

Onderzoeksbureaus SEOR en Verwey Jonker voeren een effectevaluatie uit op basis van dit experiment¹. Zij hebben een eerste voortgangsrapportage van de effectevaluatie WGA-dienstverlening opgeleverd. Daarnaast heeft bureau De beleidsonderzoekers in opdracht van UWV en SZW de ontwikkeling van de dienstverlening voor de periode 2017 tot en met 2021 onderzocht en een midterm review over deze periode opgesteld. De inzichten uit de voortgangsrapportage zijn in deze midterm review verwerkt. Met deze brief bied ik uw Kamer beide rapporten aan.

In het vervolg van mijn brief ga ik in op de ontwikkeling in de WGA-dienstverlening voor de periode 2017 tot en met 2021, informeer ik u over de stand van zaken ten aanzien van het lopende experiment en ga ik in op de beleidsconsequenties ten aanzien van de WGA-dienstverlening.

Waar komen we vandaan?

Vóór 2017 was de activerende dienstverlening aan WGA-gerechtigden zeer beperkt. Mede vanwege spanning op het beschikbare budget, heeft UWV scherpe keuzes moeten maken bij de invulling van de ondersteuningsopgave. Grote groepen WGA-uitkeringsgerechtigden kon geen actieve dienstverlening worden aangeboden. Als gevolg daarvan raakte een deel van de WGA-gerechtigden, en dan met name die met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt (de groep WGA 80–100), volledig uit beeld en kwam daardoor ook de rechtmatigheid van de uitkeringsverstrekking onder druk te staan. Er waren dan ook inhaalslagen nodig om diverse groepen WGA-gerechtigden weer in beeld te krijgen en hen te ondersteunen naar werkherleving.

In 2017 heeft het Ministerie van SZW met UWV afspraken gemaakt over een nieuw dienstverleningsmodel. Ten behoeve van de versterking van de dienstverlening aan WGA-gerechtigden, zijn in 2017 en 2018 incidentele middelen ingezet en heeft het toenmalige kabinet vanaf 2019 structureel € 10 miljoen beschikbaar gesteld. UWV heeft gedurende de kabinetsperiode daar bovenop ongeveer jaarlijks € 15 miljoen uit de reserves geïnvesteerd in de doorontwikkeling van de WGA-dienstverlening. Ook deze middelen heeft mijn ambtsvoorganger met ingang van 2022 structureel toegevoegd aan de uitvoeringsmiddelen voor UWV.

Voor wie zet UWV persoonlijke dienstverlening in?

De WIA kent een hybride stelsel. Werkgevers die eigenrisicodragers zijn, zijn zelf de eerste 10 jaar verantwoordelijk voor de re-integratie van (ex-)werknemers in de WIA. Ex-werknemers van eigenrisicodragers kunnen geen aanspraak maken op de dienstverlening van UWV. UWV is verantwoordelijk voor de re-integratie van de mensen die hebben gewerkt bij een publiek verzekerde werkgever. De WGA-dienstverlening door UWV start na 2 jaar ziekte (einde loondoorbetaling of Ziektewet). Na de claimbeoordeling worden publiek verzekerde WGA-uitkeringsgerechtigden door de divisie sociaal medische zaken (SMZ) overgedragen aan het WERKbedrijf. Mensen die als volledig arbeidsongeschikt worden aangemerkt maar op dit moment vanwege medische belemmeringen nog niet kunnen werken aan werkherleving en die door medische behandeling uitzicht hebben op (gedeeltelijk) herstel, worden (nog) niet overgedragen door SMZ aan WERKbedrijf (WGA 80–100 medisch). WERKbedrijf zet dus voor twee groepen activerende dienstverlening in: mensen die als 35–80% arbeidsongeschikt

¹ De onderzoeksbureaus zijn gevraagd een effectonderzoek uit te voeren naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de dienstverlening en naar het juiste niveau van de dienstverlening.

worden aangemerkt (WGA 35–80%) en mensen die als 80–100% arbeidsongeschikt worden aangemerkt op arbeidskundige gronden² (WGA 80–100% AD). Ultimo 2020 zet UWV activerende dienstverlening in voor circa 26.500 mensen in de groep WGA 35–80% en circa 60.000 mensen in de groep WGA 80–100% AD.

UWV maakt gebruik van de participatieladder. Dit is een instrument dat de afstand tot de arbeidsmarkt van mensen inzichtelijk maakt. Aan de hand van de participatieladder kan de ontwikkeling die mensen doormaken in beeld worden gebracht.

Er zijn zes treden op de participatieladder:

1. Geïsoleerd.
2. Sociale contacten buitenshuis.
3. Deelname aan georganiseerde activiteiten.
4. Onbetaald werk.
5. Betaald werk met ondersteuning.
6. Betaald werk.

Kenmerkend aan mensen in de WGA is dat zij op het moment van instroom vaak al twee jaar uit het arbeidsproces zijn gevallen. De afstand tot de arbeidsmarkt is veelal groot. Meer dan de helft van het dienstverleningsbestand is laag op de participatieladder ingeschaald (trede 1 of 2).

Hoe ziet de persoonlijke dienstverlening eruit?

Activeren van mensen met een arbeidsbeperking is maatwerk. De persoonlijke dienstverlening bestaat uit ruwweg twee onderdelen. Arbeidsdeskundigen en adviseurs intensieve dienstverlening van UWV zetten begeleiding in door middel van persoonlijke gesprekken met uitkeringsgerechtigden. UWV koopt daarnaast re-integratietrajecten in. UWV onderscheidt daarbij werkfit trajecten, modulaire trajecten, scholing, IPS-trajecten en trajecten naar werk.

Elk dienstverleningstraject begint met een oriëntatiegesprek met de uitkeringsgerechtigde. De voorgeschiedenis, die onder andere bekend is vanuit de claimbeoordeling (o.a. het re-integratieverslag van de ex-werkgever), wordt daarbij meegenomen. Door middel van oriënterende gesprekken wordt door de professional samen met de cliënt een beeld van de cliënt geschetst ten aanzien van de re-integratie. Op basis van het oriëntatiegesprek wordt samen met de cliënt bepaald welke dienstverlening nodig is om de cliënt te ondersteunen richting betaald werk. Deze afspraken worden vastgelegd in een werkplan. UWV houdt vervolgens periodiek gesprekken die tot doel hebben om de uitkeringsgerechtigde te activeren, begeleiden en actueel in beeld te houden.

UWV onderscheidt in het kader van de persoonlijk dienstverlening de volgende klantfasen:

- *Klantfase «Stabiliseren en participeren»*: de uitkeringsgerechtigde is nog niet in staat om te werken aan werk. Voorliggende problematiek moet beheersbaar (gestabiliseerd) worden, voordat stappen op weg naar werk te zetten zijn. Zodra de situatie van de uitkeringsgerechtigde dit toelaat, vinden de eerste activeringactiviteiten plaats.
- *Klantfase «Werkfit worden»*: de uitkeringsgerechtigde is in staat deel te nemen aan activiteiten gericht op zijn terugkeer naar de arbeidsmarkt.

² SMZ heeft vastgesteld dat er voor deze mensen geen medische belemmeringen zijn om te werken aan werkhervatting.

- *Klantfase «Op weg naar Werk»*: de uitkeringsgerechtigde beschikt over voldoende vaardigheden en kwaliteiten om te werken in inkomensvormende arbeid. In deze fase vindt ook de match tussen vraag en aanbod plaats.
- *Klantfase «Aan het werk»*: de uitkeringsgerechtigde is (met of zonder voorzieningen) werkzaam in betaald werk.

UWV heeft de beschikking over middelen en uitvoeringscapaciteit om alle publiek verzekerde WGA-uitkeringsgerechtigden na instroom de eerste vijf jaar, tenminste één keer per jaar en gemiddeld twee keer per jaar te spreken.

Hoe heeft de dienstverlening zich sinds 2017 ontwikkeld?

Intensivering van de dienstverlening

UWV heeft sinds 2017 de persoonlijke dienstverlening geïntensiveerd. Met de toegekende middelen heeft UWV de uitvoeringscapaciteit maximaal opgeschaald. De midterm review laat zien dat het aantal beschikbare fte's tussen 2017 en 2021 is toegenomen met 39%, van respectievelijk 304,7 fte naar 423,6 fte. Het aantal gevoerde gesprekken is van 94.219 gesprekken in 2017 toegenomen naar 190.802 gesprekken in 2021, een toename van 102,5%. De productie per fte is daarmee tussen 2017 en 2021 met 45% toegenomen.

De midterm review laat vervolgens zien dat het aantal gesprekken met uitkeringsgerechtigden sinds 2017 fors is gestegen. De afspraak van gemiddeld twee gesprekken per cliënt per jaar wordt sinds 2019 gehaald. In 2020 kregen WGA-uitkeringsgerechtigden gemiddeld 2,6 gesprek per jaar. Het overgrote deel van de cliënten krijgt tenminste één gesprek per jaar: in 2020 kreeg 96% van de cliënten minimaal één gesprek. Dit is een belangrijk resultaat omdat effectieve dienstverlening begint met het in beeld hebben van de doelgroep.

De beoogde intensivering van de dienstverlening komt ook tot uiting in de inzet van re-integratietrajecten. Sinds 2016 is het aantal ingezette re-integratietrajecten toegenomen, zowel voor de groep WGA 35–80 als voor de groep WGA 80–100. Voor de groep WGA 35–80 worden meer trajecten ingezet dan voor de groep WGA 80–100. Als een traject wordt ingezet, gaat het voor beide groepen vaker om een Werkfit-traject dan om een Naar werk- of modulair traject.

Ingekochte trajecten

Trajecten	2017	2018	2019	2020	2021
Naar werk	1.080	1.790	2.191	2.020	1.599
Scholing	1.378	1.382	1.517	1.267	1.108
Werkfit	5.092	6.771	6.834	5.747	4.872
Modulair	–	–	1.342	3.090	2.970
IPS	143	208	260	199	299
Totaal	7.693	10.151	12.144	12.323	10.848

Bron: DBO figuur 5.3

Doorontwikkeling van de dienstverlening

UWV heeft in de afgelopen jaren geïnvesteerd in het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening. Enerzijds is gewerkt aan een meer methodische werkwijze die professionals hanteren. Anderzijds is gewerkt aan het ontwikkelen en implementeren van een meer evidence-based

dienstverlening. Beide dragen bij aan het vergroten van het vakmanschap van de professionals.

In de afgelopen jaren zijn in het kader van het gezamenlijke onderzoeksprogramma «onbepikt aan het werk» diverse onderzoeken uitgevoerd en onderzoeken van start gegaan die (op termijn) bij moeten dragen aan een meer evidence-based en methodische werkwijze in de dienstverlening. UWV heeft diverse onderzoeken uitgevoerd naar de inkoop van re-integratiedienstverlening en scholing. Deze onderzoeken hebben onder andere geleid tot:

- het ontwikkelen en implementeren van een Kader Methodisch Re-integreren (KMR). Het KMR is een instrument ter ondersteuning van professionals om op een systematische en doelgerichte wijze de uitkeringsgerechtigde door middel van gesprek in beeld te brengen;
- aanpassing van het model-werkplan waarin de gemaakte afspraken over de stappen tot werkhervatting worden vastgelegd;
- het inrichten van een scholingsexperiment om te beproeven op welke wijze UWV de werkhervattingskansen van mensen in de WGA met scholing kan vergroten. Met dit experiment zet UWV in op deskundigheidsbevordering van professionals om scholing gericht in te kunnen zetten en wordt geëxperimenteerd met functiegerichte taaltrainingen en de inzet van leerwerktrajecten.

Daarnaast nadert de afronding van een onderzoek naar een triage-instrument ter ondersteuning van de professional bij het maken van een keuze voor de inzet van dienstverlening.

Het rapport midterm review WGA-dienstverlening ziet het KMR, het daarop aangepaste werkplan en de ontwikkeling van een triage-instrument als belangrijke resultaten. Deze instrumenten hebben tot doel professionals te ondersteunen bij het op gestructureerde wijze in beeld brengen van de uitkeringsgerechtigde en vervolgens een keuze te maken voor passende dienstverlening. Inzet van activerende dienstverlening blijft uiteindelijk maatwerk. Het vakmanschap van de professionals en zijn keuze voor inzet van dienstverlening bepaalt in belangrijke mate het effect van de activerende dienstverlening. De mate waarin deze ontwikkelingen ook daadwerkelijk bijdragen aan een doeltreffender dienstverlening, moet nog worden vastgesteld.

De effectevaluatie uitgevoerd door SEOR en Verwey Jonker moet duidelijk maken wat het bieden van meer dienstverlening en meer dienstverlening ten opzichte van de reguliere dienstverlening betekent voor de ontwikkeling van WGA-gerechtigden en hun uitstroom naar werk. Het recent gestarte scholingsexperiment moet inzicht opleveren in de mogelijkheden van scholing voor WGA-gerechtigden en de bijdrage die dit levert aan de kans op werkhervatting. Om meer inzicht te krijgen in het perspectief van de uitkeringsgerechtigden en de wijze waarop dit met dienstverlening is te beïnvloeden, wordt in opdracht van UWV en SZW eveneens onderzoek³ gedaan.

Wat zijn de resultaten van de dienstverlening

De midterm review laat zien in hoeverre WGA-gerechtigden de afgelopen jaren een ontwikkeling hebben doorgemaakt. Ook laat de midterm review de mate van uitstroom naar betaald werk zien van WGA-gerechtigden.

Kijkend naar de ontwikkelingen van WGA-gerechtigden op de participatieladder valt op dat er sprake is van dynamiek. Uitkeringsgerechtigden verkleinen hun afstand tot de arbeidsmarkt en/of gaan aan het werk en

³ Uitgevoerd door Regioplan i.s.m. Centerdata en TU Delft.

zetten daardoor stappen vooruit op de participatieladder. Ook zetten uitkeringsgerechtigden stappen achteruit vanwege verslechtering van de gezondheid of verlies van werk. Er is ook een vrij grote groep die dezelfde trede behoudt als op het moment van instroom. Een ruime meerderheid van de WGA-gerechtigden stroomt in op trede 2 van de participatieladder. Wanneer WGA-gerechtigden een groei doormaken gaat het meestal om één trede vooruit, maar ook twee, drie of vier treden groei komen regelmatig voor. Dat WGA-gerechtigden stappen achteruit maken komt ook voor, waarbij het meestal gaat om één trede achteruit.

De ingezette re-integratietrajecten moeten bijdragen aan de ontwikkeling van WGA-gerechtigden. Een meerderheid van de Werkfit-trajecten wordt succesvol afgerond. Dit schommelt tussen 50 en 70 procent. Voor de Naar werk-trajecten geldt dat het percentage trajecten dat succesvol wordt afgerond schommelt tussen grofweg 30 en 55 procent. Sinds 2015 is het aandeel succesvol afgeronde Naar werk-trajecten toegenomen, met uitzondering van het coronajaar 2020.

De midterm review laat zien dat sinds 2015 het aantal WGA-gerechtigden dat betaald werk heeft, stijgt. In de groep WGA 35–80 hervatten meer uitkeringsgerechtigden het werk dan in de groep WGA 80–100. Het gaat om ongeveer de helft van de groep WGA 35–80, die met dienstverlening van UWV betaald werk heeft. Er is zowel sprake van volledige als gedeeltelijke benutting van de restverdiencapaciteit. Uitkeringsgerechtigde die instromen op trede 5 of 6 van de participatieladder hebben de grootste kans om uit te stromen naar volledige restverdiencapaciteit, maar ook bij WGA-gerechtigden die op de onderste treden van de participatieladder instromen is sprake van gedeeltelijke of volledige uitstroom naar betaald werk. De kans op werkherhervatting is het grootst in het eerste jaar na instroom in de WGA. Bijna driekwart van de WGA-gerechtigden met betaald werk heeft een contract voor onbepaalde tijd.

Het is zowel voor de uitkeringsgerechtigde zelf als voor UWV van belang dat werkherhervatting zo veel mogelijk duurzaam is. De dienstverlening is het meest effectief wanneer het niet alleen gaat om werkherhervatting, maar ook om baanbehoud. De midterm review laat zien dat baanbehoud voor de groep WGA 80–100 kleiner is dan baanbehoud van de groep WGA 35–80. Circa 65% van de groep WGA 35–80 heeft 5 jaar na start van de baan nog steeds werk. Voor de groep WGA 80–100 is dit circa 40%.

Stand van zaken experiment WGA-dienstverlening

Om meer te weten te komen over de (netto) effectiviteit van de WGA-dienstverlening is besloten een experiment uit te voeren. Dit experiment vindt plaats in de periode 2019 tot en met 2024. In het experiment wordt onderscheid gemaakt tussen drie groepen die elk onder een ander dienstverleningsregime vallen. Van oktober 2019 tot en met april 2021 zijn mensen ingestroomd in het experiment. Deze mensen worden drie jaar gevolgd. Dit maakt het mogelijk om de effectiviteit, in termen van ontwikkeling op de participatieladder en werkherhervatting, van de verschillende dienstverleningsregimes vast te stellen. De experimentgroep (circa 6.500 instromers) krijgt intensievere dienstverlening, namelijk gemiddeld vier gesprekken per jaar en de inzet van re-integratieactiviteiten wanneer dit bijdraagt aan de kans op ontwikkeling en werkherhervatting. De reguliere groep (circa 6.500 instromers) krijgt de reguliere dienstverlening. Die bestaat uit gemiddeld twee gesprekken per jaar en de inzet van re-integratietrajecten indien nodig. De controlegroep (circa 6.500 instromers) krijgt in het geheel geen dienstverlening: geen gesprekken en geen aanbod voor re-integratie- en scholingsactiviteiten.

Mensen in de controlegroep worden hierover geïnformeerd en zij kunnen zich desgewenst alsnog melden bij UWV voor dienstverlening. Het aantal zogenoemde zelfmelders was op het moment van de analyses voor de eerste voortgangsrapportage relatief beperkt (9%). Na een periode van 3 jaar worden de mensen in de controlegroep door UWV opgeroepen voor activerende dienstverlening.

Het effectenonderzoek is een bijzonder onderzoek waarvan de uitvoering ingewikkeld is. Een dergelijk experiment naar de effectiviteit van de WGA-dienstverlening is niet eerder uitgevoerd. De voortgangsrapportage van het effectenonderzoek laat zien dat de opzet en uitvoering van het experiment tot nu toe een goede basis vormen voor het meten van causale effecten van de dienstverlening ten opzichte van geen dienstverlening. In 2025 komen naar verwachting de definitieve resultaten van het effectonderzoek. In de midterm review wordt geconstateerd dat de verschillen in ontvangen dienstverlening tussen de experimentgroep en de reguliere dienstverleningsgroep klein zijn, waardoor de effectiviteit van de dienstverlening mogelijk uitsluitend vast te stellen is tussen de experimentgroep en de controlegroep. Het onderzoeksbureau adviseert om die reden om binnen het experiment een sterker onderscheid tot uiting te laten komen in de dienstverlening aan de experimentgroep en de reguliere dienstverleningsgroep.

Het is nog te vroeg om conclusies te kunnen trekken over de effectiviteit van de dienstverlening. Slechts een derde van de groep kon één volledig jaar gevolgd worden. De voortgangsrapportage constateert dynamiek op de participatieladder en doorstroming naar hogere treden, maar constateert nog geen significante verschillen tussen de reguliere en experimentgroep. Op het punt van werkhervatting constateert de tussenevaluatie een mogelijk begin van een effect op het aandeel personen dat aan het werk gaat in een baan van 12 uur per week of meer. Na ongeveer acht maanden beginnen de aandelen in de interventie- en controlegroep uit elkaar te lopen. Het effect na een jaar is 1,2 procentpunt (van 5,1% naar 6,3%). Dit effect is niet significant, maar komt wel in de buurt van 10%-significantie. In hoeverre deze gevonden effecten significant zijn, moet in 2025 blijken na afronding van het effectonderzoek. In het eerste tertaal van 2023 volgt een tweede voortgangsrapportage.

Conclusie

Ik constateer op basis van de midterm review en de tussenrapportage van de effectevaluatie dat we goed op weg zijn om in 2025 bij afronding van de effectevaluatie inzicht te kunnen verschaffen in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de WGA-dienstverlening. De tussenevaluatie constateert een zuivere opzet en implementatie door UWV van het experiment. Ik wil UWV dan ook bedanken voor haar inzet om dit onderzoek goed te laten verlopen. Het is van belang dat UWV ook de komende jaren blijft inzetten op een zuivere uitvoering van het experiment. In mijn gesprekken met UWV zal ik daar ook op blijven letten.

De midterm review constateert op basis van de voortgangsrapportage dat de verschillen in ontvangen dienstverlening tussen de experimentgroep en de reguliere dienstverleningsgroep klein zijn, waardoor de effectiviteit van de dienstverlening mogelijk uitsluitend vast te stellen is tussen de experimentgroep en de controlegroep. Het zou een gemiste kans zijn als het verschil in effectiviteit tussen de reguliere dienstverlening en experimentgroep niet in beeld kan worden gebracht. Ik ga daarom met UWV in gesprek over de mogelijkheden om een sterker onderscheid tot uiting te laten komen in de dienstverlening aan de experimentgroep en de reguliere dienstverleningsgroep door binnen de bestaande opdracht in de

experimentgroep de dienstverlening aan met name mensen in de WGA80/100-groep verder te intensiveren.

De midterm review laat zien dat UWV de afgelopen jaren veel heeft geïnvesteerd in het versterken van de opzet van de WGA-dienstverlening en dat UWV conform afspraak uitvoering geeft aan de basale dienstverlening. Het aantal professionals en de productiviteit zijn fors toegenomen, de doelstelling van tenminste een en gemiddeld twee gesprekken wordt ruimschoots behaald en er wordt voor meer mensen re-integratiedienstverlening ingekocht. UWV heeft geïnvesteerd in het vakmanschap van professionals. Daarnaast heeft UWV de processen om professionals te ondersteunen bij het op gestructureerde wijze in beeld brengen van de uitkeringsgerechtigde en vervolgens een keuze te maken voor passende dienstverlening verder geprofessionaliseerd.

Bureau De beleidsonderzoekers adviseert ten behoeve van de eindrapportage aandacht te besteden aan het verder in beeld brengen van de kwaliteit van de dienstverlening. Deze kwaliteit is een cruciale schakel in de doeltreffendheid van deze dienstverlening. De perspectieven van professionals, maar ook van uitkeringsgerechtigden, kunnen bijdragen aan een antwoord op de vraag wat de nieuwe dienstverlening teweeg heeft gebracht en wat dit uiteindelijk voor WGA-gerechtigden betekent. In het kader van het gezamenlijke onderzoeksprogramma «onbepert aan het werk» wil ik samen met UWV bezien welke kwalitatieve onderzoeken de komende jaren worden gestart om deze inzichten op tafel te krijgen en de dienstverlening aan mensen in de WIA te verbeteren. Ik zal uw Kamer hierover en over de verdere ontwikkelingen op de WGA-dienstverlening via de stand van de uitvoering blijven informeren.

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