

Vergaderjaar 2018–2019

30 982

Beleidsdoorlichting Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Nr. 50

BRIEF VAN DE MINISTER EN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juli 2019

Om te beoordelen of de beoogde doelen van beleid bereikt worden (doeltreffendheid) en dat resultaten op de meest efficiënte manier worden bereikt (doelmatigheid) is afgesproken dat het beleid op elk begrotingsartikel elke 7 jaar wordt geëvalueerd. In deze brief informeren wij u daarom, conform de uitwerking van de motie Harbers c.s.¹, over de opzet en vraagstelling van de beleidsdoorlichting van artikel 1 van de SZW-begroting dat ziet op de regulering van werk en arbeidsrelaties.

De doelstelling van artikel 1 luidt: «De overheid draagt bij aan evenwichtige arbeidsverhoudingen en -voorwaarden door kaders te stellen en waar van toepassing toe te zien op de naleving daarvan. De overheid bevordert en stimuleert een inclusieve arbeidsmarkt en gezonde en veilige arbeidsomstandigheden.» De wet- en regelgeving die onder dit artikel valt, raakt iedereen die werkt in Nederland. Zo beslaat dit artikel de deelonderwerpen arbeidsovereenkomstenrecht, arbeidsvoorwaarden, arbeidsverhoudingen, arbeidsmigratie, gezonde en veilige arbeidsomstandigheden en inclusieve arbeidsmarkt. Ook maken fiscale instrumenten op deze terreinen deel uit van dit begrotingsartikel.

Een beleidsdoorlichting heeft het karakter van een (meta)evaluatieonderzoek waarbij wordt teruggeblikt op behaalde resultaten. De regering wil leren van deze ervaringen om het beleid zo effectief en efficiënt mogelijk te laten zijn en ziet deze beleidsdoorlichting dan ook als een belangrijk middel om het beleidsdebat verder te brengen.

¹ Kamerstuk 34 000, nrs. 36, 52 en 59.

Onderzoeksvragen en onderzoeksopzet van de beleidsdoorlichting

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) schrijft voor welke onderzoeksvragen een beleidsdoorlichting moet beantwoorden en dient als leidraad voor de opzet van de beleidsdoorlichting. De onderzoeksvragen uit de RPE richten zich op de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid (zie bijlage 1)². Er wordt beoogd breed inzicht te verschaffen in de effecten van het beleid.

Op basis van het begrotingsartikel en de onderliggende beleidstheorie zijn drie doelen geformuleerd voor deze beleidsdoorlichting:

1. *Evenwichtige arbeidsverhoudingen en -voorwaarden*
2. *Gezonde en veilige arbeidsomstandigheden*
3. *Een inclusieve arbeidsmarkt*

Een extern onderzoeksbureau zal analyseren of de doelen bereikt worden en in hoeverre beleid (zowel nieuw ingezet, gewijzigd, als ongewijzigd) daaraan heeft bijgedragen. Gegeven de aard en het veelomvattende karakter van dit artikel zullen effectanalyses niet op alle (sub)onderdelen mogelijk zijn. Daarom wordt een gelaagde aanpak gehanteerd aan de hand van drie onderzoeksvragen.

- Ten eerste de vraag wat de beleidstheorie is, welke beleidswijzigingen hebben plaatsgevonden en hoe deze zich tot de beleidstheorie verhouden.
- Ten tweede de vraag over doeltreffendheid en doelmatigheid. Als er evaluatieonderzoek beschikbaar is voor het deelonderwerp of een (deel)instrument dient op basis hiervan de vraag te worden beantwoord of en in welke mate het beleid heeft bijgedragen aan de doelstellingen (doeltreffendheid) en hoe doelmatig (efficiënt) de beleidsinstrumenten zijn. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de vragen in hoeverre de Wet Werk en zekerheid (Wwz)³, het beleid rondom uitzendwerk en de Wet werken na de AOW-gerechtigde leeftijd op een doelmatige manier bijgedragen hebben aan evenwichtige arbeidsverhoudingen en of de introductie van de Wet tegemoetkoming loonloomein op een doelmatige manier heeft bijgedragen aan een inclusieve arbeidsmarkt. Als een effectanalyse niet mogelijk is omdat er geen evaluatieonderzoek beschikbaar is, wordt gevraagd om een (beschrijvende) analyse naar doelbereik: is er een correlatie tussen beleid en doelbereik? Vervolgens is de vraag welke conclusies over de doeltreffendheid van beleid er mogelijk zijn op basis van de beschrijvende analyse.
- Ten derde wordt gevraagd het resultaat te duiden. Zijn de activiteiten uitgevoerd zoals verwacht? Hebben de beoogde mechanismes zich voorgedaan? Waren er (onverwachte) andere mechanismes en hebben zich (verwachte of onverwachte) neveneffecten voorgedaan? Hierbij wordt ook gekeken naar de rol en de aard de handhaving (is de overheid of een ander verantwoordelijk).

Gezien het heterogene karakter van het begrotingsartikel wordt het onderzoeksbureau gevraagd op basis van de antwoorden op de deelonderwerpen antwoord te geven op de vraag of het beleid op het begrotingsartikel als geheel doeltreffend en doelmatig is. Daarnaast wordt het onderzoeksbureau gevraagd om witte vlekken in de uitgevoerde evaluaties te identificeren en te adviseren over een goede evaluatieprogram-

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

³ Het ww-deel van Evaluatie Wwz valt buiten deze beleidsdoorlichting aangezien de ww op artikel 5 staat.

mering voor de toekomst om zoveel mogelijk uit de volgende beleidsdoorlichting te kunnen halen.

Afbakening

In deze beleidsdoorlichting wordt voor het eerst artikel 1 in de huidige samenstelling geëvalueerd. De vorige beleidsdoorlichtingen arbeidsverhoudingen en gezond en veilig werken (dit waren toen nog aparte begrotingsartikelen) zijn in 2012 uitgevoerd. Deze beleidsdoorlichting zal daarom de periode 2012–2019 beslaan.

Artikel 1 zal volledig meelopen in deze beleidsdoorlichting. Er zal echter nadruk worden gelegd op de onderdelen waar evaluatieonderzoek beschikbaar is of komt. Om meer inzicht te krijgen in de effecten van beleid is de evaluatie Wet werken na de AOW-gerechtigde leeftijd, een evaluatie van de Wet aanpak schijnconstructies en een evaluatie van het beleid op het terrein van gezond en veilig werken gestart en zullen op korte termijn de evaluatie Wwz en twee onderzoeken naar het uitzendregime⁴ van start gaan. De evaluatie van de hoogte van het Wml en een eerste effectmeting van de LIV starten later dit jaar. Het overzicht van uitgevoerde onderzoeken die meelopen in deze beleidsdoorlichting kunt u vinden in de bijlage⁵.

Enkele deelonderwerpen worden niet meegenomen in de onderzoeksvragen naar de effectanalyse maar wel in de beschrijvende analyse. Het gaat hierbij in elk geval om het toezicht van de Inspectie SZW en de beschikbare capaciteit. Dit onderwerp is recent geëvalueerd en op basis daarvan is er in het regeerakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34) € 50 mln. extra beschikbaar gekomen (het Inspectie Control Framework (ICF) traject⁶). Voor de deelonderwerpen leven lang ontwikkelen en gelijke kansen/ arbeidsmarktdiscriminatie is geen evaluatieonderzoek beschikbaar en zijn ook recent substantiële beleidswijzigingen doorgevoerd. Deze onderwerpen lopen daarom ook in beschrijvende zin mee. Hetzelfde geldt voor twee fiscale instrumenten op dit artikel, de inkomensafhankelijke combinatie korting (IACK) en de arbeidskorting. Er is geen evaluatieonderzoek beschikbaar voor deze instrumenten.

Budgettaire grondslag artikel 1

Begroot budgettair beslag artikel 1 in 2019 inclusief fiscale maatregelen, in miljoenen €

Onderdeel	2019
<i>Begroting artikel 1 totaal, waarvan:</i>	<i>950</i>
Wtl	926
Overig	24
<i>Fiscaal totaal, waarvan:</i>	<i>21.806</i>
Arbeidskorting	18.490
IACK	1.778
Btw laag tarief arbeidsintensieve diensten	796

Onafhankelijke deskundigen

Om de onafhankelijkheid van de beleidsdoorlichting te borgen heb ik prof.dr. Ruben Houweling (arbeidsrecht) en prof.dr. Romke van der Veen (sociologie van arbeid en organisatie) van de Erasmus Universiteit

⁴ Kamerstuk 29 544, nr. 914.

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁶ Kamerstuk 17 050, nr. 541.

gevraagd als onafhankelijk expert op te treden bij deze beleidsdoorlichting. Zij hebben input gegeven op de opzet van de beleidsdoorlichting en zullen dit ook doen gedurende de uitvoering ervan door het externe onderzoeksbureau. Uiteindelijk zullen zij beiden een oordeel geven over de kwaliteit van de beleidsdoorlichting. Het eindoordeel heeft betrekking op de opzet van het onderzoek, de volledigheid en de consistentie van de analyse. Dit eindoordeel wordt integraal meegezonden met de beleidsdoorlichting aan uw Kamer.

Planning

Zoals toegezegd zal de beleidsdoorlichting in 2020 naar uw Kamer worden verzonden.⁷ Het streven is de doorlichting in de zomer van 2020 aan uw Kamer aan te bieden.

Ik verzoek uw Kamer mij eventuele opmerkingen en vragen bij deze beleidsdoorlichting voor 27 september 2019 toe te laten komen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
T. van Ark

⁷ Kamerstuk 35 000, nr. 1 bijlage 6.5.