

Vergaderjaar 2020–2021

26 448

Structuur van de uitvoering werk en inkomen (SUWI)

Nr. 651

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juni 2021

Hierbij bied ik u de tussenrapportages «Ervaringen met persoonlijke dienstverlening door UWV in de WW» (d.d. augustus 2020) en «Effecten van persoonlijke dienstverlening op kans op werk en uitstroom uit de WW» (d.d. maart 2021) aan¹. Beide rapportages maken onderdeel uit van de effectmeting naar de inzet van persoonlijke dienstverlening aan WW-gerechtigden. De effectmeting wordt uitgevoerd door SEO Economisch Onderzoek in opdracht van SZW en UWV.

De resultaten die worden gepresenteerd in de voorliggende tussenrapportages zijn gematigd positief. De persoonlijke dienstverlening van UWV leidt tot een hogere baanvindkans en een lager beroep op de WW. Daarmee liggen de resultaten in de lijn der verwachting ten opzichte van eerder onderzoek waarop het huidige dienstverleningsmodel is gebaseerd.

De effectmeting naar de inzet van persoonlijke dienstverlening aan WW-gerechtigden is in 2017 aan uw Kamer toegezegd en onderzoekt het effect van het nieuwe dienstverleningsmodel WW door UWV. Zowel de gepresenteerde effectmeting als het nieuwe dienstverleningsmodel zijn voor mij sterke voorbeelden van gericht, wenselijk en onderbouwd overheidsbeleid. De herinvoering van persoonlijke dienstverlening aan WW-gerechtigden in 2017 was een belangrijke stap en doet recht aan de behoefte vanuit de maatschappij aan meer persoonlijk contact tussen de overheid en de burger. Echter, naast wenselijkheid dient beleid altijd zoveel mogelijk gebaseerd te zijn op wetenschappelijke inzichten in wat effectief is. Door nauwkeurig de effecten van de dienstverlening in kaart te brengen kan beter worden bepaald wat werkt voor wie en wanneer. Dit biedt niet alleen de juiste en volledige verantwoording van de investering

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

in persoonlijke dienstverlening naar uw Kamer, maar ook nuttige aanknopingspunten voor de doorontwikkeling van de dienstverlening in de toekomst.

Voor de effectmeting naar de dienstverlening zijn alle personen die tussen 1 december 2017 en 31 december 2018 in de WW zijn ingestroomd willekeurig ingedeeld in een dienstverleningsgroep (80 procent), of een controlegroep zonder dienstverlening (waarvan 10 procent met handhaving en 10 procent zonder handhaving). Om ook de langetermijneffecten van de persoonlijke dienstverlening in beeld te krijgen worden de deelnemers aan het experiment maximaal 30 maanden gevolgd, tot uiterlijk medio 2021. Het onderzoek is dus nog niet afgerond.

Door de verschillen in uitkomsten tussen de dienstverleningsgroep en de controlegroepen met elkaar te vergelijken, dient de effectmeting te komen tot antwoord op de volgende drie hoofdvragen:

- Heeft de (aanvullende) persoonlijke dienstverlening bijgedragen aan een snellere uitstroom naar werk binnen 12 maanden na instroom in de WW?
- Draagt de (aanvullende) persoonlijke dienstverlening bij aan het verbeteren van de arbeidsmarktpositie op de langere termijn?
- Verdient de extra investering in gerichte (aanvullende) persoonlijke dienstverlening zich terug (kosteneffectiviteit)?

De resultaten van de effectmeting WW worden over een periode van 2 jaar gepubliceerd en betreffen drie deelstudies:

1. Een kwalitatieve evaluatie om te onderzoeken wat de mening van werkzoekenden is over de dienstverlening en het effect van de dienstverlening op vaardigheden, houding en gedrag van werkzoekenden.
2. De effecten van de kans op werk en uitstroom uit de WW na 12 maanden.
3. De langetermijneffecten (na 30 maanden) op de kans op werk en inzicht in de kosteneffectiviteit.

Via deze brief doe ik u het eerste en tweede deel van de resultaten van de effectmeting toekomen. De eindrapportage van de effectmeting, met ook de langere termijneffecten, zal in 2022 met u worden gedeeld.

Ik wil benadrukken dat de eerste twee tussenrapportages nog niet het hele beeld schetsen wat betreft de netto (kosten)effectiviteit van de dienstverlening WW. Ik verwacht dat dit beeld wel volledig zal zijn bij de publicatie van het eindrapport van de effectmeting in 2022. Het geniet mijn voorkeur om nog geen definitieve conclusies aan deze tussenrapporten te verbinden, maar om aan de hand van de eindrapportage te bezien waar en hoe dienstverlening kan worden verbeterd. Desalniettemin ben ik van mening dat de resultaten tot nu toe in algemene zin een positief beeld schetsen van de toegevoegde waarde van de dienstverlening WW en daarnaast nuttige inzichten bieden voor de mogelijke doorontwikkeling van het dienstverleningsmodel.

In het vervolg van deze brief omschrijf ik de huidige vormgeving van de persoonlijke dienstverlening in de WW. Daarna ga ik in op de belangrijkste resultaten uit beide aangeboden rapporten en geef ik een appreciatie van de resultaten tot nu toe en een blik op het vervolg.

Wat is de huidige persoonlijke dienstverlening WW?

Sinds 2017 ontvangt UWV structureel budget voor een nieuw dienstverleningsmodel voor WW-gerechtigden. Aanleiding voor het nieuwe dienstverleningsmodel was de brede behoefte aan een meer persoonlijke

benadering door UWV richting uitkeringsgerechtigden nadat de re-integratiebudgetten van UWV aanzienlijk waren gekort in 2012. De online re-integratiedienstverlening die UWV aanbood in de periode tussen 2012 en 2017 werd door veel uitkeringsgerechtigden als onpersoonlijk en ineffectief ervaren. Ook gaf wetenschappelijk onderzoek² aan dat veel werkzoekenden baat hebben bij een persoonlijke benadering. Op basis van deze signalen uit de praktijk en de wetenschappelijke bevindingen heeft UWV een nieuw dienstverleningsmodel ontwikkeld, waarbij maatwerk en een gerichte persoonlijke benadering leidend zijn.

In het nieuwe model wordt online dienstverlening gecombineerd met persoonlijke dienstverlening die met name gericht is op werkzoekenden met een matig tot zwakke arbeidsmarktpositie. De interne adviseurs van UWV zijn de primaire uitvoerders van de dienstverlening en staan in direct contact met de werkzoekenden. In het dienstverleningsmodel zijn de uitkomsten van de Werkverkenner leidend voor de inzet van dienstverlening. De Werkverkenner is een wetenschappelijk onderbouwd diagnose-instrument. Dit instrument schat globaal de werkherwattingskans van een werkzoekende in op basis van UWV-gegevens en een vragenlijst die werkzoekenden bij het aanvragen van hun WW-uitkering invullen.

UWV voert kort na instroom een eerste gesprek met werkzoekenden die volgens de inschatting van de Werkverkenner hooguit 50% kans hebben om binnen een jaar weer volledig aan het werk te komen. Dit eerste gesprek heet het zogenaamde Werkoriëntatiegesprek. In dit gesprek gaat de adviseur werk van UWV in samenspraak met de werkzoekende en op basis van de uitkomsten van de Werkverkenner na welke dienstverlening nodig of wenselijk is om de kans op werk te vergroten. Zij maken hier vervolgens gerichte afspraken over. Het kan daarbij gaan om vervolgesprekken, workshops, competentietesten, jobhunting of het trainingsprogramma Succesvol naar Werk: een cursus gericht op verbetering van werkzoekvaardigheden, houding en gedrag. Ook wanneer een werkzoekende niet automatisch in aanmerking komt voor persoonlijke dienstverlening, kan hij/zij dit alsnog krijgen wanneer de adviseur oordeelt dat dit nodig en nuttig is.

Bevindingen eerste tussenrapportage

De tussenrapportage «Ervaringen met persoonlijke dienstverlening door UWV in de WW» geeft de kwalitatieve duiding van de dienstverlening WW weer: welke mechanismen in de persoonlijke dienstverlening van UWV (kunnen) invloed hebben op de re-integratie van WW-gerechtigden. In dit rapport wordt gekeken naar het effect van persoonlijke dienstverlening op vaardigheden, houding en gedrag van werkzoekenden en hoe ze de dienstverlening (hebben) ervaren. De bevindingen zijn verkregen op basis van enquêtes en focusgroepen onder WW-gerechtigden (zowel dienstverleningsgroep als controlegroepen).

Het onderzoek toont aan dat persoonlijke dienstverlening een positieve invloed heeft op de intentie, kwaliteit en intensiteit van het zoekgedrag naar werk van werkzoekenden. Mogelijke oorzaken voor dit positieve effect zijn een toename van de kennis van sollicitatiemethoden en arbeidsmogelijkheden, een positievere visie op de terugkeer naar werk en meer zelfreflectie.

De inzet van persoonlijke dienstverlening zorgt ook voor een grotere klanttevredenheid. Bij een grote groep WW-gerechtigden is er duidelijk behoefte aan persoonlijke aandacht en individueel contact met de

² Heyma, A. en Van der Werff, S. (2013). *Een goed gesprek werkt*. SEO-rapport.

adviseur wordt dan ook bijzonder gewaardeerd. Ook zien WW-gerechtigden ruimte voor verbetering: de dienstverlening zou nog beter op de persoonlijke situatie gericht mogen zijn. Ook is gebleken dat de intensiteit van de sollicitatie-inspanningen afneemt naarmate een individu langer in de WW zit. De positieve effecten zijn beperkt in omvang, wat wil zeggen dat de gevonden effecten leiden tot een betere baanvindkans, maar in de meeste gevallen niet doorslaggevend zullen zijn. Een zeer kansarme werkzoekende zal naar aanleiding van de inzet van persoonlijke dienstverlening niet opeens kansrijk zijn. De resultaten laten wel een positieve relatie zien tussen de specifiek ingezette dienstverlening en de kans op werk.

Bevindingen tweede tussenrapportage

Het tweede tussenrapport «Effecten van persoonlijke dienstverlening op kans op werk en uitstroom uit de WW» presenteert de korte termijneffecten (eerste 12 maanden) van de persoonlijke dienstverlening 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 verschil in effect op deze twee aspecten is te verklaren door WW-gerechtigden die wel uit de WW-stromen, maar niet richting nieuw werk. Bijvoorbeeld werkzoekenden die vanuit de WW doorstromen naar een andere uitkering. Daarnaast is er ook sprake van gedeeltelijke werkhervattingen, 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 twaalf maanden van instroom. Gemiddeld genomen leidt de inzet van persoonlijke dienstverlening tot een hogere baankans van 2,0 procentpunt en een afname op het beroep op de WW van 2,1 procentpunt. Dit wil zeggen dat gemiddeld van elke 100 werkzoekenden er dankzij de inzet van persoonlijke dienstverlening twee extra binnen twaalf maanden aan het werk komen en er ook twee extra uit de WW stromen. Het positieve effect van de persoonlijke dienstverlening is wellicht bescheiden, maar in lijn met de verwachting op basis van eerder onderzoek. Voor de vraag in hoeverre dit ook op langere termijn een bescheiden effect zal zijn, moeten de definitieve bevindingen uit de eindrapportage worden afgewacht. Verder is het positieve effect terug te zien over de gehele breedte van de WW-populatie, al verschilt de intensiteit van het effect tussen de verschillende deelpopulaties met een verschillende kans om het werk te hervatten (werkhervattingskans).

Het positieve effect van de persoonlijke dienstverlening 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 gevolg van persoonlijke dienstverlening het sterkst af bij WW-kanten met een relatief lage werkhervattingskans. Het gaat daarbij relatief vaak om uitstroom richting Ziektewet of WIA, een doorstroom die überhaupt vaker voorkomt bij WW-gerechtigden met een lage werkhervattingskans. Een plausibele verklaring voor dit effect is dat WW-kanten die zich te ziek voelen om te werken, zich pas ziekmelden als zij worden uitgenodigd voor een gesprek. Een relatief groot aantal van deze ziekmelders heeft een WIA 35-min indicatie. Ook lijkt het te gaan om mensen met serieuze gezondheidsklachten, aangezien mensen met een WW-uitkering doorgaans pas na 13 weken ziekte uitstromen naar de Ziektewet. Ik zal UWV verzoeken te werken aan een nadere analyse over het effect van dienstverlening op de ZW/WIA-doorstroom voor de groep WIA 35-min.

Bevindingen met betrekking tot handhaving

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, wat mogelijk kan leiden tot persoonlijk contact en/of dienstverlening. Om de effecten van de 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.

Uit de tweede tussenrapportage blijkt dat de inzet van louter handhavingsactiviteiten in het eerste jaar na instroom in de WW geen significant effect heeft op de baanvindkans of het totaal aantal gewerkte uren. Wel leidt handhaving op de korte termijn tot een lager 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 naar de effectiviteit van de sollicitatieplicht en de handhaving daarop. SZW en UWV zijn momenteel in gesprek over de mogelijke vormgeving van een dergelijk onderzoek en ik zal uw Kamer hier dan ook tijdig verder over informeren.

Eerste reactie en vervolg

De effectmeting naar de inzet van persoonlijke dienstverlening aan WW-gerechtigden is een krachtig voorbeeld van een uitvoerig en gedegen beleidsonderzoek, waarbij wetenschappelijke inzichten en empirisch bewijs leidend zijn voor de vormgeving en doorontwikkeling van het beleid.

De huidige twee tussenrapportages bieden een eerste inzage in de effectiviteit van de dienstverlening op de korte termijn. Dit is echter nog niet het volledige beeld, en is ook nog niet voldoende om te kunnen bepalen in welke mate de dienstverlening effectief is, en waar de inrichting mogelijk beter zou kunnen. Voor deze vragen rondom de effectiviteit en de doorontwikkeling van de dienstverlening WW dient het eindrapport van SEO te worden afgewacht. Naar verwachting zal het eindrapport van de effectmeting begin 2022 worden gedeeld met uw Kamer.

De voorlopige resultaten uit de tussenrapportages stemmen mij niettemin positief. Naast de gemeten positieve effecten op de werkherstattingskans van WW-gerechtigden doet het mij ook deugd dat de persoonlijke benadering van UWV wordt gewaardeerd door WW-gerechtigden. Wat mij betreft is de verhoogde waardering en positieve ervaring van de doelgroep een succes op zich, los van de macro-effecten en kostenbesparing van de persoonlijke dienstverlening.

Verder acht ik het opvallend dat de persoonlijke dienstverlening voornamelijk lijkt te leiden tot een snellere werkherstating bij WW-gerechtigden met een relatief sterke arbeidsmarktpositie, terwijl het dienstverleningsmodel juist de nadruk legt op de begeleiding van WW-gerechtigden met een zwakke arbeidsmarktpositie. Deze resultaten onderstrepen dat de dienstverlening nog niet af is. De ontwikkeling van effectieve dienstverlening voor de meest kwetsbare werkzoekenden is een lopende uitdaging. UWV en SZW blijven actief zoeken naar de meest behulpzame interventies voor kwetsbare groepen, bijvoorbeeld door de inzet van jobhunting

(actieve arbeidsbemiddeling) en omscholing: dienstverleningsproducten die niet of slechts beperkt zijn meegenomen in de oorspronkelijke opzet van de dienstverlening en daarom ook niet in deze effectmeting, maar wel al sinds 2018 door UWV worden ingezet.

De controlegroepen zijn afgesloten en WW-gerechtigden ontvangen weer persoonlijke dienstverlening conform het model. Mensen die deel hebben genomen aan één van de controlegroepen en daarmee geen volledige dienstverlening hebben ontvangen worden indien mogelijk door UWV benaderd om te bezien of persoonlijke dienstverlening nog nodig en gewenst is. Dit geldt ook voor mensen die reeds zijn uitgestroomd naar de bijstand.

De resultaten uit de effectmeting zullen worden meegenomen in de verdere doorontwikkeling van de dienstverlening, net als eerdere onderzoeken en bevindingen uit de praktijk. Desalniettemin blijft het belangrijk om de definitieve resultaten van het eindrapport af te wachten voordat er verregaande conclusies worden getrokken over de dienstverlening WW. Ik dank SEO en UWV voor het verrichte werk tot nu toe en wens ze succes met het verdere werk rondom de eindrapportage.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees