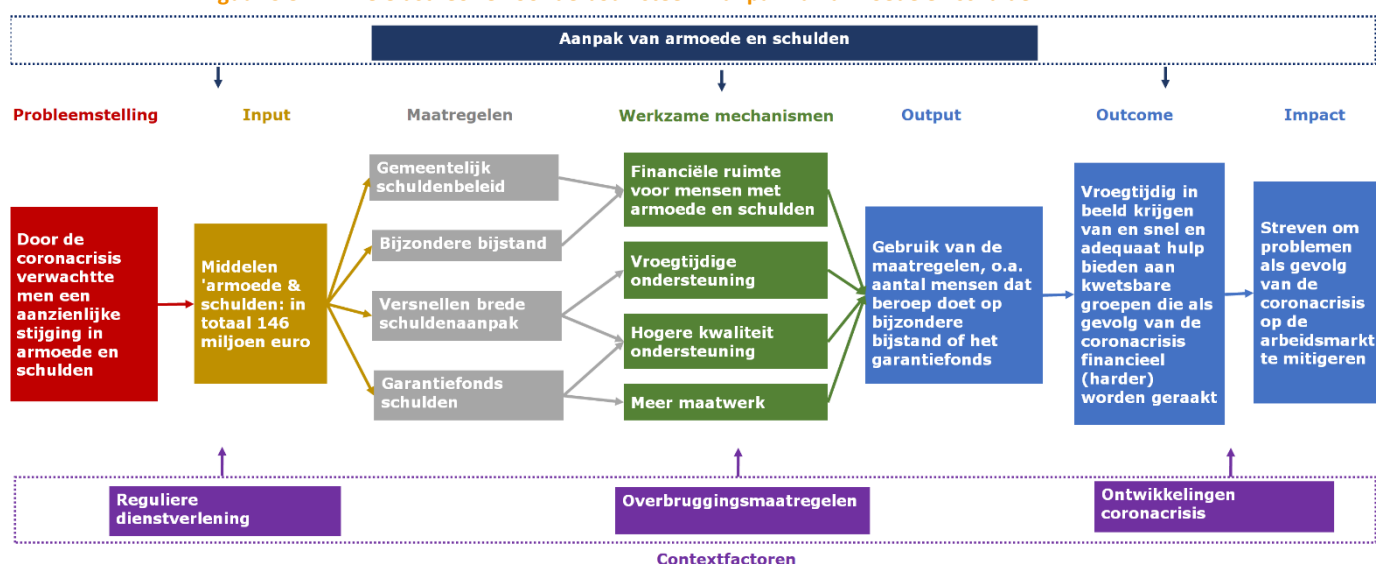
³¹ Intern document over fiche 'Voorkomen jeugdwerkloosheid: ondersteunen van kwetsbare jongeren naar vervolgonderwijs of werk' (augustus 2020).

Bij de bestrijding van jeugdwerkloosheid is het van belang om **vroegtijdige ondersteuning** te bieden. Zo werkt het goed wanneer jongeren gedurende hun opleiding al hulp krijgen bij het kiezen van een vervolgopleiding of werk.³² Vervolgens is het belangrijk dat deze ondersteuning niet stopt zodra de jongere van school is. In de praktijk merkt men namelijk dat jongeren vaak niet weten bij wie ze terecht kunnen voor hulp. Sommige jongeren kloppen dan aan bij de school, maar anderen raken buiten beeld. Voor de bestrijding van jeugdwerkloosheid is **continuïteit van de begeleiding** daarom een succesfactor. Zo lijkt het goed te werken als een loopbaanbegeleider op de school contact houdt met de jongeren en hen waar nodig doorverwijst naar andere instanties.³³ Ten slotte is **integrale en efficiënte samenwerking** tussen betrokken partners essentieel om te voorkomen dat jongeren buiten beeld raken. Denk hierbij aan heldere afspraken over welke partij op welk moment aan zet is binnen de begeleiding, korte lijntjes om jongeren snel door te kunnen verwijzen en warme overdracht tussen partijen.³⁴

3.2.4 Aanpak van armoede en schulden

In figuur 3.5 is de beleidstheorie voor de aanpak van armoede en schulden opgenomen. Binnen deze aanpak dragen maatregelen als het gemeentelijk schuldenbeleid en de bijzondere bijstand bij aan de doelstelling van het ASP via verschillende werkzame mechanismen.³⁵ Deze mechanismen lichten we onder de figuur toe.

Figuur 3.5 Beleidstheorie voor de bouwsteen 'Aanpak van armoede en schulden'



Mensen met (beginnende) armoede- en schuldenproblematiek komen vaak in een negatieve spiraal terecht, waarbij hun financiële problemen steeds erger worden. Daarom is het belangrijk om dergelijke problematiek zo **vroeg mogelijk te signaleren**, om (verdere) escalatie te voorkomen.³⁶ Ook kan **financiële ruimte** mensen met armoede- en schuldenproblematiek uit de negatieve spiraal halen. Daarnaast werkt het om in te zetten op het versterken van het doenvermogen ten aanzien van financiële redzaamheid.³⁷ Denk bijvoorbeeld aan het maken van een plan om uit de schulden te komen, in actie te komen en dit vol te houden. Dit is belangrijk omdat problematische schulden een verlamme werking kunnen hebben. Bij deze activering speelt de **kwaliteit van de dienstverlening** uiteraard een grote rol, bijvoorbeeld

³² Galesloot, N., Oostveen, A. (2022). *Kwetsbare jongeren van school naar werk*. Tussenrapport. Amsterdam: RegioPlan.

³³ Idem.

³⁴ Bleeker, Y., Blommesteijn, M., Wel, J. van der, Witvliet, M. (2015). *"Zonder netwerk gooi je de leerling over de schutting in de hoop dat hij wordt opgepakt." Varianten, ervaringen en succesfactoren in de regionale samenwerking arbeidstoeleiding kwetsbare jongeren*. Amsterdam: RegioPlan.

³⁵ Intern document over fiche 'Armoede en schulden' (augustus 2020).

³⁶ Heemskerk, J., & Collij, T. (2020). *Armoede en schulden na corona: Opgeven, kansen en acties voor lokale beleidsmakers*. Den Haag: Platform31.

³⁷ Inspectie SZW. Op weg naar financiële redzaamheid: Rode draden inspectieonderzoeken schuldhulpverlening en aandachtspunten vervolgonderzoek. Den Haag: Inspectie SZW.

in de vorm van coaching of het trainen van vaardigheden. Tot slot is **maatwerk** essentieel bij het versterken van het doenvermogen.³⁸

3.4 Afsluiting

Beleids Theorieën laten zien op welke manier – dat wil zeggen met de inzet van welke maatregelen – de gestelde doelen verondersteld worden te worden bereikt. In dit hoofdstuk zijn zowel de algemene beleidstheorie voor het ASP als de beleidstheorieën voor de onderscheiden bouwstenen van het ASP gepresenteerd.

De algemene beleidstheorie van het ASP laat zien dat de ASP-doelen dienen te worden bereikt door – uitsluitend – de inzet van de vier bouwstenen. Het ASP kent dus geen andere instrumentatie dan deze vier bouwstenen. Deze constatering is van belang bij de overwegingen ten aanzien van de effectevaluatie en worden in hoofdstuk 4 verder uitgewerkt.

³⁸ Inspectie SZW. Op weg naar financiële redzaamheid: Rode draden inspectieonderzoeken schuldhulpverlening en aandachtspunten vervolgonderzoek. Den Haag: Inspectie SZW.

Advies haalbaarheid effectevaluatie

4

4 Advies haalbaarheid effectevaluatie

Tot de opdracht behoort een advies te geven over de haalbaarheid van een effectevaluatie van het ASP. In het onderzoek hebben we informatie opgehaald over de wenselijkheid en de aard van een (eventuele) effectstudie van het ASP.

Twee overwegingen zijn daarvoor van belang. De eerste is dat het ASP te beschouwen is als een samenstelling van vier bouwstenen, die ieder op zich weer bestaan uit sets van maatregelen. De doelen van het ASP moeten worden bereikt door – uitsluitend – de inzet van de vier bouwstenen. Het ASP kent dus geen eigen maatregelen, dat wil zeggen geen andere instrumenten dan deze vier bouwstenen. De tweede overweging is dat het ASP ervoor heeft gezorgd dat de vier bouwstenen en maatregelen in samenhang en tegelijkertijd zijn gepresenteerd.

Deze overwegingen leiden tot de volgende **beschouwingen** over de opzet van een effectevaluatie van het ASP.

- De effectiviteit van het ASP zal primair moeten worden bepaald door de effectiviteit van de vier bouwstenen en de onderliggende maatregelen te bepalen.
- In aanvulling daarop kan onderzocht worden of en op welke wijze er samenhang bestaat in de uitvoering van de bouwstenen en maatregelen, zowel inhoudelijk als processueel. Goed voorstelbaar is dat er interactie-effecten optreden die gevolgen hebben voor de effectiviteit van het ASP als geheel.
- Een tweede aanvulling kan zijn te onderzoeken of het tempo waarin het ASP tot stand is gekomen gevolgen heeft voor het moment waarop effecten zichtbaar worden.

Advies

1. Indien het ministerie van SZW een effectevaluatie van het ASP wil uitvoeren, dan adviseren wij om deze te baseren op effectiviteitsonderzoeken van de vier bouwstenen en/of onderliggende maatregelen. In deze basisvariant heeft de effectiviteitsstudie naar verwachting een bescheiden meerwaarde, het is de optelsom van de evaluaties van de vier bouwstenen, niet meer en niet minder.
2. Te overwegen valt om de effectevaluatie uit te breiden met de hiervoor genoemde elementen: de interactie-effecten tussen de bouwstenen en het tempo waarin het pakket operationeel is geworden. Op deze manier kan de evaluatie aan waarde winnen. De interactie-effecten kunnen in beeld worden gebracht met behulp van kwalitatieve onderzoekstechnieken.
3. Voor lang niet alle bouwstenen en maatregelen zijn data verzameld waarmee een kwantitatieve effectstudie kan worden uitgevoerd. Voor die gevallen adviseren wij de effectevaluatie een kwalitatief karakter te geven. De kwalitatieve evaluatiemethode *realistic evaluation* (Pawson en Tilley, 1997) kan daarvoor goed bruikbaar zijn.

Samenvatting en conclusies

5

5 Samenvatting en conclusies

5.1 Inleiding

Voordat we onze conclusies presenteren, is het goed om de onderzoeksvragen zoals gepresenteerd in hoofdstuk 1 'Introductie' in herinnering te halen.

Totstandkoming (proces)

1. Hoe is het pakket tot stand gekomen en hoe verliep de besluitvorming?
2. Welke partijen zijn betrokken geweest bij de besluitvorming en hoe verliep de samenwerking?
3. In hoeverre zijn (de uiteindelijke) uitvoerders betrokken geweest bij de totstandkoming van het ASP?
4. Hoe hebben betrokken partijen de samenwerking tijdens de totstandkoming van het pakket ervaren?
5. Op welke wijze is in het totstandkomingsproces de uitvoerbaarheid van de regelingen meegewogen in het ontwerp van de regelingen? In hoeverre speelde de snelheid van de besluitvorming hierbij een rol?
6. Op welke manier hadden de situatie en de ontwikkeling van de coronacrisis invloed op de totstandkoming van het pakket (hoe verliep het tijdspad)?

Totstandkoming (inhoudelijk)

7. Waarom is er specifiek voor deze bouwstenen en maatregelen gekozen?
8. In hoeverre hangen de individuele maatregelen met elkaar samen?
9. Wat is de relatie van de maatregelen tot het generieke pakket en tot de reguliere dienstverlening aan de groepen mensen en werkgevers waarop de instrumenten direct en indirect zijn gericht?
10. Wat waren bij het opstellen van het ASP de expliciete en impliciete aannames over de werking van het beleid?

Lessen

11. Welke lessen kunnen we trekken uit de totstandkoming van het aanvullend sociaal pakket?
12. Zijn er bredere lessen te leren m.b.t. het proces rondom de totstandkoming van het ASP of waren de omstandigheden zo uniek dat er weinig te generaliseren valt?
13. Hoe zinvol is het om een pakket aan maatregelen in één keer in te voeren?
14. Had/heeft het voor- of nadelen om de losse maatregelen als één pakket te presenteren?

Haalbaarheid effectevaluatie

15. Is een overkoepelend onderzoek naar de effecten van het pakket haalbaar? Welke onderzoeksgegevens dienen hiervoor beschikbaar te zijn?

In de paragrafen hieronder zullen deze onderzoeksvragen zoveel mogelijk in combinatie met elkaar worden beantwoord.

5.2 Samenvatting

Totstandkoming (proces)

Kijkend naar onderzoeksvragen 1 t/m 6, over de procesmatige totstandkoming van het ASP, kan worden geconcludeerd dat het ministerie van SZW in zeer korte tijd een zeer ambitieus pakket aan maatregelen heeft opgesteld. Nadat het ministerie zich gedurende de eerste maanden die volgden op de persconferenties op 12 en 15 maart 2020 hoofdzakelijk heeft beziggehouden met de generieke maatregelen, waaronder de NOW en de Tozo, zijn er vanaf circa begin juni 2020 zeven werkgroepen aan de slag gegaan met het uitwerken van mogelijke maatregelen binnen bepaalde thema's. In ieder van deze werkgroepen was zowel ASEA als FEZ vertegenwoordigd, evenals een vertegenwoordiging vanuit een van de beleidsdirecties op een bepaald domein.

In de interne nota die deze werkgroepen hebben ontvangen, werd hen gevraagd om zowel bekende, dus reeds bestaande opties in verschillende fasen van wasdom, als aanvullende (nieuwe) beleidsopties uit te werken. Uit de gevoerde gesprekken ontstaat het beeld dat men voornamelijk inzette op het

intensiveren of verstevigen van bestaand beleid, om de snelle uitvoerbaarheid van de maatregelen te borgen. Het was echter ook mogelijk nieuw beleid op te zetten, zolang dit maar relatief snel kon gebeuren. De maatregelen werden beoordeeld aan de hand van verschillende criteria. Zoals eerder genoemd moesten de maatregelen snel uitvoerbaar zijn, andere criteria waren doeltreffendheid, een incidenteel karakter, financiële beheersbaarheid en aansluiting op de doelgroep.

De werkgroepen kregen twee deadlines mee: uiterlijk 24 juni moest een overzicht van maatregelen worden aangeleverd waarvan men dacht dat deze medio augustus (augustusbesluitvorming) voldoende uitgewerkt zouden zijn om over te kunnen besluiten. Uiterlijk 14 augustus moest per maatregel een uitgewerkt fiche volgens bestaand format worden aangeleverd.

Ondanks het feit dat deze periode door veel van de beleidsmedewerkers met wie wij hebben gesproken is ervaren als een hectische tijd waarin veel overuren zijn gemaakt, kijken de meeste van hen met een positief gevoel terug. Men geeft aan dat de crisissituatie maakte dat alle betrokkenen bereid waren om de samenwerking te zoeken en om over hun spreekwoordelijke schaduw heen te springen. Dit geldt niet alleen voor interne samenwerkingspartners zoals ASEA, FEZ, de verschillende beleidsdirecties en UVB, maar ook voor samenwerkingspartners als VNO-NCW, AWWN, vakbonden en UWV. Men noemt dat er werd gewerkt vanuit een wederzijds vertrouwen in het gedeelde belang. Sommige gesprekspartners concluderen terugkijkend dat zij wellicht iets zijn doorgeslagen in dit vertrouwen en dat geen of minder sprake is geweest van de checks and balances die normaal gesproken deel uitmaken van het proces, zoals het (vragen om het) opstellen van business cases, het 'tegenleunen' en het stellen van kritische vragen. Desondanks zien gesprekspartners achteraf geen aanleiding om aan te nemen dat er partijen zijn die misbruik hebben gemaakt van dit vertrouwen.

Totstandkoming (inhoudelijk)

Reflecterend op de inhoudelijke totstandkoming (onderzoeksvragen 7 t/m 10) geven gesprekspartners aan dat gedurende de periode waarin de werkgroepen bezig waren maatregelen uit te werken (medio juni – medio augustus) een groslijst aan mogelijke maatregelen is ontstaan. Deze lijst werd voortdurend bijgewerkt: maatregelen werden toegevoegd en andere maatregelen werden van de lijst geschrapt. Gedurende dit proces zijn de maatregelen die op verschillende momenten deel uitmaakten van de lijst meermaals geclusterd in verschillende bouwstenen, waarvan de samenstelling en titel varieerde. De uiteindelijke indeling is het gevolg van de definitieve maatregelen die deel uitmaken van het pakket. Eén gesprekspartner gaf aan dat de uiteindelijke bouwstenen – 'los van harde uitkeringssystematiek' – ruwweg overeenkomen met 'de bouwstenen van het Nederlandse systeem'. Een andere gesprekspartner vatte het als volgt samen: 'De bouwstenen klinken heel logisch, omdat ze heel logisch voortkomen uit hoe SZW is georganiseerd'.

De opgestelde beleidstheorieën per bouwsteen laten zien dat de maatregelen via verschillende werkzame mechanismen bijdragen aan de doelstelling van het ASP. Deze werkzame mechanismen worden ook ondersteund door wetenschappelijke literatuur. Uit de interviews bleek ook dat men zoveel mogelijk heeft geprobeerd een samenhangend pakket te presenteren, vooral wat betreft de maatregelen per bouwsteen. Wat betreft de samenhang met het generieke pakket was het ASP bedoeld als een aanvulling op dit pakket. Verschillende rapporten en ramingen vormden de basis voor de beslissing op welke doelgroepen deze aanvullende maatregelen betrekking moesten hebben.

Maatregelen in één pakket

Het ASP is te beschouwen als een samenstelling van vier bouwstenen, die ieder op zich weer bestaan uit sets van maatregelen. Het ASP heeft er ook voor gezorgd dat de vier bouwstenen en maatregelen in samenhang en tegelijkertijd zijn gepresenteerd. Door de bouwstenen en maatregelen te bundelen en als één pakket door de besluitvorming te halen, is het pakket in een zeer korte tijd tot stand gekomen en operationeel geworden. Uit de gesprekken blijkt dat er eigenlijk geen alternatief was: het afzonderlijk uitwerken en presenteren van de maatregelen was gezien de urgentie geen optie.

Advies haalbaarheid effectevaluatie ASP: meta-studie

De doelen van het ASP moeten worden bereikt door – uitsluitend – de inzet van de vier bouwstenen en onderliggende maatregelen. Het ASP kent dus geen andere instrumentatie dan deze vier bouwstenen. Dat betekent het volgende voor de effectevaluatie van het ASP:

- De effectiviteit van het ASP zal primair moeten worden bepaald door de effectiviteit van de bouwstenen en de onderliggende maatregelen te bepalen.
- In aanvulling daarop kan onderzocht worden of en op welke wijze er samenhang bestaat in de uitvoering van de bouwstenen en maatregelen, zowel inhoudelijk als processueel. Goed voorstelbaar is dat er interactie-effecten optreden die gevolgen hebben voor de effectiviteit van het ASP als geheel.
- Een tweede aanvulling kan zijn te onderzoeken of het tempo waarin het ASP tot stand is gekomen gevolgen heeft voor het moment waarop effecten zichtbaar worden.

Indien het ministerie van SZW een effectevaluatie van het ASP wil uitvoeren, dan adviseren wij om bij de inrichting ervan rekening te houden met de hiervoor genoemde punten. Voor lang niet alle bouwstenen en maatregelen zijn data verzameld waarmee een kwantitatieve effectstudie kan worden uitgevoerd. Voor die gevallen adviseren wij de effectevaluatie een kwalitatief karakter te geven. De kwalitatieve evaluatiemethode *realistic evaluation* (Pawson en Tilley, 1997) kan daarvoor goed bruikbaar zijn.

5.3 Conclusies

Kijkend naar conclusies die kunnen worden getrokken uit de totstandkoming van het ASP overheerst bij veel gesprekspartners het gevoel dat er weinig lessen te trekken zijn: de omstandigheden waren dermate uniek dat er weinig te generaliseren valt: ‘corona was een unieke situatie die iedereen in de meewerkstand zette. Alles gaat normaal gesproken langzamer, dingen moeten meermaals worden afgewogen. Urgentie maakt alles mogelijk.’ Desondanks zijn er wel een aantal conclusies te trekken.

Conclusie 1. Aan de hand van de bevindingen die in dit rapport worden gedaan, kan in eerste plaats worden geconcludeerd dat het ministerie van SZW haar werk gedurende deze periode op adequate wijze heeft verricht en dat de processen die benodigd zijn om tot iets als het ASP te komen bestonden en functioneerden. Gesprekspartners zijn vrijwel allemaal positief over de totstandkoming, de inhoud en het effect van het ASP. Ook wordt er relatief weinig spanning gemeld in de aansluiting tussen beleid en uitvoering. Veel gesprekspartners noemen het feit dat SZW in deze omstandigheden voor het ASP veel geld durfde uit te trekken en accepteerde dat er fouten gemaakt konden gaan worden, als een positieve factor.

Conclusie 2. Het feit dat het ASP door gesprekspartners wordt gezien als een succes, betekent niet dat er geen ruimte is voor verbetering. Ondanks dat het ministerie van SZW naar aanleiding van de kredietcrisis (2007-11) voorbereidingen trof voor crisissituaties, gaven meerdere gesprekspartners aan dat de overheid, waaronder SZW, maar beperkt was voorbereid op een crisis van deze omvang. Zo heeft men gedurende de totstandkoming van het ASP lange uren gemaakt, in de weekenden gewerkt en werk terzijde geschoven dat vervolgens weer door een ander moest worden opgepakt. Er is, kort gezegd, heel veel van medewerkers gevraagd. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat deze onvoldoende voorbereidingen niet enkel gold voor het ministerie van SZW, maar ook voor de andere ministeries. Dit roept de vraag op hoe het ministerie van SZW zich nog beter had kunnen voorbereiden op een dergelijke crisis. Ook kan men zich afvragen in hoeverre het redelijk is om te verwachten dat het ministerie voldoende voorbereid is op een uitzonderlijke situatie als deze. Wel zijn naar aanleiding van deze crisis door SCP³⁹ en CPB⁴⁰ rapporten geschreven over de effecten van corona op de economie, met name voor kwetsbare groepen. Dit geeft aan dat men geleerd heeft van de coronacrisis en mogelijk ook beter is voorbereid op een eventuele volgende crisis.

³⁹ de Klerk, M., Olsthoorn, M., Plaisier, I., Schaper, J., & Wagemans, F. (2021). *Een jaar met corona: Ontwikkelingen in de maatschappelijke gevolgen na corona*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

⁴⁰ Van der Berge, W., Rabaté, S., & Swart, L. (2020). *Crisis op de arbeidsmarkt: Wie zitten er in de gevarezone?* Den Haag: Centraal Planbureau.

Conclusie 3. Gesprekspartners geven aan dat er voorafgaand aan de coronacrisis al sprake was van ‘achterstallig onderhoud’, zoals eerder ook al bleek uit de discussie over de conclusies en aanbevelingen van de commissie-Borstlap en de WRR. De coronacrisis legde dit nogmaals pijnlijk bloot. Men noemt dat in het kader van het ASP structuren moesten worden opgetuigd die er eigenlijk al hadden moeten zijn: ‘Als je zorgt dat zaken structureel beter op orde zijn, hoef je in het geval van een crisis minder bij te schakelen, kun je sneller opvangen, makkelijker handelen en is er minder extra budget nodig’.

Conclusie 4. Bij het vormgeven van het ASP had men de intentie om daar de aanbevelingen van de commissie-Borstlap en de WRR stevig bij te betrekken. Uit de gesprekken bleek dat dit in beperkte mate is gelukt: met name bij de RMT’s en de re-integratiedienstverlening van de gemeenten is dit gelukt. Gesprekspartners gaven ook aan dat het niet redelijk was om te verwachten dat men met het ASP tegemoet kon komen aan alle aanbevelingen. Zo stuurde de commissie-Borstlap voornamelijk aan op stelselherziening, waar het ASP vanwege het tijdelijke karakter van haar maatregelen niet op kon aansluiten.

Bijlagen

B

Bijlage 1: Bronnen

Interne documentatie

- Notitie Aanpak augustusproces (12 juni 2020)
- Notitie Vijfhoek Sociaaleconomisch pakket v2 (1 juli 2020)
- Notitie Crisismaatregelen SZW augustusbesluitvorming – versie vijfhoek (19 augustus 2020)
- Fiche ‘Leven Lang Ontwikkelen (LLO)’ (augustus 2020)
- Fiche ‘Crisisdienstverlening van werk(loosheid) naar werk in de arbeidsmarktregio’s’ (augustus 2020)
- Fiche ‘Inkomensregelingen Tozo en Bbz’ (augustus 2020)
- Fiche ‘Kwetsbare groepen / onderkant arbeidsmarkt’ (31 juli 2020)
- Fiche ‘Voorkomen jeugdwerkloosheid: ondersteunen van kwetsbare jongeren naar vervolgonderwijs of werk’ (augustus 2020)
- Fiche ‘Armoede en schulden’ (augustus 2020).

Wetenschappelijke literatuur en Kamerstukken

- Van der Berge, W., Rabaté, S., & Swart, L. (2020). *Crisis op de arbeidsmarkt: Wie zitten er in de gevarenzone?* Den Haag: Centraal Planbureau.
- Bleeker, Y., Blommesteijn, M., Wel, J. van der, Witvliet, M. (2015). *"Zonder netwerk gooi je de leerling over de schutting in de hoop dat hij wordt opgepakt." Varianten, ervaringen en succesfactoren in de regionale samenwerking arbeidstoeleiding kwetsbare jongeren.* Amsterdam: RegioPlan.
- Borstlap, H. *Koerswending sociale partners mogen we best historisch noemen.* In: Financieel Dagblad 21 juni 2021.
- Commissie Regulering van Werk (2020). *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk.* Leiderdorp: Commissie Regulering van Werk.
- Denktank Coronacrisis (2020). *Neem iedereen mee: Kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt.* Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Engbersen, G.B.M., Kremer, M., Went, R.C.P.M., & Boot, A.W.A. (2020). *Het betere werk: De nieuwe maatschappelijke opdracht.* Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Galesloot, N., Oostveen, A. (2022). *Kwetsbare jongeren van school naar werk: Tussenrapport.* Amsterdam: RegioPlan.
- de Graaf-Zijl, M., & van Raaij, N. (2021). *Scholing voor mensen met een arbeidsbeperking.* Amsterdam: UWV.
- Heemskerk, J., & Collij, T. (2020). *Armoede en schulden na corona: Opgaven, kansen en acties voor lokale beleidsmakers.* Den Haag: Platform31.
- Heyma, A. (2015). *Re-integratiedienstverlening in de WW: Wat werkt voor wie en wanneer?* Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- de Klerk, M., Olsthoorn, M., Plaisier, I., Schaper, J., & Wagemans, F. (2021). *Een jaar met corona: Ontwikkelingen in de maatschappelijke gevolgen na corona.* Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Koolmees, W. & Wiersma, D. (2021, 20 september). Monitoring Arbeidsmarkt en Beroep Noodpakket [Kamerbrief]. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/09/20/tk-brief-monitoring-arbeidsmarkt-en-beroep-noodpakket>
- Lammer, M., & de Graaf-Zijl, M. (2022). *Arbeidsmarktgericht scholen: Evaluatie van het scholingsbudget WW 2018 – 2021.* Amsterdam: UWV.
- Muns, S., Olsthoorn, M., Kuyper, L., & Vlasblom, J.D. (2020). *Beleidssignalement maatschappelijke gevolgen coronamaatregelen: Kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt.* Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Oostveen, A., Mevissen, J., Rossing, H., van der Wel, J., & Bleeker, Y. (2017). *Matchen op werk: Tweede monitor.* Amsterdam: RegioPlan.
- Provan, K. G., & Lemaire, R.H. (2012). ‘Core concepts and key ideas for understanding public sector organizational networks: using research to inform scholarship and practice’. *Public Administration Review*, 72(5), 638- 648.
- Sanders, J., Keijzer, L., van Wijk, E., & Geuskens, G. (2011). *Duurzame inzetbaarheid: Inventarisatie van doelgroepen en de noodzaak tot scholing.* Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen.
- Van Gennip, C. & Schouten, C. (2022, 14 maart). *Monitoring Beroep Noodpakket* [Kamerbrief]. Geraadpleegd van: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/03/14/kamerbrief-monitoring-beroep-noodpakket>.

Vervliet, T., & Heyma, A. (2022). *Langetermijneffecten van persoonlijke dienstverlening in WW: Effecten op kans op werk en uitstroom uit WW 30 maanden na WW-instroom*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Bijlage 2: Itemlijsten

Itemlijst voor beleidsmedewerkers

Algemeen

1. Wat is uw functie?
2. Hoe bent u betrokken geweest bij de totstandkoming van het ASP?

Totstandkoming (proces)

3. Hoe is de besluitvorming omtrent de ASP verlopen? Hoe kwam het 'probleem' op tafel? Wie bepaalde wat het probleem precies was en wie waren daarbij betrokken?
 - a. Hoe heeft men gekozen voor de vier bouwstenen van het pakket? Deze bouwstenen zijn: 1) intensieve ondersteuning en begeleiding naar nieuw werk, 2) scholing en ontwikkeling voor behoud van werk, 3) bestrijding van jeugdwerkloosheid en 4) aanpak van armoede en schulden.
 - b. Hoe heeft men gekozen voor de maatregelen die per bouwsteen zijn ingezet?
 - c. Welke stappen zijn ondernomen om tot deze bouwstenen en maatregelen te komen?
 - d. Welke aspecten zijn meegewogen bij de keuze voor bouwstenen en maatregelen? In hoeverre is de uitvoerbaarheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van de regelingen meegewogen bij het ontwerp van de regelingen? In hoeverre speelde de snelheid van de besluitvorming hierbij een rol?
 - e. Op welke manier had de situatie en de ontwikkeling van de coronacrisis invloed op de totstandkoming van het pakket? Hoe rationeel waren de argumenten bij de totstandkoming?
4. Met welke partijen heeft u samengewerkt binnen dit proces?
 - a. Wat was de rol van de deze partijen?
 - b. Hoe heeft u deze samenwerking ervaren? Verliep de samenwerking gestructureerd of chaotisch?
5. Welke (uiteindelijke) uitvoerders zijn betrokken bij de totstandkoming van het proces?
 - a. Wat was de rol van deze uitvoerders?
 - b. Hoe heeft u deze samenwerking ervaren? Verliep de samenwerking gestructureerd of chaotisch?

Totstandkoming (inhoudelijk)

6. Wat was de reden om specifiek voor deze bouwstenen en maatregelen te kiezen?
 - a. Hoe dragen de bouwstenen bij aan de doelstellingen van het ASP?
 - b. Hoe dragen de maatregelen bij aan de bouwstenen en doelstellingen van het ASP? Via welke werkzame mechanismen verloopt dit?
 - c. In hoeverre hangen de maatregelen met elkaar samen? Hangt het succes van een maatregel bijvoorbeeld af van de voortgang van een andere maatregel?
 - d. Wat is de relatie van de maatregelen tot het algehele pakket en de reguliere dienstverlening (o.a. NOW, de Tozo, etc.)?

Geleerde lessen

7. Hoe heeft u het proces van besluitvorming voor het ASP ervaren? Wat kunnen wij hieruit leren voor de toekomst?
 - a. Met de kennis van nu, had u zaken anders gedaan of anders aangepakt?
 - b. Welke lessen kunnen we trekken uit de totstandkoming voor de toekomst?
 - c. Zijn er bredere lessen te leren m.b.t. het proces rondom de totstandkoming of waren de omstandigheden zo uniek dat er weinig te generaliseren valt?
8. Hoe zinvol is het volgens u om een pakket aan maatregelen in één keer in te voeren?
 - a. Wat zijn volgens u de voor- dan wel nadelen van het presenteren van deze maatregelen als één pakket?

Effectevaluatie

9. Als onderdeel van de procesevaluatie van het ASP zullen wij een haalbaarheidsanalyse uitvoeren, waarbij we kijken in hoeverre het mogelijk is om een overkoepelend onderzoek naar de effecten van het ASP uit te voeren.
 - a. In hoeverre is het naar uw idee nuttig dan wel haalbaar om een overkoepelende effectevaluatie van het ASP uit te voeren?
 - b. Welke informatie is nodig om een dergelijke evaluatie uit te voeren?

- c. In hoeverre is deze informatie beschikbaar? Mocht u deze informatie niet direct paraat hebben is het ook mogelijk dat wij hier na het interview per mail over communiceren.

Itemlijst voor uitvoerders

Algemeen

1. Wat is uw functie?
2. Hoe bent u betrokken geweest bij de totstandkoming van het ASP?

Totstandkoming (proces)

3. Hoe is de besluitvorming omtrent de ASP verlopen? Hoe kwam het 'probleem' op tafel? Wie bepaalde wat het probleem precies was en wie waren daarbij betrokken?
 - a. Hoe heeft men gekozen voor de vier bouwstenen van het pakket? Deze bouwstenen zijn: 1) intensieve ondersteuning en begeleiding naar nieuw werk, 2) scholing en ontwikkeling voor behoud van werk, 3) bestrijding van jeugdwerkloosheid en 4) aanpak van armoede en schulden.
 - b. Hoe heeft men gekozen voor de maatregelen die per bouwsteen zijn ingezet?
 - c. Welke stappen zijn ondernomen om tot deze bouwstenen en maatregelen te komen?
 - d. Welke aspecten zijn meegewogen bij de keuze voor bouwstenen en maatregelen? In hoeverre is de uitvoerbaarheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van de regelingen meegewogen bij het ontwerp van de regelingen? In hoeverre speelde de snelheid van de besluitvorming hierbij een rol?
 - e. Op welke manier had de situatie en de ontwikkeling van de coronacrisis invloed op de totstandkoming van het pakket? Hoe rationeel waren de argumenten bij de totstandkoming?
4. Met welke partijen heeft u samengewerkt binnen dit proces?
 - a. Wat was de rol van de deze partijen?
 - b. Hoe heeft u deze samenwerking ervaren? Verliep de samenwerking gestructureerd of chaotisch?

Totstandkoming (inhoudelijk)

5. Wat is de relatie van de maatregelen tot het algehele pakket en de reguliere dienstverlening (o.a. NOW, de Tozo, etc.)?

Geleerde lessen

6. Hoe heeft u het proces van besluitvorming voor het ASP ervaren? Wat kunnen wij hieruit leren voor de toekomst?
 - a. Met de kennis van nu, had u zaken anders gedaan of anders aangepakt?
 - b. Welke lessen kunnen we trekken uit de totstandkoming voor de toekomst?
 - c. Zijn er bredere lessen te leren m.b.t. het proces rondom de totstandkoming of waren de omstandigheden zo uniek dat er weinig te generaliseren valt?



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl