

Vergaderjaar 2016–2017

29 544

Arbeidsmarktbeleid

Nr. 782

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 mei 2017

Aanleiding

Het kabinet heeft samen met sociale partners verenigd in de Stichting van de Arbeid in het actieplan «Perspectief voor vijftigplussers» maatregelen genomen om de arbeidsmarktpositie van vijftigplussers te verbeteren. Op 22 december 2016 heb ik uw Kamer een brief gestuurd over de uitwerking van het actieplan.¹ De maatregelen moeten vijftigplussers ondersteunen bij het vinden van een nieuwe baan en hen wendbaarder maken op de arbeidsmarkt, en moeten ertoe leiden dat werkgevers minder terughoudend zijn bij het aannemen van vijftigplussers. In 2017 en 2018 wordt uitvoering gegeven aan het actieplan. Hiervoor is € 68 miljoen beschikbaar.

Samen met sociale partners hecht ik er sterk aan om – in lijn met de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer – de ingezette instrumenten te monitoren en te evalueren. Een goede monitoring en evaluatie is van belang om te weten wat werkt en wat minder goed werkt bij het aanpakken van de werkloosheid onder vijftigplussers. Om tot een goede monitoring en evaluatie te komen, heb ik bij de uitwerking van het actieplan door een onderzoeksbureau een evaluatiekader laten opstellen voor de maatregelen die vanuit SZW in gang zijn gezet. Tijdens het Algemeen Overleg van 9 februari 2017 (Kamerstukken 29 407 en 29 544, nr. 210) heb ik toegezegd om uw Kamer het evaluatiekader toe te sturen. Met deze brief kom ik tegemoet aan deze toezegging².

Opdracht aan het onderzoeksbureau

Ik heb het onderzoeksbureau «De Beleidsonderzoekers» in samenwerking met «Epsilon Research» gevraagd een evaluatiekader op te stellen voor de

¹ Kamerstuk 29 544, nr. 763.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

monitoring en evaluatie van de maatregelen binnen het actieplan, inclusief een opzet voor de te gebruiken methoden en de benodigde gegevensset. De monitor vervult vooral een informatiefunctie gedurende de uitvoering van het actieplan («ex durante») en geeft cijfermatig inzicht in de inzet van maatregelen en de eerste resultaten en effecten daarvan. De evaluatie vervult een informatiefunctie na afloop van het actieplan («ex post») en is te kenschetsen als een beleidsevaluatie die genoemde betrokkenen inzicht geeft in de effecten («outcome») en effectiviteit («doeltreffendheid») van het actieplan. Bij effecten («outcome») gaat het om de vraag welke (maatschappelijke) effecten zijn gerealiseerd (bedoeld en onbedoeld). Bij de effectiviteit («doeltreffendheid») gaat het om de vraag in hoeverre de effecten zijn toe te schrijven aan de maatregelen uit het actieplan. Ook kan op basis van de evaluatie worden beoordeeld of de doelstellingen zijn behaald («doelrealisatie») en welke verbeteringen in de maatregelen mogelijk zijn.

De evaluatie van het actieplan als geheel is een synthese van de bevindingen en conclusies van de tussentijdse monitor en de evaluaties van de afzonderlijke maatregelen.

Het evaluatiekader en de daarin beschreven methoden voor monitoring en evaluatie vormen de basis voor een aanbestedingsproces van het monitor- en evaluatieonderzoek. Dit onderzoek zal worden uitgevoerd door een extern onderzoeksbureau.

In het evaluatiekader zijn de volgende maatregelen meegenomen:

- Het 2e loopbaan advies;
- Intensivering en versterking werkgeversdienstverlening door UWV;
- Ondersteuning van werkloze vijftigplussers door UWV;
- Financiële instrumenten: uitbreiding no-riskpolis naar de leeftijdsgroep vanaf 56 jaar en de mobiliteitsbonus;
- De tijdelijke subsidieregeling experimenten meer werk voor vijftigplussers³;
- De campagne gericht op het verbeteren van de beeldvorming van werkgevers over vijftigplussers.

Methode

Het evaluatiekader dat de onderzoekers voorstellen, sluit aan bij het kader dat de Algemene Rekenkamer gebruikt bij het meten van de doeltreffendheid van beleid⁴, het «Handboek meetmethoden voor effectiviteit van activerend arbeidsmarktbeleid op persoonsniveau»⁵ en het kader dat het Rijk gebruikt bij beleidsdoorlichtingen.⁶ De volgende figuur geeft het evaluatiekader in hoofdlijnen weer⁷.

Voor de evaluatie is de volgende vraagstelling geformuleerd: *In welke mate zijn de met het actieplan gefinancierde maatregelen doeltreffend, waardoor zijn de beleidsdoelen al dan niet gerealiseerd en welke leerpunten kunnen worden geformuleerd om de doeltreffendheid van de maatregelen te vergroten?*

De vraagstelling van de monitoring is: *Welke ontwikkelingen doen zich voor bij de inzet van de middelen van het actieplan, het bereik van deelnemers en de realisatie van effecten?*

³ Stcrt. 2017, nr. 14630.

⁴ Algemene Rekenkamer Handleiding onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid 2005.

⁵ De Vos et al. 2008.

⁶ <http://www.rijksbegroting.nl/beleidsbeoordelingen/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/de-beleidstheorie>.

⁷ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Aanpak monitoring- en evaluatieonderzoek per maatregel

Voor het evaluatiekader heeft het onderzoeksbureau per maatregel een analyse gemaakt van:

- 1) De onderliggende beleidstheorie;
- 2) De te bereiken effecten van de maatregelen, in termen van output (resultaten) en outcome (effecten);
- 3) De relevante onderzoeksvragen; inclusief vragen over de leerpunten van de maatregelen en leerpunten bij de uitvoering van de maatregelen (procesevaluatie);
- 4) De benodigde gegevensset, de beschikbaarheid hiervan bij de bestaande gegevensinstellingen en gegevensbronnen, en welke aanvullende gegevens op een haalbare wijze te verzamelen zijn.

Ik heb aan de onderzoekers expliciet gevraagd om beargumenteerd in kaart te brengen bij welke maatregelen de netto-effectiviteit is vast te stellen. Dit kan niet bij alle maatregelen, omdat het niet altijd mogelijk of wenselijk is om een controlegroep uit te sluiten van een maatregel. Daarnaast zet een deel van de maatregelen ook in op gedragsverandering en bewustwording op het gebied van de arbeidsmarktpositie van ouderen.

Het 2^e loopbaan advies

Het bieden van de mogelijkheid voor een 2e loopbaan advies is een middel om het bewustzijn over de noodzaak van reflectie op de loopbaan te stimuleren en werkenden toe te rusten om meer regie op hun toekomstige loopbaan te nemen. Deze maatregel beoogt de kans op toekomstige (langdurige) werkloosheid te verkleinen. De onderzoekers stellen voor om voor deze maatregel een effectevaluatie uit te voeren gericht op het onderzoeken van de gedragseffecten bij werkenden en leidinggevenden. De gedragseffecten kunnen door een voor- en nameting worden vastgesteld. Door deze te vergelijken met de doelstellingen van deze maatregel, kunnen uitspraken gedaan worden over de doelrealisatie. Daarnaast is een procesevaluatie nodig om de (leerpunten bij de) invoering en de uitvoering van de maatregel in kaart te brengen. Kenmerkend voor de uitvoering van deze maatregel is de vrijwillige deelname door bedrijven en werknemers in een aantal risicoberoepen. Dit leidt tot selectiviteit en het instellen van goede controlegroepen is niet mogelijk. De netto-effectiviteit van deze maatregel kan daardoor niet worden vastgesteld.

Werkgeversdienstverlening

De werkgeversdienstverlening van UWV beoogt om ontmoetingen tussen werkgevers en werkzoekenden te organiseren en werkgevers te stimuleren om vacatures in te vullen met werkzoekende vijftigplussers. De werkgeversdienstverlening van UWV wordt de komende tijd geïntensiveerd en krijgt andere accenten. De centrale vraag voor de evaluatie is wat er in de werkgeversbenadering is veranderd en welke effecten dit heeft. Aangezien de intensivering van de dienstverlening landelijk wordt ingevoerd en er geen sprake is van een experimentele opzet, kan de netto-effectiviteit niet worden vastgesteld. Wel kunnen op verschillende wijzen indicaties voor effecten vastgesteld worden, namelijk door casestudies onder werkgeversservicepunten, een werkgeversenquête en een evaluatie van de specifieke activiteiten van deze maatregel.

Werkzoekendendienstverlening

UWV heeft de afgelopen periode meer mogelijkheden gekregen om – naast de online dienstverlening – persoonlijke dienstverlening in te

zetten voor WW-gerechtigden. Deze dienstverlening vergroot de kansen op uitstroom naar werk. Daartoe heb ik met ingang van 2017 structureel een bedrag van € 160 miljoen aan UWV beschikbaar gesteld.⁸ Daarnaast zijn in het kader van het actieplan tijdelijk extra middelen uitgetrokken om de dienstverlening voor werkloze vijftigplussers te intensiveren. Deze middelen worden in de jaren 2017 en 2018 niet specifiek ingezet voor vijftigplussers, maar voor de groep met hooguit 25% kans op werkherovating binnen één jaar. Van deze groep is 90% vijftigplusser, zodat een groot deel van de middelen bij vijftigplussers terecht komt. UWV en SZW willen graag weten of het gestelde doel – de vergroting van de kans op het vinden van werk – met de nieuwe dienstverlening en het extra beschikbaar gestelde geld inderdaad wordt gerealiseerd. Dit vraagt om onderzoek waarin de effecten van de nieuwe dienstverlening in kaart worden gebracht. Hiervoor zal een afzonderlijk evaluatieonderzoek worden uitgevoerd, waarbij er sprake zal zijn van een opzet met een controlegroep. Hierdoor kan de netto-effectiviteit worden vastgesteld. De evaluatie van de inzet van extra dienstverlening voor vijftigplussers vanuit het actieplan zal worden meegenomen in dat onderzoek. De resultaten daarvan met betrekking tot vijftigplussers zullen worden verwerkt in het evaluatierapport van het actieplan.

Financiële instrumenten

Het actieplan benoemt een aantal instrumenten die de vijftigplussers interessanter moeten maken voor de werkgevers, zoals de no-risk polis en de mobiliteitsbonus. De centrale vraag is in hoeverre deze instrumenten ook daadwerkelijk een rol spelen in de overweging van een werkgever om een werkzoekende vijftigplusser aan te nemen.

De evaluatie richt zich op de bekendheid, het (niet-)gebruik en de gepercipieerde effectiviteit. De effectiviteit wordt gebaseerd op een oordeel van werkgevers en welke rol de financiële instrumenten (zouden kunnen) spelen bij het in dienst nemen en houden van vijftigplussers. Een netto-effectiviteitsmeting is niet mogelijk.

Tijdelijke subsidieregeling experimenten meer werk voor vijftigplussers

Deze regeling heeft tot doel om innovatieve aanpakken te ondersteunen, die zijn gericht op het toegankelijk maken van werk voor vijftigplussers. Het gaat daarbij om latente werkgelegenheid, namelijk vacatures die niet via de bestaande wervingskanalen vervuld kunnen worden of potentiële vacatures die niet beschikbaar komen op de arbeidsmarkt. Uiteindelijk kunnen de opgedane «best practices» worden verspreid, zodat meer vijftigplussers een kans krijgen op werk.

Het betreft een (klein) aantal afzonderlijke projecten, die de uitvoerders zelf moeten evalueren op werkzaamheid. In de regeling is aangegeven dat de evaluaties een duidelijk beeld moeten geven van de gehanteerde innovatieve werkwijze, de geleerde lessen en de bereikte resultaten. Daarnaast wordt de regeling zelf geëvalueerd. Op dit moment beoordeelt mijn ministerie samen met een aantal experts de aanvragen.

Campagne met boegbeelden

De campagne en boegbeelden moeten leiden tot een verbetering van de beeldvorming over vijftigplussers en een grotere bekendheid van de (financiële) instrumenten. De campagne en boegbeelden zijn al gestart, dus een zuivere nulmeting is niet mogelijk. De kern van de evaluatie van de campagne en boegbeelden bestaat uit een (eind)meting onder werkgevers en werknemers. Deze meting geeft inzicht in de outcome en

⁸ Kamerstuk 33 566, nr. 93.

impact van deze maatregel. Om een indicatie te verkrijgen van de langetermijntrends met betrekking tot veranderingen in de beeldvorming over vijftigplussers kan bestaand longitudinaal onderzoek geanalyseerd worden. Het vaststellen van een wetenschappelijke, causale relatie tussen de campagne en de beeldvorming is niet mogelijk.

Aanbesteding en planning evaluatie

Ik verwacht dat in september 2017 de aanbesteding van het evaluatieonderzoek afgerond zal zijn en dat aan het eind van 2018 een monitrorrapport naar uw Kamer kan worden gestuurd. Aan het eind van 2019 zal het evaluatieonderzoek worden afgerond. Het evaluatieonderzoek naar de werkzoekendendienstverlening wordt separaat aanbesteed. Hierover maak ik afspraken met UWV.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher