Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2022–2023

26 448 Structuur van de uitvoering werk en inkomen (SUWI)

Nr. 688

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 september 2022

Hierbij bied ik u de eindrapportage «Langetermijneffecten van persoonlijke dienstverlening in WW» (d.d. mei 2022) en de evaluatie van het scholingsbudget WW 2018–2021 aan. De eindrapportage vormt het laatste onderdeel van de effectmeting naar de inzet van persoonlijke dienstverlening aan WW-gerechtigden. De effectmeting is uitgevoerd door SEO Economisch Onderzoek in opdracht van SZW en UWV. De evaluatie van het scholingsbudget WW 2018–2021 doet verslag van de inzet van dit budget, waarmee UWV arbeidsmarktgerichte scholingstrajecten kon inkopen voor WW-gerechtigden die een grote(re) kans op langdurige werkloosheid hadden.

De effectmeting naar de persoonlijke dienstverlening aan WW-gerechtigden is in 2017 aan uw Kamer toegezegd en onderzoekt het effect van het nieuwe dienstverleningsmodel WW door UWV[1]. De belangrijkste conclusie op basis van het eindrapport is dat die persoonlijke dienstverlening werkt. Het toont aan dat de inzet van persoonlijke dienstverlening een positief effect heeft op het vinden van werk. Ook daalt het beroep op de WW. Tot slot laat het rapport zien dat deze positieve effecten maatschappelijke baten opleveren die aanzienlijk hoger zijn dan de uitvoeringskosten. Daarmee legt het rapport een stevige wetenschappelijke basis onder de keuze voor de herintroductie van de persoonlijke dienstverlening in 2017.

De meerwaarde van de persoonlijke dienstverlening in de WW zie ik overigens breder dan wat kwantitatief te meten is. Werk helpt mensen niet alleen te voorzien in hun inkomen, maar verbetert ook het aanzien en de ervaren positie in de maatschappij. Het vinden van een baan die beter bij

[1] Voor de eerdere tussenrapportages zie Kamerstuk 26 448, nr. 651.

kst-26448-688
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2022

de persoon past, kan tot kwalitatief betere werkhervatting leiden en verder bijdragen aan deze niet-meetbare positieve effecten.

In het vervolg van deze brief ga ik in op de belangrijkste resultaten uit het eindrapport van SEO en de bevindingen van SEO rondom de kosteneffectiviteit. Vervolgens geef ik u een appreciatie van de resultaten en mijn eerste gedachtes over de vraag wat de effectmeting betekent voor de doorontwikkeling van het beleid en de uitvoering/dienstverlening. Tot slot ga ik kort in op de evaluatie van het scholingsbudget WW.

Bevindingen eindrapport

Het voorliggende eindrapport richt zich op lange termijneffecten van de persoonlijke dienstverlening in de WW, op de baankans van WW-gerechtigden en het algehele beroep op de WW. Het onderzoek maakt expliciet onderscheid tussen werkhervatting en beroep op de WW. Het is belangrijk om dit onderscheid aan te brengen, aangezien uitstroom uit de WW niet altijd gelijk staat aan het vinden van werk en vinden van werk betekent ook niet altijd uitstroom uit de uitkering. Het is bijvoorbeeld ook mogelijk om gedeeltelijk werk te hervatten vanuit de WW, waarbij de WW-uitkering in verlaagde vorm doorloopt.

De inzet van persoonlijke dienstverlening leidt in algemene zin tot een grotere baankans en een lager beroep op de WW binnen 24 maanden na instroom. Gemiddeld genomen leidt de inzet van persoonlijke dienstverlening tot een hogere baankans van 1,7 procentpunt en een afname op het beroep op de WW van 1,9 procentpunt. Dit wil zeggen dat gemiddeld van elke 100 WW-gerechtigden er dankzij de inzet van persoonlijke dienstverlening ongeveer twee extra na 24 maanden aan het werk zijn en er ook ongeveer twee extra geen WW-uitkering ontvangen. Daarbij moet worden opgemerkt dat het lagere beroep op de WW deels komt door een verhoogde instroom in de ZW (zie ook hierna onder «reactie op bevindingen»). Het positieve effect van de persoonlijke dienstverlening is wellicht bescheiden, maar in lijn met de verwachting op basis van eerder onderzoek[2]. Het positieve effect van de persoonlijke dienstverlening na 24 maanden is verder nagenoeg gelijk aan het effect na twaalf maanden (1,8 procentpunt hogere baankans en 1,8% lager beroep op de WW). Het effect neemt wel af als het wordt gemeten 30 maanden na instroom. Na 30 maanden is het effect op de werkhervattingskans teruggelopen naar 1,4 procentpunt, waarbij het resultaat niet langer significant meetbaar is. Ook zijn er na 30 maanden geen significante effecten op het beroep op de WW. Voor het beroep op de WW is dit logischerwijs het gevolg van het feit dat na 30 maanden bijna niemand[3] meer een WW-uitkering ontvangt, omdat het maximale WW-recht 24 maanden bedraagt[4].

Verder is het positieve effect terug te zien bij alle mensen in de WW, al verschilt de intensiteit van het effect tussen mensen met een verschillende werkhervattingskans. Het positieve effect op de baankans is het meest merkbaar bij WW-gerechtigden met een relatief hoge werkhervattingskans bij instroom in de WW. Het beroep op de WW daarentegen neemt als

---

[2] Zie onder andere: Card et al. (2018). What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations. JEEA.

[3] Ook bij een maximaal recht op 24 maanden WW is het mogelijk dat iemand na 30 maanden nog steeds een WW uitkering heeft. De uitkering kan onderbroken worden omdat iemand tijdelijk werk vindt of zelf de uitkering tijdelijk stopt, waarna de uitkering kan herleven.

[4] Dit is de mede de reden dat in deze brief vooral wordt gekeken naar de resultaten over 24 maanden, ondanks dat er in het rapport over de effecten na zowel 24 als 30 maanden wordt gerapporteerd. De lage zeggingskracht van de effecten op het beroep op de WW na 30 maanden, plus de behoefte om consistent te zijn in het kiezen van de parameters leidden tot de keuze voor 24 maanden.

gevolg van persoonlijke dienstverlening het sterkst af bij WW-klanten met een relatief lage werkhervattingskans.

Wanneer de onderzoekspopulatie wordt uitgesplitst naar leeftijd in plaats van arbeidsmarktpositie valt het op dat er sterke effecten van de persoonlijke dienstverlening worden gemeten bij mensen ouder dan 50 jaar. Na 24 maanden is er bij deze groep sprake van zowel een significant hoger positief effect op de werkhervattingskans (2,2%) en een hoger negatief effect op het beroep op de WW (–4,5%) ten opzichte van de gehele WW-populatie (respectievelijk 1,7% en –1,9%). Het langetermijneffect van persoonlijke dienstverlening op de werkhervattingskans van oudere werkzoekenden staat in contrast met het korte termijn effect (12 maanden na instroom) wat niet significant meetbaar is. Tot slot valt het op dat de effecten op de werkhervattingskans voor jongeren (15–35 jaar) aanzienlijk positiever is op de korte termijn (3,4%) ten opzichte van de lange termijn (1,1%, niet significant).

Handhaving & volledige dienstverleningsformule

De dienstverlening van UWV aan WW-gerechtigden omvat ook de handhavingsactiviteiten rondom de inspanningsverplichting van werkzoekenden, vormgegeven met de zogeheten sollicitatieplicht. Wanneer een WW-gerechtigde niet aan de sollicitatieplicht voldoet, komt hij/zij automatisch in beeld bij UWV. Dit kan mogelijk leiden tot persoonlijk contact en/of dienstverlening. Om de effecten van de aandacht naar aanleiding van handhaving te kunnen scheiden van de effecten van de dienstverlening is de controlegroep in twee helften verdeeld: één groep met handhavingsactiviteiten en één zonder handhavingsactiviteiten. Door deze interventie biedt de effectmeting ook inzichten in de werking van handhavingsactiviteiten.[5]

De effectevaluatie toont aan dat de inzet van correctieve handhavingsactiviteiten geen significant meetbaar effect heeft op de werkhervattingskans of op het beroep op de WW. Ook wanneer de resultaten omtrent correctieve handhaving worden uitgesplitst naar specifieke groepen is er geen duidelijk patroon zichtbaar dat wijst op een significant effect. Op korte termijn leiden handhavingsactiviteiten voor enkele deelgroepen tot een lager beroep op de WW, maar dit effect verdwijnt wanneer er wordt gekeken naar een periode van 24 maanden na instroom.

Bevindingen kosteneffectiviteit

Naast de effecten van de persoonlijke dienstverlening op de lange termijn buigt het eindrapport zich ook over de onderzoeksvraag of investering in de nieuwe dienstverleningsformule zich terugverdient door lagere uitkeringslasten en een hogere arbeidsparticipatie. Voor beantwoording van deze vraag is er gekeken naar de gehele nieuwe dienstverleningsformule, inclusief persoonlijke dienstverlening en handhavingsactiviteiten. Bij de vormgeving van de nieuwe dienstverleningsformule is er expliciet aandacht geweest voor een gerichte inzet van middelen om zo te komen tot een kosteneffectief model.

Op basis van de bevindingen uit het onderzoek is vast te stellen dat de maatschappelijke baten van de WW-dienstverlening aanzienlijk hoger zijn dan de kosten van de inzet van het dienstverleningsconcept. 24 maanden

[5] Correctieve handhavingsactiviteiten betreffen acties en sancties vanuit UWV die voortvloeien uit de sollicitatieplicht. Het betreft hier dus niet de effecten van de sollicitatieplicht als geheel, alle de drie onderzoeksgroepen zijn ten allen tijde gedurende het onderzoek generiek verplicht geweest zich te houden aan de sollicitatieplicht.

na instroom worden de maatschappelijke baten in totaal ingeschat op € 201 miljoen, tegenover kosten van ongeveer € 97 miljoen. De berekende maatschappelijke baten bestaan uit een besparing op de WW-lasten en hogere inkomsten uit belasting op werk als gevolg van een hogere arbeidsparticipatie.

Ter nuancering is het belangrijk om hierbij op te merken dat de berekende maatschappelijke baten niet volledig kunnen worden gecorrigeerd voor verdringings- en doorstroomeffecten. Eerdere uitstroom naar werk vanuit de WW gaat mogelijk ten koste van de arbeidsmarktkansen van andere werkzoekenden (bijvoorbeeld werkzoekenden in de Participatiewet). Ook is er sprake van (moeilijk te meten) doorstroom naar andere uitkeringsregimes, al dan niet met een baan als tussenstap. Tegelijkertijd zijn er ook positieve, niet-meetbare effecten van de dienstverlening, zoals het verbeteren van het zelfbeeld van WW-gerechtigden wat kan leiden tot productiever en duurzamer werk.

Reactie op bevindingen van SEO

Met het eindrapport is de langlopende effectevaluatie van de persoonlijke dienstverlening in de WW afgerond. Net als SEO waardeer ik het beeld uit de evaluatie als positief: de inzet van persoonlijke dienstverlening heeft een weliswaar bescheiden, maar ook duidelijk positiefeffect op de werkhervattingskans en een lager beroep op de WW over de gehele WW-populatie. Ook is vastgesteld dat de inzet van het dienstverleningsmodel leidt tot een maatschappelijke opbrengst die beduidend groter is dan de investering die daar tegenover staat.

Daarbij is het goed om op te merken dat de wereld van publieke re-integratiedienstverlening niet stil heeft gestaan sinds deze effectevaluatie. Er zijn sinds 2017 meerdere ontwikkelingen geweest zoals de grotere aandacht voor (regionaal) maatwerk, preventieve van-werk-naar-werk-dienstverlening en scholing. De verdere doorontwikkeling van de dienstverlening in de WW dient dan ook in een bredere context plaats te vinden, in combinatie met de lopende en voorziene initiatieven op het gebied van Leven Lang Ontwikkelen en de verdere versterking van de arbeidsmarktinfrastructuur.

De kwantitatief onderbouwde bevestiging van het nut van persoonlijke dienstverlening is uiterst waardevol. De keuze om in 2012 de persoonlijke dienstverlening in de WW af te schalen is er een geweest in de context van financiële noodzaak, maar is ook gevoed door het feit dat we nog geen wetenschappelijk bewijs hadden dat de persoonlijke dienstverlening effectief was. Dat bewijs ligt er in de vorm van deze effectevaluatie nu wel, en daarmee wordt bevestigd dat de keuze voor een gerichte, slimme inzet van persoonlijke aandacht en begeleiding de gewenste effecten sorteert. Omdat de persoonlijke dienstverlening positief effect heeft op de WW-gerechtigden, wil ik deze ook in de toekomst voort zetten.

De effectevaluatie biedt ook waardevolle inzichten die mee worden meegenomen in de doorontwikkeling van de dienstverlening in de komende jaren. UWV en SZW zetten de inhoudelijke samenwerking op het gebied van de WW-dienstverlening door en gaan daarbij expliciet aandacht besteden aan het verbeteren van de duurzaamheid van werkhervattingen alsmede effectievere dienstverlening voor de meest kwetsbaren. Zo vind ik het inzicht dat de persoonlijke dienstverlening voor ouderen op langere termijn duidelijk effect heeft waardevol. Voor deze groep zal ik ook me ook in de toekomst sterk blijven inzetten om hen blijvend meer persoonlijke aandacht en begeleiding te bieden. Bij de inhoudelijke samenwerking over effectievere dienstverlening worden ook

de ervaringen met het scholingsbudget betrokken. Ik zie het als een kerntaak van mijn ministerie en UWV om ons extra in te spannen voor diegenen die de steun van de overheid het hardst nodig hebben.

Hieronder ga ik beknopt in op de bevindingen uit het rapport die het meest in het oog springen.

Ongelijke uitkomsten werkhervatting en beroep op de WW

Vooral het patroon met betrekking tot het verschil in de werkhervattingskans tussen groepen is opmerkelijk, aangezien het initiële uitgangspunt van het dienstverleningsmodel is geweest dat de dienstverlening met name gericht moet zijn op de mensen met een lage werkhervattingskans. Voor de kwetsbaardere groepen is er kennelijk meer nodig dan alleen eenvoudige laagdrempelige interventies; zij zullen naar verwachting meer gebaat zijn bij intensievere interventies zoals bijvoorbeeld de scholingstrajecten die uit het scholingsbudget WW verstrekt worden (zie hierna). UWV en SZW zullen zich verder buigen over deze bevinding en bezien in hoeverre het mogelijk is om in het huidige model meer dienstverlening in te bouwen gericht op de kwetsbaarste groepen in de WW. Daarnaast houden we ook oog voor de grote effecten bij de groep met betere kansen op de arbeidsmarkt (50–75% kans om binnen 1 jaar weer aan het werk te gaan), omdat de effecten van de dienstverlening op werkhervatting daar groot zijn.

Relatie met de Ziektewet (ZW)

In de aanbiedingsbrief van de voorgaande rapporten is uw Kamer een nadere analyse toegezegd over het effect van dienstverlening op de doorstroom naar de ZW en WIA voor de groep WW-gerechtigden met de laagste kans op werkhervatting binnen 1 jaar. Dit gaat om de mensen die na dienstverlening weliswaar de WW uitstromen, maar niet naar werk. Zij komen onder andere in de ZW of de WIA terecht.

Het was op basis van de voorgaande rapporten niet duidelijk of deze mensen terecht of onterecht doorstroomden naar de ZW. UWV heeft een interne analyse uitgevoerd die aan deze brief is toegevoegd als bijlage. Uit de analyse van UWV blijkt dat er geen aanwijzingen zijn dat de doorstroom van WW-gerechtigden naar de ZW als gevolg van de persoonlijke dienstverlening onterecht is. De nadere analyse laat zien dat deze mensen na een periode in de ZW even vaak terugkeren in de WW als WW-gerechtigden die zonder dienstverlening naar de ZW waren doorgestroomd. Het lijkt er daarmee niet op dat als gevolg van dienstverlening er relatief gezonde WW-gerechtigden naar de ZW afvloeien. De dienstverlening zorgt er wel voor dat het niet-gebruik van de ZW wordt teruggedrongen.

Handhaving

De effectevaluatie concludeert dat er geen tot nauwelijks significant meetbare effecten zijn van correctieve handhavingsactiviteiten op zowel de werkhervattingskans als op het beroep op de WW. Hoewel het onderzoeken van het effect van handhavingsactiviteiten niet het hoofddoel van de effectmeting is, bieden deze resultaten aanknopingspunten voor verder onderzoek. SZW en UWV zijn voornemens om in de komende jaren de effectiviteit van de huidige sollicitatieplicht en de mogelijkheden om deze effectiever in te richten te onderzoeken. Zodat de sollicitatieplicht een meer activerende werking krijgt en daarmee sterker bijdraagt aan de werkhervattingskans van WW-gerechtigden. Ik informeer uw Kamer dit najaar over deze plannen.

Evaluatie scholingsbudget WW

Met deze brief bied ik u tevens de evaluatie van het scholingsbudget WW aan. Dit budget is vanaf 2018 tot en met 2021 tijdelijk beschikbaar gesteld aan UWV naar aanleiding van een amendement van uw Kamer[6].

Met dit budget kon UWV arbeidsmarktgerichte scholing inkopen voor WW-gerechtigden die volgens de Werkverkenner[7] en/of de beoordeling van de adviseur werk een grote kans hebben op langdurige werkloosheid (langer dan één jaar). Het doel hiervan was om de kans op werk te vergroten, de uitstroom uit de uitkering te bevorderen en het toekomstig beroep op een uitkering te verminderen. Het ging om scholing waarvoor een werkgever een baangarantie of baanintentie heeft afgegeven of scholing naar een zogenaamd kansrijk beroep.

Het evaluatieonderzoek had vier doelen:
- Laten zien wie gebruik hebben gemaakt van de regeling en welk type scholing eruit is bekostigd.
- Laten zien hoe het de deelnemers is vergaan op de arbeidsmarkt nadat ze scholing volgden.
- Inzicht geven in de ervaringen van cliënten, werkgevers, scholingsinstellingen en UWV-professionals.
- Inzicht verkrijgen in de invloed van de gewijzigde arbeidsmarktomstandigheden ten gevolge van corona op de ervaringen en baankansen van de deelnemers.

De effectiviteit van scholing voor mensen die (zonder scholing) moeite hebben om een duurzame plek op de arbeidsmarkt te vinden, blijkt uit de wetenschappelijk literatuur. Het effect is het grootst wanneer de scholing wordt ingezet voor mensen met een relatief grote kans op langdurige werkloosheid. De cijfers uit de evaluatie ondersteunen het beeld dat de scholing ingekocht met het scholingsbudget voldoet aan de vereisten om effectief te kunnen zijn. De scholing wordt relatief vaak ingezet voor WW-gerechtigden met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt en voor sectoren waarin veel werk te vinden is zoals de transport, de ICT en de techniek. Bovendien blijkt uit het kwalitatieve deel van het onderzoek dat er binnen UWV een stevige check plaatsvindt op de onderbouwing van de noodzaak van scholing voor de werkzoekende, de schoolbaarheid van de werkzoekende en de arbeidsmarktrelevantie van de opleiding.

Het scholingsbudget WW lijkt daarmee zijn doel te bereiken. De WW-gerechtigden geven voor een groot gedeelte aan dat ze de opleiding niet gevolgd zouden hebben zonder financiering. Nadat ze de opleiding vanuit het scholingsbudget WW hadden gevolgd, vond de overgrote meerderheid werk, dat aansloot bij de gevolgde opleiding. De opleiding verbeterde volgens deelnemers niet alleen hun baankansen, maar ook hun levensgeluk en zelfbeeld. Verder blijkt uit het kwalitatieve onderzoek dat alle betrokken partijen heel blij zijn dat er scholingsbudget WW bestaat en dat WW-gerechtigden daarmee in staat worden gesteld om een meer duurzame positie op de arbeidsmarkt te verwerven.

Er zijn ook verbeterpunten geconstateerd, zowel op het gebied van wet- en regelgeving, bij de opleidingsinstituten en bij UWV. Aan een groot deel van deze punten wordt reeds gewerkt. Het scholingsbudget WW is in 2022 als tijdelijke voorziening verlengd en wordt vanaf 2023 een structureel

---

[6] Kamerstuk 34 775 XV, nr. 15.

[7] De Werkverkenner is het instrument waarmee UWV inschat wat de kans op werkhervatting binnen 1 jaar is.

instrument voor UWV met een jaarlijks budget van € 14 miljoen (inclusief uitvoeringskosten).

Tot slot

Met deze brief bent u geïnformeerd over zowel de effectevaluatie naar persoonlijke dienstverlening in de WW, de belangrijkste bevindingen uit de evaluatie en de voortvloeiende aandachtspunten voor de beleidsdoorontwikkeling, als de evaluatie van het scholingsbudget WW. Indien uw Kamer het nuttig acht kunnen UWV en de onderzoekers de resultaten gedetailleerder toelichten in een technische briefing.

Ik wil graag het onderzoeksbureau SEO bedanken voor het geleverde werk, alsmede de inzet van UWV om de onderzoeken goed te laten verlopen. Verder wil ik de adviseurs werk van UWV bedanken die vanuit publieke betrokkenheid zich dagelijks inzetten om mensen die het nodig hebben te steunen en begeleiden naar werk. De persoonlijke aandacht die voortvloeit uit de dienstverlening kan iemand in de WW het gevoel geven dat hij of zij er niet alleen voor staat, en dat de overheid (in dit geval via UWV) klaar staat om mee te helpen in situaties wanneer iemand hulp het hardst nodig heeft. En daar zit voor mij ook de belangrijkste meerwaarde van de rapporten: dat de dienstverlening ook echt werkt voor de mensen voor wie we het doen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip