

Ontwikkeling evaluatiekader Actieplan "Perspectief voor vijftigplussers"

14-12-2016. Project P0029.

Lennart de Ruig (De Beleidsonderzoekers) en Wim Zwinkels (Epsilon Research).

Inleiding

Het kabinet heeft samen met sociale partners verenigd in de Stichting van de Arbeid maatregelen genomen om de arbeidsmarktpositie van vijftigplussers te verbeteren. Hiertoe is het actieplan "Perspectief voor vijftigplussers" opgesteld.

Kabinet en sociale partners vinden het belangrijk dat het actieplan wordt geëvalueerd. Ter voorbereiding op deze evaluatie heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een separate opdracht verstrekt aan De Beleidsonderzoekers i.s.m. Epsilon Research. Doel van deze opdracht is het opstellen van een evaluatiekader voor de monitoring en evaluatie van de maatregelen binnen het actieplan, inclusief een opzet voor de te gebruiken evaluatiemethoden.

Deze notitie bevat de tussentijdse bevindingen van de onderzoekers. Aangezien de maatregelen op dit moment door het ministerie van SZW, sociale partners en andere betrokkenen verder worden uitgewerkt, geeft deze notitie een eerste aanzet tot het evaluatiekader en de evaluatiemethoden op basis van de stand van zaken tot nu toe. In een later stadium volgt een geactualiseerd en gedetailleerd rapport over het evaluatiekader. Deze notitie is bedoeld om de Tweede Kamer inzicht te geven in de eerste bevindingen over het evaluatiekader en de evaluatiemethoden.

De notitie beschrijft de volgende zaken:

1. Het evaluatiekader.
2. Reconstructie beleidstheorie in hoofdlijnen.
3. Per maatregel: beleidstheorie, indicatoren en methoden die zijn te gebruiken bij de monitoring en evaluatie van de maatregelen.

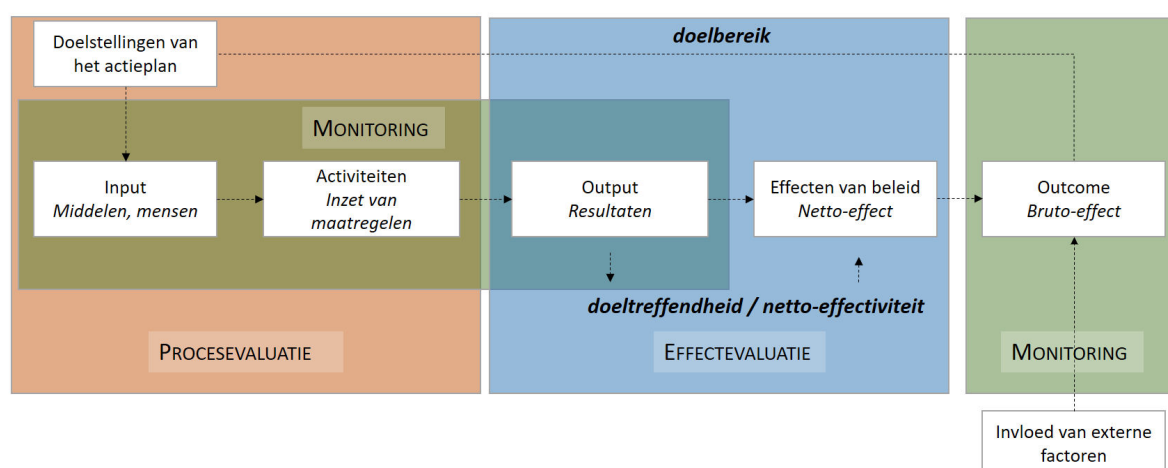
Evaluatiekader

Het kabinet en de sociale partners willen het actieplan laten monitoren en evalueren. De monitoring vervult vooral een informatiefunctie gedurende de uitvoering van het actieplan ('ex durante'). De monitoring geeft kabinet, sociale partners, Tweede Kamer en andere betrokkenen gedurende de uitvoering van het actieplan een voornamelijk cijfermatig inzicht in de inzet van maatregelen en de eerste resultaten en effecten daarvan.

De evaluatie vervult vooral een informatiefunctie na afloop van het actieplan ('ex post'). Met behulp van de evaluatie krijgen de genoemde betrokkenen inzicht in de effecten ('outcome') en effectiviteit ('doeltreffendheid') van het actieplan en kunnen zij beoordelen of de doelstellingen zijn behaald ('doelbereik'). Het is raadzaam hierbij niet alleen een effectevaluatie uit te voeren, maar ook een procesevaluatie. Een procesevaluatie geeft inzicht in de implementatie van de maatregelen uit het actieplan, de succes- en faalfactoren daarbij en geeft goede voorbeelden. Deze informatie kan behulpzaam zijn bij besluitvorming over eventuele voortzetting en vormgeving van de maatregelen na afloop van het actieplan. Eveneens kan de procesevaluatie verklaringen bieden voor het al dan niet behalen van de doelstellingen.

Het algemene evaluatiekader dat de onderzoekers voorstellen sluit aan bij het kader dat de Algemene Rekenkamer gebruikt bij het meten van de doeltreffendheid van beleid¹, het 'Handboek meetmethoden voor effectiviteit van activerend arbeidsmarktbeleid op persoonsniveau' en het kader dat het Rijk gebruikt bij beleidsdoorlichtingen². De onderstaande figuur geeft het evaluatiekader in hoofdlijnen weer.

Figuur 1. Evaluatiekader actieplan "Perspectief voor vijftigplussers"



De figuur stelt het actieplan voor als een keten, waarbij de inzet van bepaalde middelen en mensen ('input') de uitvoering van de maatregelen mogelijk maakt ('activiteiten'). Dit levert bepaalde resultaten op ('output'), zoals het bereiken van deelnemers, en effecten. Indien de gevonden effecten causaal zijn toe te schrijven aan de behaalde resultaten, is er sprake van een netto-effect van het beleid ('doeltreffendheid'). Naast deze effecten van beleid zijn er ook bruto effecten ('outcome'). Deze effecten worden mede beïnvloed door externe factoren. In werkelijkheid wordt vaak het bruto-effect waargenomen, waarbij het

¹ Algemene Rekenkamer, Handleiding onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid. 2005.

² <http://www.rijksbegroting.nl/beleidsbeoordelingen/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/de-beleidstheorie>

de kunst is via een juist onderzoeksdesign de netto-effectiviteit vast te stellen. De gevonden effecten sluiten idealiter naadloos aan bij de doelstellingen ('doelbereik').

De figuur laat zien dat:

- de procesevaluatie vooral de implementatie van de middelen en de inzet van de maatregelen volgt;
- de monitoring is gericht op het kwantitatief meten van de ingezette middelen, maatregelen en het bereiken van resultaten en bruto-effecten;
- de effectevaluatie uitspraken doet over resultaten, netto-effecten, doeltreffendheid en doelbereik.

In het bovenstaande evaluatiekader zijn de begrippen zoals 'input' en 'outcome' nog niet nader ingevuld. Deze begrippen worden concreet zodra ze zijn toegepast op het actieplan. Voor een gedegen evaluatie van het actieplan is dat ook nodig, zodat op voorhand duidelijk is welke veranderingen worden beoogd en waarop - op welke indicatoren - de monitoring en evaluatie zich moeten richten. Dit doen wij door de beleidstheorie te reconstrueren.

Reconstructie beleidstheorie in hoofdlijnen

De beleidstheorie wordt gedefinieerd als "het geheel aan veronderstellingen van een actor dat aan een beleid ten grondslag ligt" (Hoogerwerf (1989)). Het gaat hierbij om een beschrijving van de motivering voor het beleid, de ingezette instrumenten en middelen, de doelen van het beleid en de verwachte werking van het beleid in de praktijk.

In het actieplan worden drie belangrijke clusters van oorzaken geïdentificeerd die de arbeidsmarktpositie van vijftigplussers verzwakken. Deze drie clusters worden ook genoemd als motivatie om nieuwe maatregelen te treffen die de arbeidsmarktpositie van de doelgroep moeten verbeteren (p. 3):

1. De wendbaarheid van vijftigplussers op de arbeidsmarkt is soms beperkt, ook omdat hun kennis en vaardigheden niet voldoende 'bijgewerkt' zijn. Dit vormt gedurende de loopbaan vaak nog geen probleem, maar verhoogt op termijn het risico op langdurige werkloosheid zodra de vijftigplusser zijn baan kwijt raakt.
2. De beeldvorming over vijftigplussers onder werkgevers is minder positief, het financiële risico om vijftigplussers aan te nemen wordt overschat en de werkgeversdienstverlening is niet optimaal, waardoor de match tussen werkgever en kandidaat minder goed is dan mogelijk.

3. De ondersteuning bij werkloosheid kan nog meer geïntensiveerd worden, onder andere omdat de zoekinspanningen van vijftigplussers niet goed aansluiten op de vraag van werkgevers.

Het actieplan bevat een groot aantal maatregelen, waarvan sommige een voortzetting zijn van maatregelen in het "Actieplan 50PlusWerkt". Object van deze voorstudie voor de monitoring en evaluatie zijn de volgende maatregelen:

- Het tweede loopbaanadvies. Deze maatregel grijpt specifiek in op de soms beperkte wendbaarheid van vijftigplussers op de arbeidsmarkt (p. 7). Voor deze maatregel is 25 miljoen euro beschikbaar.
- Werkgeversdienstverlening. Deze maatregel grijpt met name in op het tweede knelpunt: de suboptimale werkgeversdienstverlening. Voor deze maatregel is 14 miljoen euro beschikbaar.
- Financiële instrumenten: de mobiliteitsbonus, de verlaagde no-riskpolis (naar 56 jaar) en een verruiming van de proefplaatsing. Deze maatregelen grijpen in op het knelpunt dat werkgevers het financiële risico om vijftigplussers aan te nemen, overschatten. Voor de verlaagde no-riskpolis is 2 miljoen euro beschikbaar.
- Intensieve ondersteuning in de WW. Deze maatregel is gericht op mensen met een zwakke arbeidsmarktpositie die een verhoogd risico lopen op langdurige werkloosheid (90% daarvan is ouder dan vijftig jaar³). Deze maatregel heeft naar verwachting een positieve invloed op de competenties en zoekinspanningen van werklozen en moet tevens de kans op een geslaagde match vergroten (het derde knelpunt). Voor deze maatregel is 20 miljoen euro beschikbaar.
- Experimenten meer werk. Deze experimenten zijn bedoeld om ervaring op te doen met nieuwe aanpakken om meer werk te creëren voor vijftigplussers. De gedachte achter deze maatregel is dat latente mogelijkheden op de arbeidsmarkt beter benut kunnen worden met een innovatieve aanpak. Voor deze maatregel is 5 miljoen euro beschikbaar.
- Beeldvormingscampagne, boegbeeld John de Wolf en de boegbeelden voor één dag. De campagne en de boegbeelden zijn vooral gericht op het verbeteren van de beeldvorming over vijftigplussers (het tweede genoemde knelpunt). Voor deze maatregel is 2 miljoen euro beschikbaar.

Op p. 18 van het actieplan wordt beschreven welke doelen het kabinet en de sociale partners met het actieplan beogen te behalen. Het hoofddoel is het verbeteren van de arbeidsmarktpositie van vijftigplussers, met de volgende specifieke doelen:

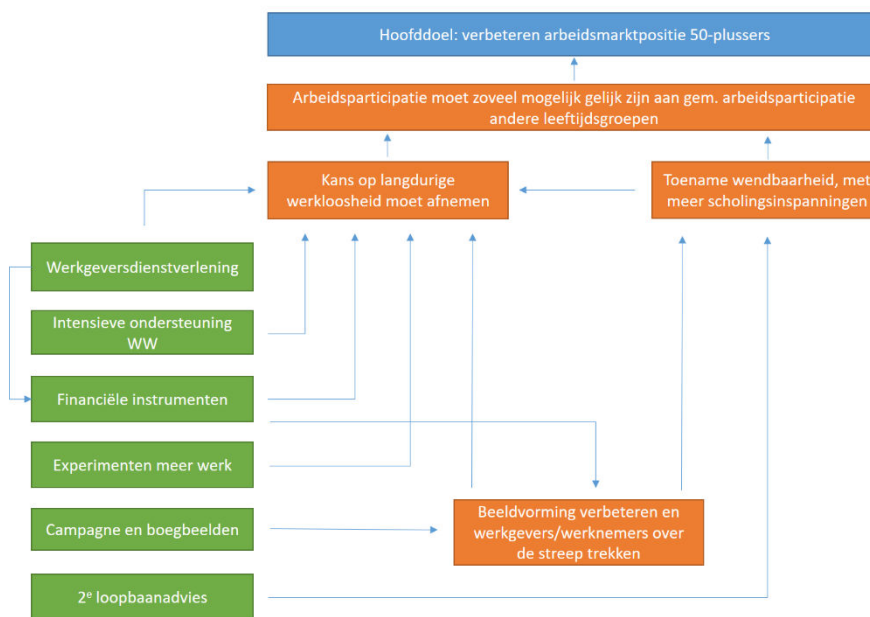
³ Werkverkenner UWW

1. De arbeidsparticipatie van vijftigplussers moet zoveel mogelijk gelijk zijn aan de gemiddelde arbeidsparticipatie van andere leeftijdsgroepen. Dit doel is te beschouwen als het overkoepelende doel. Wanneer de hieronder beschreven andere doelstellingen worden behaald, is het aannemelijk dat ook de arbeidsparticipatie van de vijftigplusser zal zijn gestegen.
2. De kans op (langdurige) werkloosheid onder vijftigplussers moet afnemen. Een afname van de langdurige werkloosheid onder vijftigplussers leidt tot een stijging van de arbeidsparticipatie, mits vijftigplussers zich niet geheel terugtrekken van de arbeidsmarkt. Ook dit doel is te beschouwen als indirecte resultante van de hieronder beschreven doelen.
3. De wendbaarheid van vijftigplussers moet beter worden, waarbij de scholingsinspanningen van vijftigplussers moeten toenemen in vergelijking met de voorgaande jaren. Dit doel is gerelateerd aan de tweede doelstelling, omdat een toename van wendbaarheid en scholingsinspanningen de kans op (langdurige) werkloosheid kan doen afnemen.
4. De kennis van dit maatschappelijke probleem moet verder vergroot worden en de beeldvorming over vijftigplussers op de arbeidsmarkt moet verbeteren. Dit doel levert een indirecte bijdrage aan de andere doelstellingen; meer kennis en een andere beeldvorming kunnen immers een stimulans vormen om oudere werklozen aan te nemen, de wendbaarheid te vergroten, de zoekinspanningen te vergroten, et cetera.

Deze doelstellingen zijn niet nader gekwantificeerd. Wel zijn voor sommige maatregelen streefwaarden benoemd voor het bereik:

- Tweede loopbaanadvies: minimaal 50.000 werkenden en leidinggevenden bewust maken van de noodzaak van en aandacht voor wendbaarheid.
- Intensieve ondersteuning in de WW: bereik van 10.000 werkzoekenden.
- Verlaagde no-riskpolis: bereik van 500 werkzoekenden.

In de onderstaande figuur is de onderlinge relatie weergegeven tussen de hoofddoelstelling van het actieplan (blauw) en de vier specifieke doelstellingen (oranje). Eveneens is de relatie tussen de maatregelen (groen) en de doelstellingen (oranje) weergegeven. Welke logische relatie is te leggen tussen de maatregel en de doelen?



De figuur laat zien dat van de werkgeversdienstverlening, de intensieve ondersteuning WW, de financiële instrumenten en de experimenten meer werk voornamelijk zullen bijdragen aan de tweede doelstelling: het afnemen van de kans op langdurige werkloosheid onder vijftigplussers. De intensieve werkgeversdienstverlening beoogt ook een stimulans te geven aan de bekendheid van de financiële instrumenten. En van de financiële instrumenten kan verwacht worden dat zij invloed hebben op de beeldvorming. Enerzijds geeft de overheid het signaal dat zij risico's wegneemt, anderzijds kunnen financiële instrumenten een stigmatiserende werking hebben. De campagne en het boegbeeld dragen bij aan de vierde doelstelling: het vergroten van de kennis van dit maatschappelijke probleem en het verbeteren van de beeldvorming over vijftigplussers op de arbeidsmarkt. Het tweede loopbaanadvies ten slotte draagt vooral bij aan de derde doelstelling: het toenemen van de wendbaarheid en scholingsinspanningen van vijftigplussers.

Tweede loopbaanadvies

Het tweede loopbaanadvies bestaat naast het feitelijke loopbaanadvies ook uit trainingen voor leidinggevend en een centraal aanspreekpunt. Dit tweede loopbaanadvies en de trainingen voor leidinggevend zullen worden ingezet bij kwetsbare werknemers in acht sectoren/beroepen. Dat wil zeggen werknemers met een beperkte weerbaarheid op de arbeidsmarkt als gevolg van een eenzijdig arbeidsverleden, lage opleiding en/of dalende werkgelegenheid in hun beroepsgroep of regio.

Het loopbaanadvies voor de werknemer beoogt te stimuleren dat werknemers nadenken over hun loopbaan en mobiliteit (bewustwording). Het is een integraal advies, waarin niet alleen inzicht gegeven wordt in de huidige competenties en loopbaanmogelijkheden,

maar mensen ook gecoached worden hoe de kansen te benutten, wat daarvoor nodig is en welke middelen en instrumenten daarvoor ter beschikking staan.

Het loopbaanadvies wordt zoveel mogelijk ingebed bij bedrijven, zodat werknemers gemakkelijk en laagdrempelig vragen kunnen stellen. Hiertoe worden leidinggevenden geschoold zodat zij adequaat kunnen inspelen op vragen of eventuele zorgen van de werknemer. Daarnaast komt er een centraal aanspreekpunt voor werkgevers, dat actief kennis moet verspreiden. Werkgever en werknemers kunnen hier ook terecht voor (nieuwe) vragen.

Het tweede loopbaanadvies kan leiden tot een keten van directe en indirecte effecten. Te denken valt aan gedragsverandering, zoals meer of ander zoekgedrag op de arbeidsmarkt, meer of andere scholingsinspanningen of een groter werkvermogen. De gevolgen hiervan kunnen mogelijk ook worden afgemeten aan veranderingen in het takenpakket van de werknemer en een verhoogde kans op functie- en baanwisselingen. In de figuur in bijlage 1 is geprobeerd de beleidstheorie van het tweede loopbaanadvies zo goed mogelijk te visualiseren.

Voor de monitoring en evaluatie van deze maatregel is het van belang dat er een toereikende registratie wordt opgezet van het aantal loopbaanadviezen, de kenmerken van werknemers (leeftijd, geslacht, functie, sector) en de gestarte (en met goed succes afgeronde) scholingstrajecten. Zo mogelijk worden ook functiewisselingen binnen het bedrijf en baanwisselingen geregistreerd, anders worden zij in de hierna genoemde enquête meegenomen.

Het vaststellen van de netto-effectiviteit van deze maatregel is in theorie mogelijk, maar stelt in de praktijk aanvullende eisen aan de uitvoering van de maatregel. Bedacht moet worden dat deelname aan het tweede loopbaanadvies vrijwillig is. Dit leidt tot een zekere selectiviteit, waardoor een vergelijking tussen deelnemers en niet-deelnemers mank gaat. Deze selectiviteit kan worden voorkomen door een experiment met een controlegroep uit te voeren waarbij een aselechte groep werknemers (en werkgevers) verplicht wordt tot deelname en een andere groep niet. Gegeven de vrijwilligheid van de maatregel lijkt dit niet haalbaar. Het is wel mogelijk om de gedragseffecten bij deelnemers door middel van een voor- en nameting vast te stellen. Door deze te vergelijken met de doelstellingen van deze maatregel, kunnen uitspraken gedaan worden over het doelbereik.

Voor het vaststellen van de gedragseffecten van het tweede loopbaanadvies is van belang wat de (gepercipieerde) opbrengsten voor werknemers en direct leidinggevenden zijn. Krijgt de werknemer inzicht in zijn loopbaankansen en neemt hij ook regie over zijn loopbaan en gaat hij de dialoog met de werkgever hierover aan? Voelt de direct leidinggevende zich voldoende toegerust voor deze dialoog? Weet de werknemer wat hij nodig

heeft om voor de toekomst goed toegerust te zijn op de arbeidsmarkt? Komt hij in beweging? Als onderzoeksmethode wordt aan een enquête gedacht, bij voorkeur met een nulmeting, van werknemers en leidinggevendenden om de (gepercipieerde) opbrengsten van het loopbaanadvies in kaart te brengen.

Omdat met name het gedragsaspect van de werknemer een belangrijke uitkomstmaat is die het tweede loopbaanadvies tracht te beïnvloeden, worden ook diepte-interviews met werknemers, werkgevers en loopbaanprofessionals voorgesteld om te zien welke mechanismen wel of geen rol spelen bij deze gedragsverandering. Mogelijk kan dit in de vorm van casestudies. Ook kunnen daarbij verschillen in de diverse beproefde aanpakken inzichtelijk worden. Tezamen met de enquête kan bepaald worden of het tweede loopbaanadvies een succes is, of bijsturing gewenst is of dat de effecten niet opwegen tegen de inspanning. We merken hierbij op dat de langetermijn doelen binnen het Actieplan als het voorkomen van (langdurige) werkloosheid niet binnen de relatief korte periode vastgesteld kan worden. Wel kan het wel of niet behalen van tussendoelen als gedragsverandering, gevolgde scholing en/of taak- en functiewisselingen het plausibel maken dat het tweede loopbaanadvies bijdraagt aan het voorkomen van langdurige werkloosheid door te eenzijdige kennis en werkervaring.

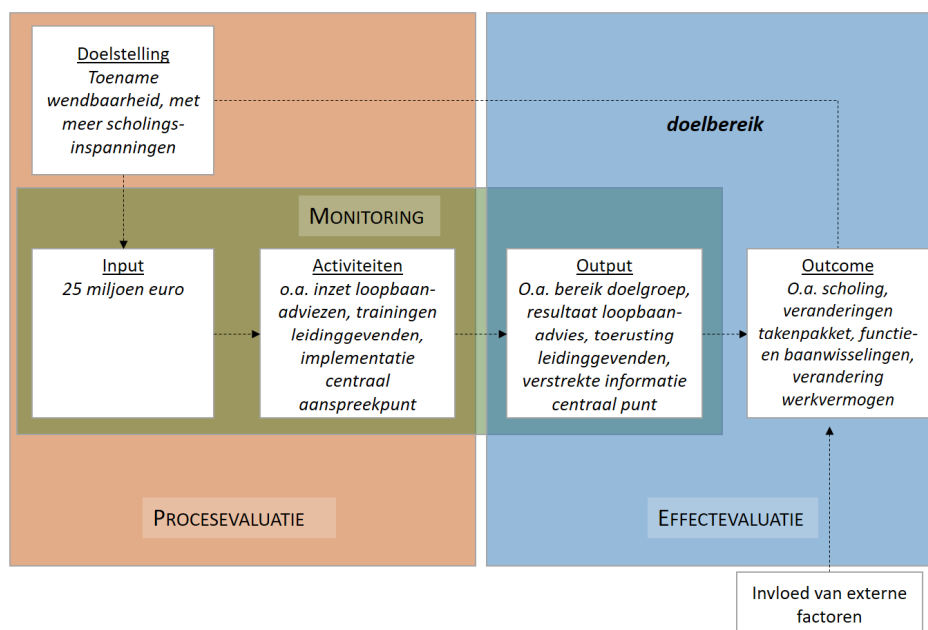
Het voorgestelde centrale ondersteuningspunt wordt ook meegenomen in de evaluatie. In enquêtes onder werkgevers en werknemers kan gevraagd worden naar het gebruik van de informatie en dienstverlening van dit kenniscentrum of de redenen van niet-gebruik. Dit kan aangevuld worden met diepte-interviews onder werkgevers, werknemers en de staf van het ondersteuningspunt. Registratiegegevens kunnen ook een beeld geven van de binnengekomen vragen bij het centraal aanspreekpunt, het websitebezoek, gebruik van instrumenten en dergelijke.

De onderstaande tabel bevat mogelijke indicatoren die kunnen worden gebruikt bij de monitoring en evaluatie.

Mogelijke indicatoren output	Mogelijke indicatoren outcome
- Doelgroepbereik loopbaanadvies (kenmerken, aantal)	- Mate van bewustwording eigen loopbaan (schaal)
- Loopbaangesprekken/adviezen (aantal)	- Scholing (gestarte trajecten)
- Gepercipieerde opbrengsten loopbaanadvies (schaal)	- Scholing (afgeronde trajecten)
Trainingen leidinggevendenden (aantal)	- Functiewisselingen (aantal)
Gepercipieerde toerusting leidinggevendenden (schaal)	- Baanwisselingen (aantal)
Doelgroepbereik centraal aanspreekpunt (kenmerken, aantal)	- Veranderingen in het takenpakket (aantal)

Verstreekte informatie en adviezen centraal aanspreekpunt (aantal, aard)	- Werkvermogen (Work Ability Index)
Doorverwijzingen leerwerkloketten e.d. (aantal)	

In het onderstaande schema vatten we in hoofdlijnen samen op welke aspecten de monitoring en evaluatie van het tweede loopbaanadvies zich kunnen richten.



Werkgeversdienstverlening

Deze maatregel houdt in dat de dienstverlening door UWV aan werkgevers wordt geïntensiveerd door:

- 1) Bestaande relaties met werkgevers te verstevigen, nieuwe relaties aan te gaan en een groter netwerk bij bedrijven op te bouwen.
- 2) Te investeren in de kwaliteit van het matchingsproces.
- 3) Meer ontmoetingen te realiseren tussen werkzoekenden en bedrijven.
- 4) De werkgever te 'ontzorgen' en te 'servicen'.
- 5) Te investeren in het vakmanschap van de adviseurs van UWV.

Dit moet resulteren in een grotere kans op een geslaagde match tussen werk en de werkzoekende en een betere zichtbaarheid van de kwaliteiten van vijftigplussers. Het beoogde gevolg hiervan is een kortere werkloosheidsduur door een hogere baanvindskans maar ook een langere baanduur en een lager uitvalpercentage na baanvondst. Een mogelijk positief neveneffect is dat UWV in sterkere mate gezien worden als arbeidsmarktpartner voor bedrijven. Van belang daarbij is wel dat de UWV niet primair de werkloze

50-plusser probeert te promoten maar de juiste kandidaat en daarbinnen de ruimte zoekt om 50-plussers aan een werkgever te helpen.

Daarnaast moeten administratieve belemmeringen voor bedrijven worden weggenomen en faciliteiten worden geschapen, zodat de transactiekosten voor werkgevers verlaagd worden en werkgevers bekend raken met de mogelijkheden waaronder de financiële instrumenten als de no-risk polis. In bijlage 2 bij deze notitie hebben we de beleidstheorie gevisualiseerd.

Voor het concretiseren van de mogelijkheden tot evaluatie van deze maatregel uit het actieplan dient nog te worden overlegd met UWV. De centrale vraag is wat er in de werkgeversbenadering is veranderd en welke effecten dit heeft. Gegeven de rijdende trein van de veranderende werkgeversdienstverlening bij UWV wordt de uitdaging om de interventie van de extra investering zo vorm te geven dat de effecten op een zuivere wijze gemeten kunnen worden. Mogelijk kunnen Werkgeversservicepunten met en zonder de geïntensiveerde werkgeversdienstverlening met elkaar worden vergeleken. Hierbij kunnen outputindicatoren in kaart gebracht worden als het aantal contacten bij bedrijven, het aantal ontmoetingen en het aantal matches. Daarnaast kunnen werkloosheidsduur en baanvindkans van werklozen alsmede baanduur (uitval) vergeleken worden. Omdat de (arbeidsmarkt)context en dus de invloed van externe factoren sterk verschilt, zal het hierbij niet om netto-effectiviteitsonderzoek gaan, maar om vergelijkend onderzoek waarmee de effecten worden beschreven en vergeleken, om daarmee een zo goed mogelijk benadering van de netto-effectiviteit te geven.

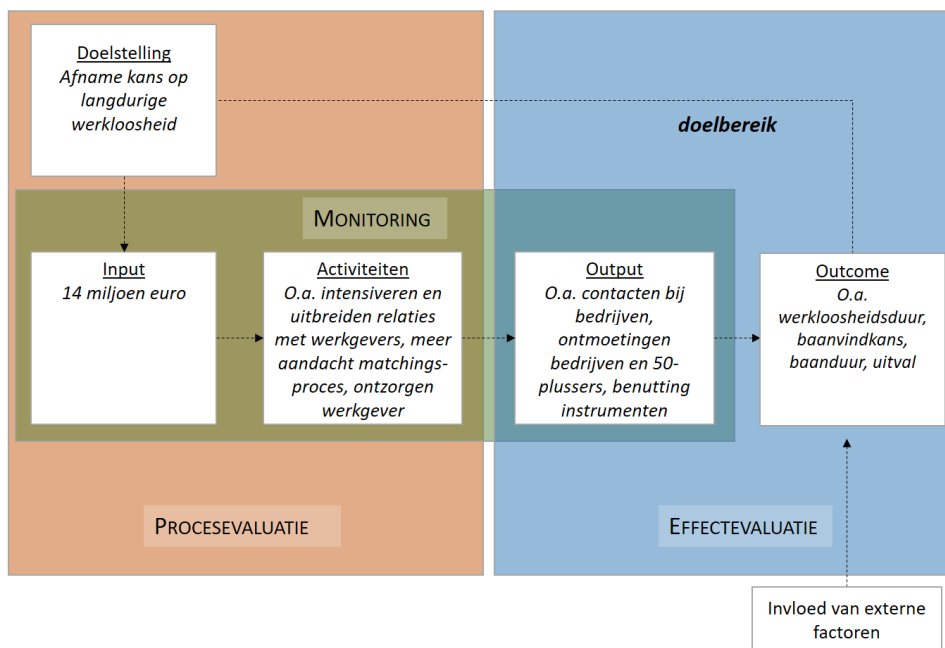
Daarnaast bieden casestudies onder de actoren rondom de werkgeversdienstverlening (werkgevers, werkzoekenden en uitvoerders) de mogelijkheid om inzicht te krijgen in de implementatie en veranderingen in de praktijk (procesevaluatie). Worden werkgevers inderdaad ontzorgd? Neemt de tevredenheid over en het vertrouwen in publieke organisaties als arbeidsmarktbemiddelaar toe? Neemt de bekendheid onder werkgevers met instrumenten als de no-risk polis toe? Mogelijk kan voor onderdelen hiervan aangesloten worden bij enquêtes rond de reguliere dienstverlening bij UWV. Ook ligt er binnen het actieplan een link met het volgende onderdeel, de financiële instrumenten, en kunnen de in te zetten evaluatie-instrumenten gecombineerd worden.

De onderstaande tabel bevat mogelijke indicatoren die kunnen worden gebruikt bij de monitoring en evaluatie.

Mogelijke indicatoren output	Mogelijke indicatoren effectevaluatie
- Contacten bij bedrijven (aantal, sectoren, kansrijkheid)	- Werkloosheidsduur (maanden)
- Ontmoetingen bedrijven en 50-plussers (aantal, waardering)	- Baanvindkans (percentage)

- Kennismakings- / sollicitatiegesprekken (aantal, sectoren)	- Baanduur (maanden)
- Gepercipieerde transactiekosten/ administratieve belemmeringen (schaal)	- Uitval (percentage)
- Gepercipieerde geschiktheid van kandidaten (schaal)	
- Mate waarin de werkgeversdienstverlening is verbeterd (schaal)	
- Mate waarin werkgever zicht heeft op faciliteiten (schaal)	
- Benutting instrumenten zoals no-risk polis (aantal)	
- Ontsloten latente vacatures (aantal)	
- Mate waarin leeftijd voor werkgevers een issue is (schaal)	

In het onderstaande schema vatten we in hoofdlijnen samen op welke aspecten de monitoring en evaluatie van de geïntensiveerde werkgeversdienstverlening zich kunnen richten.



Financiële instrumenten

Hieronder vallen de mobiliteitsbonus, de verlaagde no-riskpolis (naar 56 jaar) en een verruiming van de proefplaatsing. De werking van deze instrumenten verschilt, maar in hoofdzaak beogen ze alle drie de (gepercipieerde) financiële risico's voor werkgevers bij

het aannemen van een vijftigplussers te verminderen. Aangezien het hierbij gaat om (aanpassing van) bestaande instrumenten, hebben wij de beleidstheorie niet gereconstrueerd.

De monitoring en evaluatie van deze maatregelen is gericht op het in kaart brengen van het gebruik en de effecten, niet op de netto-effectiviteit. Gemonitord kan worden wat het gebruik van de financiële instrumenten is. Hoeveel aanvragen, toekenningen en afwijzingen zijn er voor de drie instrumenten? En welke groep werkgevers (sector, grootteklasse) maakt hier gebruik van? Het gebruik hoeft nog niet te betekenen dat het instrument ook effectief is. Het gaat om de toegevoegde waarde van het instrument bij de aanname van de werknemer. Zou de werknemer zonder het instrument ook aangenomen zijn? Een mogelijkheid is om dit in enquêtes⁴ te vragen aan werkgevers, waarbij in de opzet van de enquête gewaakt dient te worden voor het risico van sociaal wenselijke antwoorden. In de enquête zou ook onder werkgevers die geen gebruik maken van instrumenten maar wel werknemers in dienst genomen hebben, gevraagd kunnen worden naar de redenen van niet-gebruik. Is dit onbekendheid met de regeling of bijvoorbeeld teveel (verwachte) administratieve rompslomp. Ook diepte-interviews met werkgevers om het aannameproces van vijftigplussers en de rol van financiële prikkels daarbij door te lichten kan onderdeel uitmaken van de evaluatie. Aandachtspunt bij de evaluatie van de financiële instrumenten is dat de mobiliteitsbonus vanuit het verleden doorloopt bij de start van het Actieplan 50+ en dat de no-risk polis uitgebreid wordt naar een lagere leeftijdscategorie die er ook gebruik van kan maken.

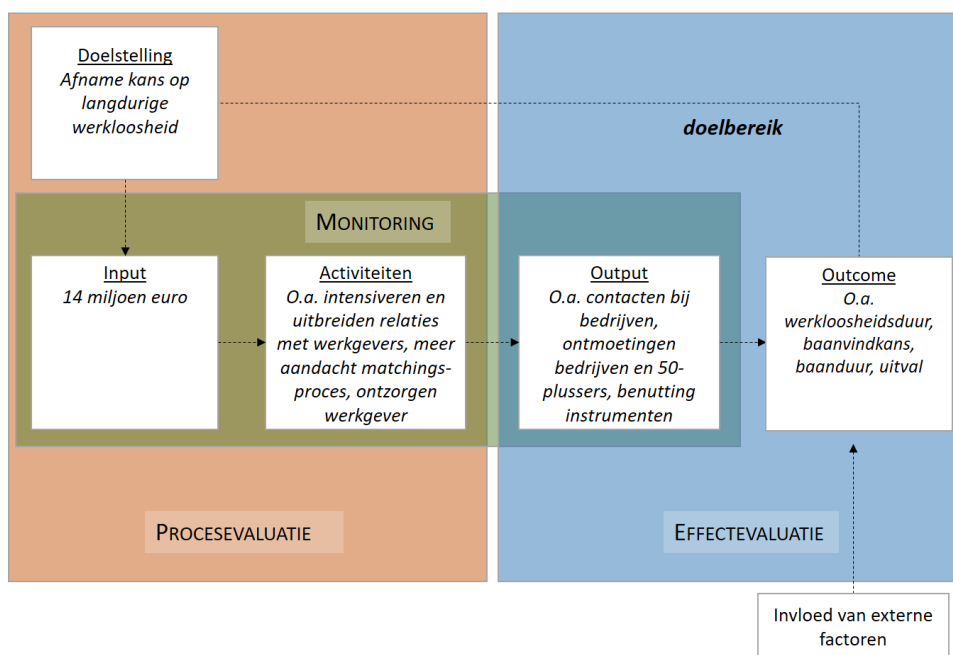
Hieronder staat een groslijst van mogelijke indicatoren waarmee de output en outcome van de financiële instrumenten zijn te meten.

Mogelijke indicatoren output	Mogelijke indicatoren outcome
- Aanvragen mobiliteitsbonus (aantal, kenmerken, sector)	- Gepercipieerd financieel risico bij aanname ouderen (schaal)
- Toekenningen mobiliteitsbonus (aantal, kenmerken, sector)	- Gepercipieerde rol mobiliteitsbonus bij aanname vijftigplusser (schaal)
- Afwijzingen mobiliteitsbonus (redenen)	- Gepercipieerde rol no-riskpolis bij aanname vijftigplusser (schaal)
- Aanvragen verlaagde no-riskpolis (aantal, duur, kenmerken zieke, sector)	- Gepercipieerde rol proefplaatsing bij aanname vijftigplusser (schaal)
- Toekenningen no-riskpolis (aantal, duur, kenmerken zieke, sector)	
- Afwijzingen no-riskpolis (redenen)	

⁴ Waar mogelijk gecombineerd met andere enquêtes onder werkgevers, bijvoorbeeld over werkgeversdienstverlening.

- Aanvragen proefplaatsing (aantal, kenmerken, sector)	
- Toekenningen proefplaatsing (aantal, kenmerken, sector)	
- Afwijzingen proefplaatsing (redenen)	

In het onderstaande schema vatten we in hoofdlijnen samen op welke aspecten de monitoring en evaluatie van de financiële instrumenten zich kunnen richten.



Intensieve ondersteuning in de WW

Deze maatregel is gericht op mensen met een zwakke arbeidsmarktpositie die een verhoogd risico lopen op langdurige werkloosheid. Zij ontvangen van UWV geen reguliere dienstverlening, maar aanvullende dienstverlening, die onder andere bestaat uit coachingsgesprekken, competentietesten, trainingen "Succesvol naar werk" en "Solliciteren", workshops (brief en cv, sollicitatiegesprek, sociale media, netwerken, competenties), webinars en dienstverlening aan werkzoekenden die vanuit de WW als zelfstandige willen starten. Deze intensieve ondersteuning moet ertoe leiden dat de werkzoekende gemotiveerd is, weet wat hij kan, waar zijn kansen liggen en hoe hij zijn weg kan vinden op de arbeidsmarkt. In bijlage 3 is de beleidstheorie gevisualiseerd.

De evaluatie zal in beeld moeten brengen hoe de intensieve ondersteuning vorm krijgt, in hoeverre deze afwijkt van de reguliere dienstverlening en welke effecten dit heeft op werklozen. Specifiek zullen de effecten op de groep vijftigplussers in kaart moeten worden gebracht. Gestreefd wordt naar de uitvoering van een experiment met controle-groep om zo zuiver mogelijk de netto-effectiviteit vast te stellen. Hierover is nog overleg

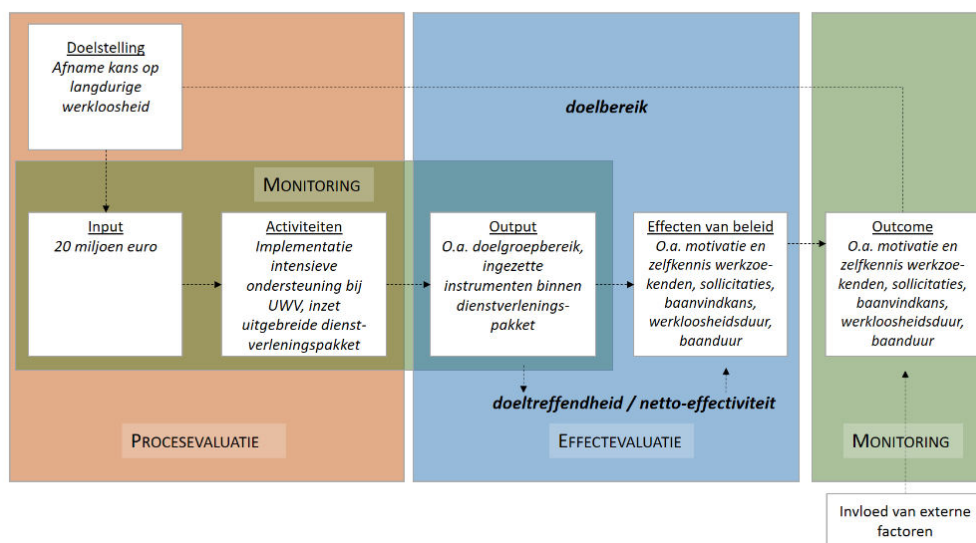
met UWV. Een belangrijke randvoorwaarde is dat het ministerie na twee jaar een beeld wil hebben van de effectiviteit van de diverse maatregelen uit het actieplan. Dit vraagt om een tijdige start van het experiment en het operationeel zijn van de nieuwe dienstverlening binnen alle UWV-vestigingen. Het is nog onduidelijk wanneer dit laatste het geval is. Van belang voor een goede effectmeting is immers dat deze dienstverlening zo min mogelijk aan wijziging onderhevig is.

In de monitor en evaluatie zal in ieder geval gekeken kunnen worden naar doelgroepbereik (aantal WW-ers met kenmerken) en het uitvoeringsproces (face-to-face contacten en ingezette instrumenten (netwerktrainingen, scholing)). De belangrijkste outcome-indicator voor de effectmeting is verkorting van de werkloosheidsduur en daarnaast ook de duur van de baan waarin werklozen terecht komen (de kwaliteit van de match). De mogelijkheden voor de evaluatie hangen af van de vormgeving van dit onderdeel van het Actieplan. Daarnaast zouden ook diepte-interviews met uitvoerders en/of focusgroepen met werklozen gehouden kunnen worden om inzicht te krijgen in de implementatie van de maatregel, de ervaringen van direct betrokkenen en eventuele succes- en faalfactoren.

De onderstaande tabel bevat mogelijke indicatoren die kunnen worden gebruikt bij de monitoring en evaluatie.

Mogelijke indicatoren output	Mogelijke indicatoren outcome
- Doelgroepbereik (aantal, kenmerken)	- Motivatie werkzoekende (schaal)
- Face-to-face contacten (aantal)	- Gepercipieerde zelfkennis (schaal)
- Coachingsgesprekken, competentietesten, webinars en workshops (aantal, aard)	- Gepercipieerde kennis van kansen op de arbeidsmarkt (schaal)
- Uitgebrachte adviezen over kansen etc (aantal, waardering)	- Gepercipieerde zoek- en presentatievaardigheden (schaal)
- Ingezette netwerktrainingen (aantal)	- Netwerkgesprekken (aantal)
Ingezette scholing (aantal, aard)	- Sollicitatiebrieven (aantal)
	- Sollicitatiegesprekken (aantal)
	- Baanvindkans (percentage)
	- Werkloosheidsduur (maanden)
	- Baanduur (maanden)
	- Uitval (percentage)

In het onderstaande schema vatten we in hoofdlijnen samen op welke aspecten de monitoring en evaluatie van de intensieve ondersteuning in de WW zich kunnen richten.

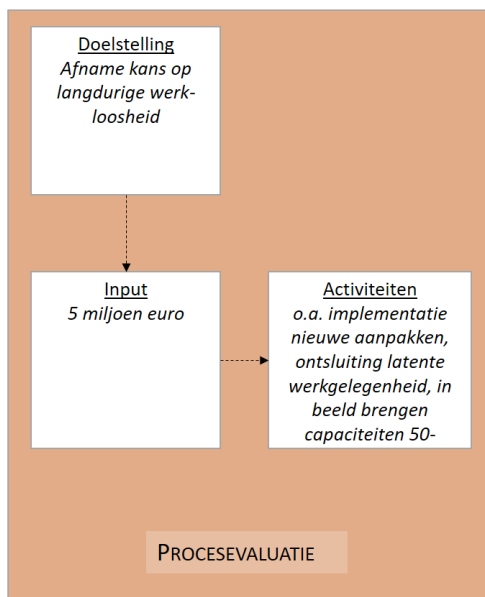


Experimenten meer werk

Deze experimenten zijn bedoeld om ervaring op te doen met nieuwe aanpakken om meer werk te creëren voor vijftigplussers. Voor de experimenten wordt een subsidieregeling opgesteld, waarin ook voorwaarden over monitoring en evaluatie worden opgenomen. De gedachte achter deze maatregel is dat latente werkgelegenheid beter kan worden ontsloten met een innovatieve aanpak, waarbij de capaciteiten van vijftigplussers goed in beeld worden gebracht bij potentiële werkgevers. Het is plausibel dat deze maatregel op termijn bijdraagt aan het verminderen van langdurige werkloosheid, omdat met de aanpak de vraagzijde van de arbeidsmarkt wordt gestimuleerd en latente werkgelegenheid wordt ontsloten.

Voor een kwantitatief betrouwbare meting van de effecten zullen de aantallen waarschijnlijk te gering zijn. Het gaat bij dit onderdeel met name om het in kaart brengen van leereffecten. Casestudies en beschrijving van best practices (interviews, observaties, bestudering van documentatie en analyse van eventuele kwantitatieve gegevens die worden bijgehouden) zijn waarschijnlijk het meest aangewezen instrument voor de evaluatie.

In het onderstaande schema vatten we in hoofdlijnen samen op welke aspecten de evaluatie van de experimenten meer werk kunnen richten.



Campagne en boegbeelden

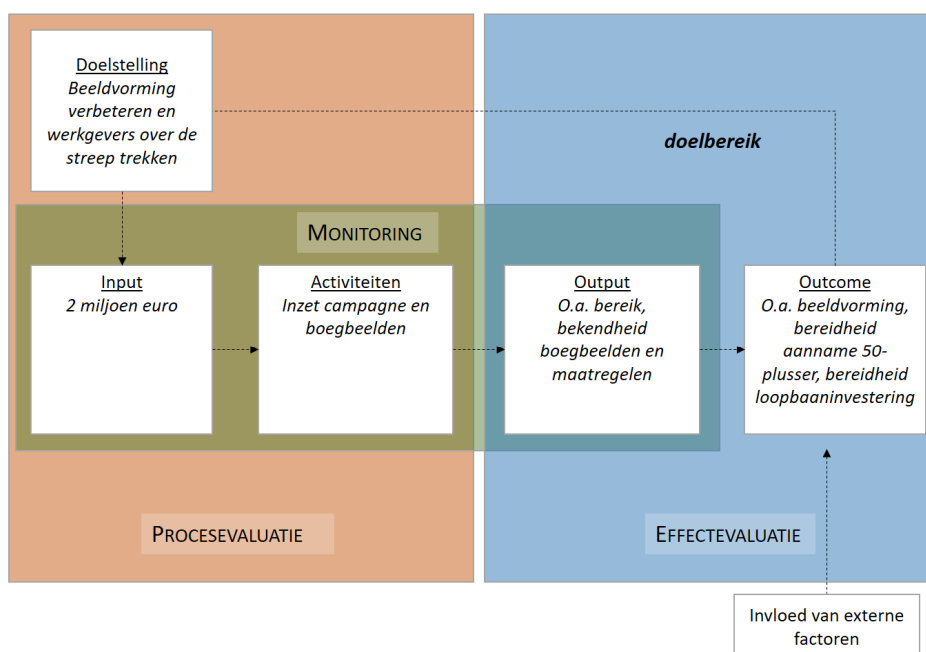
De campagne is bedoeld om de bekendheid van de instrumenten binnen het actieplan te vergroten en een cultuur-/normverandering te initiëren, zodat werkgevers het normaal vinden om vijftigplussers aan te nemen (net zo normaal als iemand in een andere, jongere leeftijdscategorie), te blijven investeren in werknemers die ouder zijn dan 50 jaar en zodat oudere werknemers open blijven staan voor scholing, veranderingen, nieuwe banen, etc. Het boegbeeld John de Wolf geeft een gezicht aan de aanpak in het actieplan en moet op een aansprekende manier het gedachtengoed van de aanpak onder werkgevers, werknemers en werkzoekenden uitdragen. In bijlage 4 is de beleidstheorie van de campagne en de boegbeelden gevisualiseerd.

In de evaluatie kan monitoringsinformatie verzameld worden over het bereik van het boegbeeld in de media (aantal interviews uitgesplitst naar media, aantal bezoeken etc). Het ministerie van SZW heeft een campagnevolgysteem. In enquêtes onder werkgevers en werknemers kan gevraagd worden naar de bekendheid van het Actieplan, de belangrijkste maatregelen (hier ligt een link met het onderdeel financiële instrumenten) en het boegbeeld. Bij werkgevers kan de beeldvorming over vijftigplussers gemeten worden. Idealiter zou er een nulmeting plaats dienen te vinden, doch dit is lastig aangezien het boegbeeld al gestart is. Mogelijk biedt ander onderzoek (Arbeidsvraagpanel, Randstad onderzoek) een basis voor de nulmeting. Bij werknemers kan ook gevraagd worden naar hun zelfbeeld als vijftigplusser en of zij het gevoel hebben dat de maatregelen en de campagne bijdragen aan hun kansen op de arbeidsmarkt.

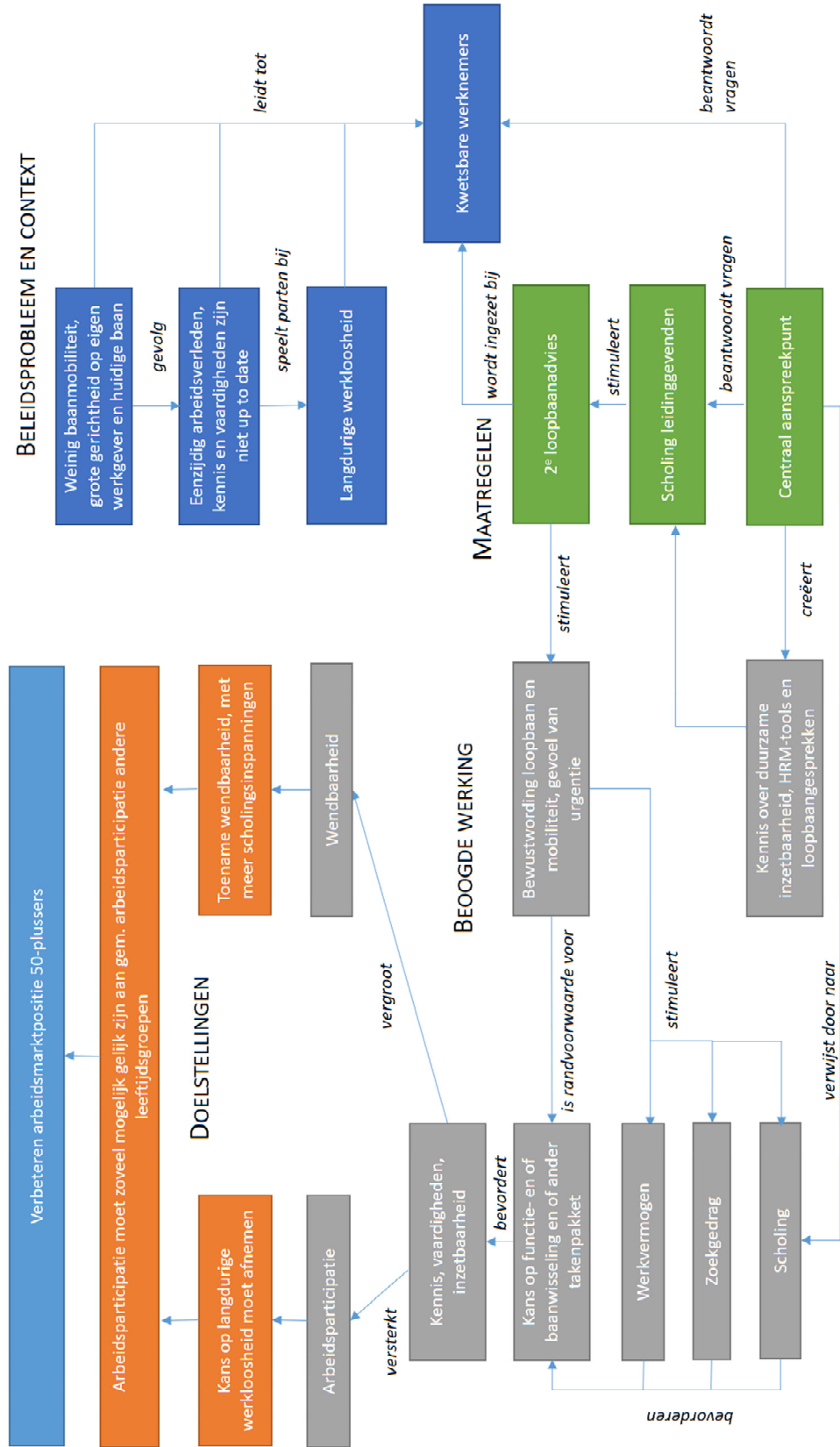
De onderstaande tabel bevat mogelijke indicatoren die kunnen worden gebruikt bij de monitoring en evaluatie.

Mogelijke indicatoren output	Mogelijke indicatoren outcome
- Bereik (aantal, kenmerken, media)	- Beeldvorming werkgevers t.a.v. vijftigplussers (schaal)
- Bekendheid Actieplan (schaal)	- Bereidheid werknemers t.a.v. investeren in loopbaan (schaal)
- Bekendheid maatregelen (schaal)	- Bereidheid werkgevers t.a.v. investeringen in vijftigplussers (schaal)
- Bekendheid boegbeeld (schaal)	

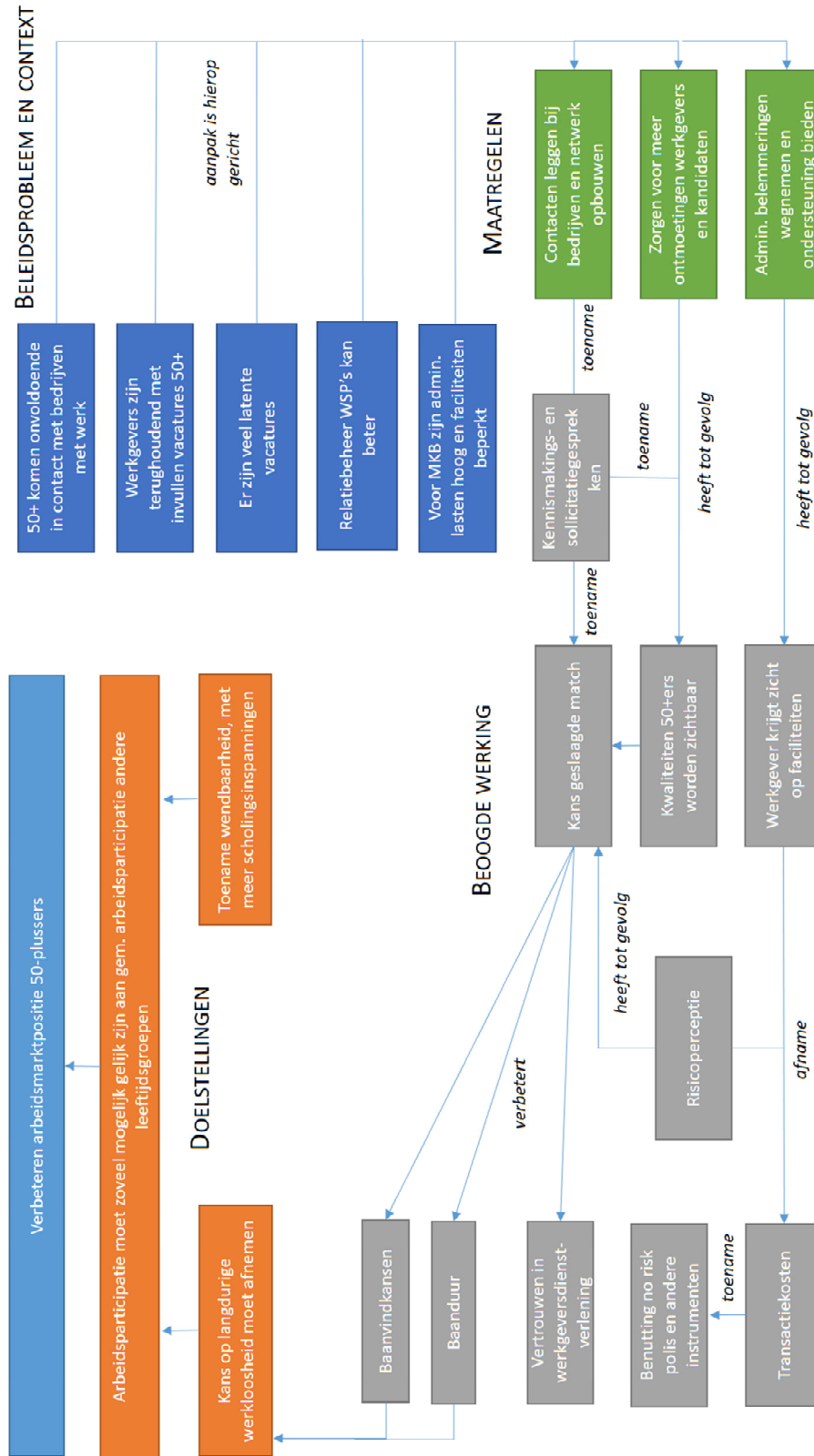
In het onderstaande schema vatten we in hoofdlijnen samen op welke aspecten de monitoring en evaluatie van de campagne en boegbeelden zich kunnen richten.



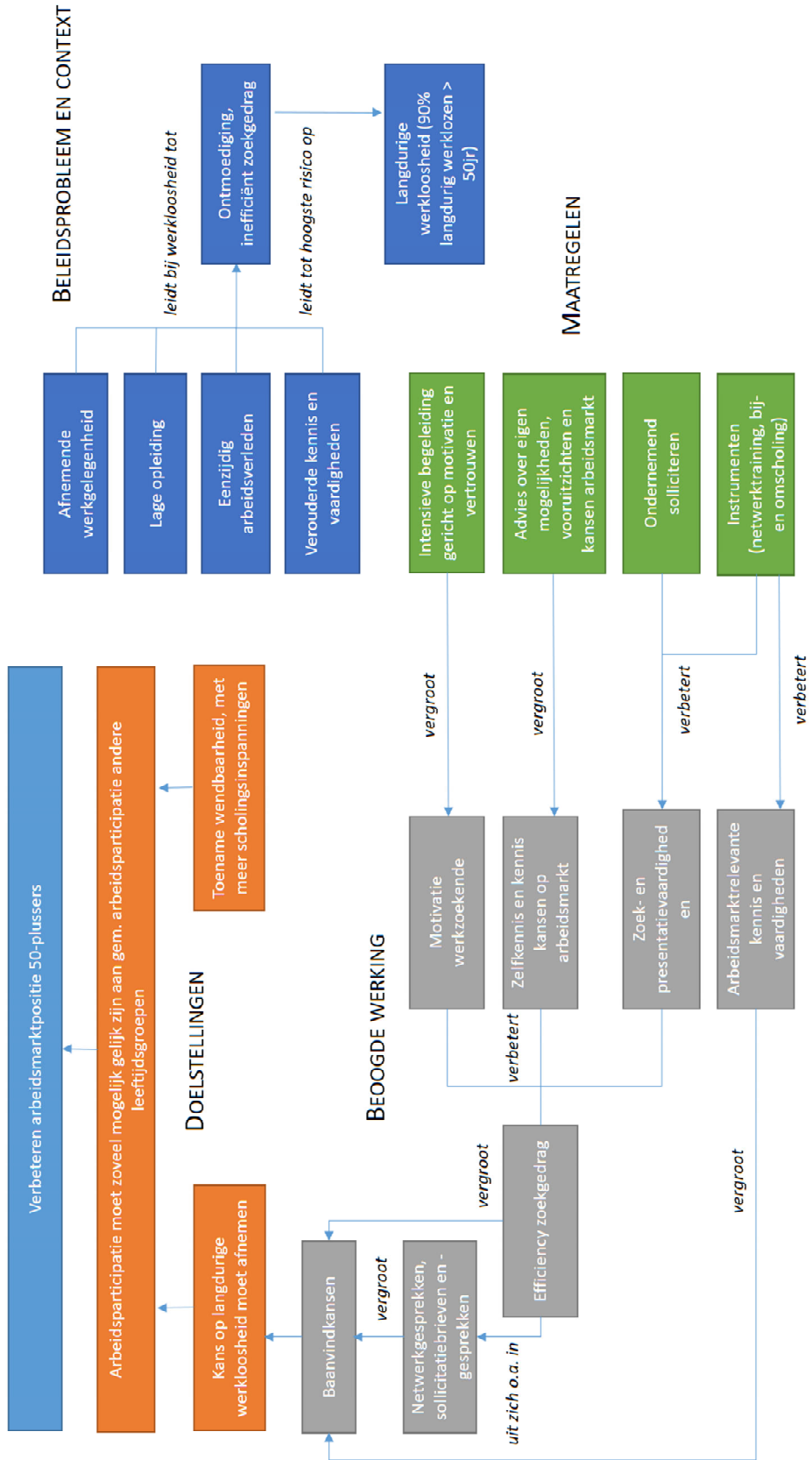
Bijlage 1. Visualisatie beleidstheorie Tweede Loopbaanadvies



Bijlage 2. Visualisatie beleidstheorie werkgeversdienstverlening



Bijlage 3. Visualisatie beleidstheorie intensieve ondersteuning WW



Bijlage 4. Visualisatie beleidstheorie Campagne en Boegbeelden

