



Midterm review WGA- dienstverlening

Een foto van de periode 2017-2021

Projectnummer P0238

Onderzoek in opdracht van UWV en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Auteurs: Marjolein Sax & Mirjam Engelen, m.m.v. Youri ten Hoeve (De Beleidsonderzoekers)

© 25 mei 2022 | De Beleidsonderzoekers | www.beleidsonderzoekers.nl

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt via druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Inhoud

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 1. | Inleiding | 1 |
| 1.1 | Achtergrond: WGA-dienstverlening | 1 |
| 1.2 | Doorontwikkeling van de WGA-dienstverlening | 3 |
| 1.3 | Doel en onderzoeksvragen van de midterm review | 6 |
| 1.4 | Onderzoeksverantwoording | 7 |
| 1.5 | Leeswijzer | 7 |
| 2. | De WGA-dienstverlening | 9 |
| 2.1 | Hoe leidt dienstverlening tot resultaat? | 9 |
| 2.2 | Het nieuwe dienstverleningsmodel | 11 |
| 2.3 | Doelgroep: WGA-gerechtigden | 13 |
| 3. | Randvoorwaarden voor dienstverlening | 17 |
| 3.1 | Middelen | 17 |
| 3.2 | Capaciteit | 18 |
| 3.3 | Kwaliteit van dienstverlening | 21 |
| 3.4 | Conclusie | 21 |
| 4. | Uitvoering: kwaliteit en vakmanschap | 23 |
| 4.1 | Weten wat werkt voor welke klant | 23 |
| 4.2 | Kader Methodisch Re-integreren | 24 |
| 4.3 | Werkplan | 26 |
| 4.4 | Keuzes bij de inzet van dienstverlening | 27 |
| 4.5 | Registratie | 29 |
| 4.6 | Lopende onderzoeken en ontwikkelingen | 30 |
| 4.7 | Schakelfunctie: samenwerking met gemeenten | 34 |
| 4.8 | Conclusie | 35 |
| 5. | Intensivering van de dienstverlening | 37 |
| 5.1 | Gesprekken met WGA-gerechtigden | 37 |
| 5.2 | Inzet van re-integratietrajecten | 40 |
| 5.3 | Conclusie | 42 |
| 6. | Werking van de dienstverlening | 44 |
| 6.1 | Ontwikkeling van WGA-gerechtigden | 44 |
| 6.2 | Werkhervatting WGA-gerechtigden | 49 |
| 6.3 | Werking van de dienstverlening volgens klanten | 55 |
| 6.4 | Effectonderzoek WGA-dienstverlening | 58 |
| 6.5 | Conclusie | 62 |
| 7. | Conclusie midterm review en reflectie | 65 |
| 7.1 | De WGA-dienstverlening | 65 |

| | | |
|-------------------|--|-----------|
| 7.2 | Randvoorwaarden: middelen en capaciteit | 66 |
| 7.3 | Inzet op verbetering vakmanschap en kwaliteit | 66 |
| 7.4 | Stand van zaken intensivering van de dienstverlening | 67 |
| 7.5 | Stand van zaken werking van de dienstverlening | 68 |
| 7.6 | Reflectie | 69 |
| Bijlage 1: | Geraadpleegde respondenten | 71 |
| Bijlage 2: | Geraadpleegde literatuur | 72 |



Inleiding

In 2017 is UWV gestart met de intensivering en doorontwikkeling van de WGA-dienstverlening. De intensivering en doorontwikkeling loopt tot en met 2025. Om meer zicht te krijgen op de implementatie en de huidige stand van zaken rondom de WGA-dienstverlening brengen we op verzoek van UWV en het ministerie van SZW met deze midterm review in beeld hoe het staat met de WGA-dienstverlening in het voorjaar van 2022.

1.1 Achtergrond: WGA-dienstverlening

In 2005 is de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wet WIA) ingevoerd ter vervanging van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering. In de WIA wordt onderscheid gemaakt tussen uitkeringsgerechtigden die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn en mensen die niet volledig en/of duurzaam arbeidsongeschikt zijn. De groep mensen die op medische grond volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is krijgt een IVA-uitkering¹. Er zijn ook WIA-gerechtigden die ofwel volledig arbeidsongeschikt zijn, maar dit niet duurzaam zijn, ofwel die gedeeltelijk arbeids(on)geschikt zijn en zodoende restverdiencapaciteit hebben. Deze beide groepen vallen onder de regeling Werkhervatting gedeeltelijk arbeidsgeschikten (WGA).

¹ Deze groep krijgt geen re-integratiedienstverlening.

De WGA kent een hybride stelsel voor de financiering ervan. Werkgevers kunnen ervoor kiezen om zich publiek te verzekeren voor hun WGA-risico² bij UWV, of eigenrisicodragers te worden. Eigenrisicodragers hebben de keuze dat risico vervolgens via een private verzekeraar te verzekeren. Eigenrisicodragers zijn gedurende de eerste twee jaar van de Ziektewet en vervolgens de eerste tien jaar van de WGA verantwoordelijk voor de re-integratie van de voormalige werknemer die WGA-gerechtigd is.³ UWV is verantwoordelijk voor de re-integratie van publiek verzekerde WGA-gerechtigden.⁴

De groep die volledig maar niet duurzaam arbeidsongeschikt is, wordt aangeduid als WGA 80-100⁵ en de groep die gedeeltelijk arbeidsongeschikt is wordt aangeduid als WGA 35-80⁶. De groep WGA 80-100 wordt onderverdeeld in twee categorieën, namelijk ten eerste op medische gronden en ten tweede op arbeidskundige gronden. De groepen WGA 80-100 op arbeidskundige gronden en de groep WGA 35-80 worden overgedragen aan de divisie WERKbedrijf voor re-integratiedienstverlening, omdat er vanuit wordt gegaan dat deze mensen nog participatiemogelijkheden hebben of die in de toekomst kunnen ontwikkelen. De groep WGA 80-100 is veel groter dan de groep WGA 35-80.

UWV vond het niet wenselijk dat veel WGA-gerechtigden geen of zeer beperkte dienstverlening kregen. Ook was er behoefte aan meer inzicht in de effectiviteit van de dienstverlening aan WGA-gerechtigden. Om die reden heeft UWV herhaaldelijk een oproep gedaan voor de toekenning van financiële middelen voor activerende dienstverlening. UWV heeft met twee pilots ervaring opgedaan met een intensivering van de dienstverlening: eerst voor de groep WGA 35-80 (medio 2014-2016) en daarna met de groep WGA 80-100 (2015-2018).⁷

In mei 2016 constateerde de minister dat er, door budgettaire kaders, scherpe keuzes werden gemaakt bij de toekenning van re-integratiedienstverlening aan WGA-gerechtigden. Hierdoor was een groep WGA-gerechtigden, en dan met name die met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt (de groep WGA 80-100), slecht in beeld.⁸ De Algemene Rekenkamer concludeerde in 2017 hetzelfde, namelijk dat door beperkte middelen de nadruk bij re-integratie WGA had gelegen op de groep WGA 35-80, en niet bij de groep WGA 80-100, terwijl de instroom van die laatste groep juist veel groter is.⁹

² Het WGA risico betreft het risico dat een werknemer (deels) arbeidsongeschikt wordt en in de WGA terecht komt.

³ TK 2015-2016, 34 336, nr. 3. Memorie van Toelichting.

⁴ Mensen die bij eigen werkgever in het eerste spoor re-integreren worden vanuit de divisie SMZ niet overgedragen aan WERKbedrijf.

⁵ Hiermee wordt aangegeven dat sprake is van 80-100% loonverlies.

⁶ Hiermee wordt aangegeven dat sprake is van 35-80% loonverlies.

⁷ De Beleidsonderzoekers (2021) Perspectief op bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie, p.119 en 120; UWV (2018) Eindverslag Project Intensivering WGA 80-100.

⁸ Kamerstukken II, 26448, nr. 569 (2016, 31 mei)

⁹ M. Smaal et al (2017) *UWV, balanceren tussen ambities en middelen*. Den Haag: Algemene Rekenkamer

UWV heeft in de jaren 2007-2014 te maken gehad met bezuinigingen. Vanaf 2012 liep de operatie Redesign UWV WERKbedrijf, als gevolg van de financiële taakstelling uit 2011 en de wijziging van de wet SUWI van 2012. Om aan de financiële taakstelling te kunnen voldoen is politiek besloten dat UWV zeer selectief en beperkt persoonlijke dienstverlening zou aanbieden aan uitkeringsgerechtigden. Hiermee moest een structurele besparing op de uitvoeringskosten gerealiseerd worden.¹⁰

In 2017 is een nieuw dienstverleningsmodel overeengekomen tussen UWV en het ministerie van SZW. De minister sprak met UWV af dat vanaf 2017 de nieuwe instroom in de WGA (zowel WGA 35-80 als WGA 80-100 AD) ten minste éénmaal per jaar gesproken diende te worden, en gemiddeld ten minste tweemaal per jaar.¹¹ Het doel hiervan was om WGA-gerechtigden beter in beeld te hebben en te houden. Het nieuwe dienstverleningsmodel dat naar aanleiding van deze politieke wens ontstond, werd mede ingegeven door de ervaringen die werden opgedaan in de eerder genoemde pilots. De basale dienstverlening die is ingevoerd bestaat uit een oriëntatiegesprek voor alle nieuwe WGA-gerechtigden, gemiddeld twee gesprekken met alle nieuwe WGA-gerechtigden per jaar, het opstellen van een werkplan en indien nodig de inkoop van een re-integratietraject. Deze nieuwe dienstverlening duurt maximaal 5 jaar, maar kan eventueel verlengd worden.¹² Voor de uitvoering van dit nieuwe dienstverleningsmodel kende het ministerie van SZW vanaf 2019 jaarlijks € 10 miljoen extra budget toe aan UWV. UWV voegt daar uit eigen middelen € 15 miljoen per jaar aan toe. Deze middelen zijn per ingang van 2022 door SZW structureel toegevoegd aan het budget van UWV. De voorwaarde die het ministerie van SZW stelde aan het toekennen van extra budget was dat een experiment uitgevoerd zou worden om de netto effectiviteit van de dienstverlening aan te tonen.

De Algemene Rekenkamer sprak in 2018 de twijfel uit of het haalbaar zou zijn om met het toegewezen budget alle WGA-gerechtigden in beeld te krijgen, te houden en te ondersteunen richting werk. De Algemene Rekenkamer signaleerde dat van de mensen die in 2017 zijn ingestroomd, in oktober 2018 slechts 54% een eerste gesprek had gehad.¹³ Ter nuancering: de uitspraken van de Algemene Rekenkamer betreffen alle WGA-gerechtigden. In 2019 stelde ABDTOPConsult dat middelen en taken niet in evenwicht zijn waar het gaat om ondersteuning aan WGA-gerechtigden.¹⁴ Tussen SZW en UWV zijn daarna afspraken gemaakt over de nieuwe instroom in de WGA 35-80 en de WGA 80-100 AD.

1.2 Doorontwikkeling van de WGA-dienstverlening

1.2.1 Extra middelen voor de WGA-dienstverlening

Als gevolg van de toekenning van extra financiële middelen voor de WGA-dienstverlening door het ministerie van SZW heeft UWV de dienstverlening geïntensiveerd en verder ontwikkeld. Ook

¹⁰ De Beleidsonderzoekers (2021) Perspectief op bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie, p.117, 119-120; Panteia, Van beheersing naar veerkracht, p.35, 74.

¹¹ Kamerstukken II, 26448, nr. 569 (2016, 31 mei)

¹² De Beleidsonderzoekers (2021) Perspectief op bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie, p.120.

¹³ De Beleidsonderzoekers (2021) Perspectief op bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie, p.120; Algemene Rekenkamer (2019) Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018, p.34

¹⁴ De Beleidsonderzoekers (2021) Perspectief op bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie, p.120.

is in 2019 een experiment gestart om inzicht te krijgen in de effectiviteit van de WGA-dienstverlening. Daarnaast zijn meerdere onderzoeken gestart om de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren. Het doel van de doorontwikkeling van de WGA-dienstverlening is het optimaliseren van de dienstverlening aan mensen met een WGA-uitkering om de kans op werkhervatting te vergroten. Hieruit volgt een aantal subdoelen:

1. Het verkrijgen van inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid van beschikbare middelen voor WGA-dienstverlening.
2. Het verkrijgen van inzicht in de maatschappelijke meerwaarde van WGA-dienstverlening.
3. Vergroten van de transparantie en uitlegbaarheid van de keuzes, prioritering en besteding van de middelen.
4. Op basis van de inzichten over doelmatigheid, doeltreffendheid en maatschappelijke meerwaarde van WGA-dienstverlening structurele afspraken maken over het aanbod van de activerende dienstverlening, inclusief eventuele herbezinning van de opdracht.¹⁵

Naast de reeds toegekende structurele middelen uit het regeerakkoord, heeft UWV € 15 miljoen aan eigen middelen ingezet vanaf 2019 ten behoeve van de WGA-dienstverlening.¹⁶

De vernieuwingen in de WGA-dienstverlening bestaan uit diverse initiatieven. In de kern komen al deze initiatieven er op neer dat wordt ingezet op effectieve en passende dienstverlening aan WGA-gerechtigden. Voor de doorontwikkeling van de WGA-dienstverlening zijn de volgende hypothesen opgesteld:

1. Extra beschikbare middelen voor UWV betekent een uitbreiding van de capaciteit waardoor UWV-medewerkers meer aandacht kunnen besteden aan persoonlijke dienstverlening aan WGA-gerechtigden.
2. Persoonlijke dienstverlening aan WGA-gerechtigden leidt tot een beter beeld van de behoeftigheden en behoeften van deze groep in het kader van re-integratie.
3. Investeren in het vakmanschap van UWV professionals leidt tot een kwaliteitsverbetering van het profiel van de klant en vandaaruit een betere keuze voor in te zetten instrumenten en in te kopen trajecten.
4. Een beter beeld van de behoeftigheden en behoeften van WGA-gerechtigden in het kader van re-integratie en een verbetering van het UWV vakmanschap leiden tot inkoop van passende re-integratie-instrumenten.
5. Inkoop van re-integratie-instrumenten, die beter aansluiten bij de behoeftigheden en behoeften van een WGA-er, leidt tot een grotere kans op werkhervatting.¹⁷

1.2.2 Doorontwikkeling WGA-dienstverlening

De doorontwikkeling van de WGA-dienstverlening behelst twee lijnen. Ten eerste houdt de doorontwikkeling een intensivering van de dienstverlening in. Dit betekent het op orde krijgen van de basale dienstverlening voor alle WGA-gerechtigden. Dit vergt:

¹⁵ Ministerie van SZW (2019) Programmaplan Doorontwikkeling WGA-dienstverlening.

¹⁶ Algemene Rekenkamer (2019) Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018, p.32.

¹⁷ Ministerie van SZW (2019) Programmaplan Doorontwikkeling WGA-dienstverlening.

1. Vergroten van de uitvoeringscapaciteit;
2. Verbeteren van de informatievoorziening van UWV aan het ministerie van SZW;
3. Verankeren van het vakmanschap bij UWV.

Om alle WGA-gerechtigden de eerste vijf jaar in beeld te krijgen en te houden en zo mogelijk te begeleiden naar werkhervatting, is het allereerst belangrijk om de WGA-dienstverlening op een basisniveau te brengen waarbij UWV ten minste aan alle WGA-gerechtigden basale dienstverlening kan bieden. Hiermee levert de basale dienstverlening ook een bijdrage aan het borgen van de rechtmatigheid. Het gaat hierbij om ten minste één gesprek en vervolgens gemiddeld twee gesprekken per jaar per WGA-gerechtigde. Ook wordt vervolgdienstverlening aangeboden als dat nodig is.¹⁸

Ten tweede is de doorontwikkeling bedoeld om meer inzicht te krijgen in de effectiviteit van de dienstverlening en de effectiviteit ervan te vergroten. Om de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren en zo de effectiviteit van de dienstverlening te vergroten zijn de volgende onderzoeken en initiatieven gestart:

1. Effectevaluatie WGA-dienstverlening;
2. Monitoring WGA-populatie;
3. Kwalitatief onderzoek naar keuzes van professionals in de WGA-dienstverlening;
4. Ontwikkeling profiling-instrument;
5. Scholingsexperiment.

Deze twee lijnen zijn niet los van elkaar te zien: de intensievere dienstverlening draagt pas bij aan het doel (werkhervatting) wanneer voldoende kennis beschikbaar is over wat nodig is om werkhervatting te realiseren en dit voldoende in de dienstverlening is verankerd. Zodoende gaat het niet alleen om de uitvoering van meer gesprekken met WGA-gerechtigden, maar ook om de kwaliteit, en daarmee de effectiviteit, van die gesprekken. Dit geldt eveneens voor de inzet van re-integratietrajecten en scholingsactiviteiten, waarbij het van wezenlijk belang is dat keuzes worden gemaakt bij de inzet van trajecten die bijdragen aan de ontwikkeling richting participatie van WGA-gerechtigden.

We staan op deze plek kort stil bij het onderzoek naar de effectiviteit van de WGA-dienstverlening, de effectevaluatie WGA-dienstverlening. In paragraaf 6.4 gaan we hier uitgebreider op in. In de periode 2019-2024 wordt een experiment uitgevoerd met als doel meer zicht te krijgen op de effectiviteit van de WGA-dienstverlening. Dit moet uiteindelijk leiden tot een toename van de werkhervatting door WGA-gerechtigden. In het experiment wordt onderscheid gemaakt tussen drie groepen die elk onder een ander dienstverleningsregime vallen. De experimentgroep krijgt intensieve dienstverlening (circa 6.000 instromers), de controlegroep krijgt in het geheel geen dienstverlening (circa 6.000 instromers) en de reguliere groep krijgt de bestaande, basale dienstverlening (circa 6.000 instromers). Mensen in de controlegroep worden hierover geïnformeerd en zij kunnen zich desgewenst alsnog melden bij UWV voor dienstverlening.¹⁹ Het spreekt voor zich dat de WGA-gerechtigden in de controlegroep geen gesprekken krijgen, evenmin als een aanbod voor re-integratie- en

¹⁸ Ministerie van SZW (2019) Programmaplan Doorontwikkeling WGA-dienstverlening.

¹⁹ Ministerie van SZW (2019) Programmaplan Doorontwikkeling WGA-dienstverlening.

scholingsactiviteiten. De reguliere groep krijgt gemiddeld twee gesprekken per jaar en de inzet van re-integratietrajecten indien nodig. De experimentgroep krijgt gemiddeld vier gesprekken per jaar en de inzet van re-integratietrajecten wanneer dit bijdraagt aan de kans op ontwikkeling richting de arbeidsmarkt en werkhervatting. Op dit moment is een eerste rapport beschikbaar over het effectonderzoek.

1.2.3 Stip op de horizon WGA dienstverlening

Het uiteindelijke doel van de re-integratiedienstverlening voor de WGA is om WGA-gerechtigden optimaal te ondersteunen bij het maximaal benutten van de vastgestelde restverdiencapaciteit. Daarbij is een belangrijke taak weggelegd voor professionals van UWV Werkbedrijf. Professionals moeten stimuleren en motiveren, keuzes maken over de juiste dienstverlening op het juiste moment. Maatwerk staat daarbij centraal. Om dat te kunnen bieden moeten professionals een goed beeld hebben van de cliënt en op basis daarvan in overleg met de cliënt passende dienstverlening aanbieden waarvan zoveel als mogelijk is bewezen dat die effectief is. Daarbij moeten professionals ook de mogelijkheid hebben instrumenten te gebruiken die hen ondersteunen bij deze keuzes. Dit vergt continue aandacht voor het ontwikkelen en onderhouden van vakmanschap van de professional en de daarbij horende methoden, technieken en adequate ondersteuning.

1.3 Doel en onderzoeksvragen van de midterm review

Halverwege de doorlooptijd van de doorontwikkeling en intensivering van de WGA-dienstverlening is het zaak om te inventariseren welke resultaten op dit moment zijn behaald. Daartoe vindt deze midterm review plaats. Deze midterm review heeft tot doel meer inzicht te verschaffen in de huidige stand van zaken van de WGA-dienstverlening en wat er (aanvullend) nodig is om de dienstverlening verder te ontwikkelen tot 2025.

De volgende onderzoeksvragen staan centraal:

- A. Hoe is het per eind 2021 gesteld met de WGA-dienstverlening?
- B. Wat is er gedurende de periode 2017-2021 veranderd aan de WGA-dienstverlening?
- C. Wat is er in de periode 2017-2021 geleerd over de WGA-dienstverlening?
- D. Wat is er - halverwege de doorontwikkeling en intensivering - te zeggen over de effectiviteit van de huidige WGA-dienstverlening?
- E. Welke informatie ontbreekt nog om de effectiviteit van de WGA-dienstverlening in 2025 te kunnen beoordelen? Is daar al onderzoek voor gestart of moeten er nieuwe kennisvragen worden gesteld?
- F. Moet er, gezien de ingezette doorontwikkeling en intensivering, nog iets veranderen aan de WGA-dienstverlening in de periode 2022-2025? Zijn er onderdelen van de WGA-dienstverlening die bijstelling behoeven op basis van de nieuw opgedane inzichten?

1.4 Onderzoeksverantwoording

Deze midterm review is kwalitatief van aard. Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van een uitgebreide desk research en diepte-interviews met betrokken personen.

Om meer zicht te krijgen op de activiteiten die zijn uitgevoerd binnen de doorontwikkeling en reeds behaalde resultaten, is een omvangrijke desk research uitgevoerd. De onderzoekers hebben gebruik gemaakt van diverse typen documenten. Ten eerste is gebruik gemaakt van de beschikbare literatuur over de effectiviteit van dienstverlening aan mensen met een arbeidsbeperking, waaronder WGA-gerechtigden. Ten tweede zijn rapportages van UWV benut waarin informatie is opgenomen over de uitvoering van activiteiten die passen binnen de doorontwikkeling van de dienstverlening. Hieronder vallen onder andere jaarverslagen en diverse interne documenten. Ten derde zijn producten bestudeerd die gedurende de doorontwikkeling zijn opgeleverd, waaronder het denkraam Kader Methodische aanpak Re-integratie (KMR). Een volledig overzicht van geraadpleegde documenten is opgenomen in bijlage 2.

De interviews dienden ter aanvulling op en duiding van de desk research en hadden tot doel om meer inzicht te krijgen in wat er in de afgelopen jaren is gebeurd in het kader van de doorontwikkeling. Ook zijn we ingegaan op de lessen die tot nu toe zijn geleerd en de resultaten die reeds zijn behaald. Daartoe is gesproken met betrokkenen van binnen en buiten UWV. We hebben gesproken met diverse afdelingen binnen UWV, met het ministerie van SZW en met één van de onderzoekers die werkt aan de ontwikkeling van het profiling-instrument. In totaal hebben interviews met 14 respondenten plaatsgevonden. Een lijst van respondenten is opgenomen in bijlage 1. Conclusies in dit rapport zijn doorgaans gebaseerd op geschreven bronnen; op enkele plekken beroepen we ons op ervaringen van respondenten. Dat hebben we expliciet aangegeven. Het feit dat het hier een syntheseonderzoek betreft betekent ook dat we op een aantal plaatsen moeten concluderen dat het ons aan materiaal ontbreekt om bepaalde conclusies te trekken. Op deze plek willen we ook onder de aandacht brengen dat op verschillende plekken in de UWV-organisatie verschillende informatiebronnen beschikbaar waren. We hebben op basis van het verloop van het onderzoek de indruk dat het mogelijk ontbreekt aan een overkoepelend beeld van het verloop van de intensivering en doorontwikkeling in de organisatie als geheel. Mogelijk is de dienstverlening gebaat bij meer centrale sturing en regie op het proces, zodat de voortgang van de dienstverlening als geheel beter gemonitord kan worden.

1.5 Leeswijzer

Dit rapport is opgebouwd aan de hand van de beleidstheorie voor de WGA-dienstverlening. In hoofdstuk 2 werken we deze beleidstheorie nader uit, zodat duidelijk is via welke opeenvolgende schakels het beoogde doel behaald moet worden. De intensivering van de WGA-dienstverlening draait voor een belangrijk deel om het voeren van gesprekken met WGA-gerechtigden en vervolgens het inzetten van re-integratiediensten of voorzieningen. De randvoorwaarden om deze gesprekken te kunnen bieden staan in hoofdstuk 3 van dit rapport centraal. Vervolgens gaan we in hoofdstuk 4 in op de inzet die is gepleegd om het vakmanschap van professionals en de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren.

De intensivering van de gesprekken met WGA-gerechtigden wordt opgevolgd door de inzet van dienstverlening, waarvan re-integratietrajecten de belangrijkste zijn. Beide onderwerpen komen aan bod in hoofdstuk 5. Wat we in 2022, halverwege de doorontwikkeling, weten over de werking van de WGA-dienstverlening staat centraal in hoofdstuk 6. Dit rapport sluit af (hoofdstuk 7) met de belangrijkste conclusies aan de hand van de beleidstheorie en een reflectie op de WGA-dienstverlening.



De WGA- dienstverlening

In dit hoofdstuk brengen we in kaart wat de inhoud van de dienstverlening is en op welke wijze het beoogde resultaat moet worden bereikt. Dit maakt inzichtelijk welke activiteiten op welke manier bij moeten dragen aan de beoogde effectieve dienstverlening. Daarmee fungeert dit hoofdstuk als analysekader voor de midterm review.

2.1 Hoe leidt dienstverlening tot resultaat?

De activerende dienstverlening voor de WGA is in ontwikkeling. In het verleden waren de beschikbare middelen voor activerende dienstverlening voor de WGA ontoereikend om alle WGA-gerechtigden dienstverlening aan te bieden. Met ingang van 2017 heeft UWV de mogelijkheid om basale dienstverlening in te zetten voor alle WGA-gerechtigden. Dit betekent dat de WGA-dienstverlening vanaf 2017 is geïntensiveerd. Dit heeft zowel betekenis voor de interne organisatie van UWV als voor de klanten. Klanten merken dat zij meer gesprekken krijgen en dat hen meer (verschillende vormen van) dienstverlening wordt aangeboden. De inzet op het vergroten van de effectiviteit van de dienstverlening en het vergroten van de kennis over effectieve dienstverlening is een ontwikkeling die vooral de professional van UWV raakt.

Om inzichtelijk te maken op welke manier beoogd wordt de doelen te behalen, schetsen we hieronder de beleidstheorie op hoofdlijnen. Daarbij maken we gebruik van het Logic Model. De uitwerking van deze beleidstheorie is tot stand gekomen op basis van onder andere het Programmaplan doorontwikkeling WGA-dienstverlening en de rapportage van SEOR over het experiment in de WGA. Een korte samenvatting van de beleidstheorie, die het kader vormt voor

de WGA-dienstverlening, is dat intensievere dienstverlening aan de klant leidt tot vergroting van de kans op werk van de klant, en tot het verkleinen van de afstand tot de arbeidsmarkt. Ook worden er positieve effecten verwacht op de gezondheid, het welbevinden en de tevredenheid van de klant.

Figuur²⁰2.1 *Beleids Theorie WGA-dienstverlening en intensivering*



Onder **input** verstaan we de beschikbare middelen, het te besteden budget. De middelen zijn randvoorwaardelijk voor het kunnen uitvoeren van de activiteiten. De input voor de doorontwikkeling van de WGA-dienstverlening bestaat uit twee zaken, namelijk:

- De financiële impuls die beschikbaar is gesteld door het ministerie van SZW voor de doorontwikkeling, aangevuld met de eigen middelen die UWV heeft ingelegd.
- Menselijk kapitaal van UWV. Er zijn voldoende professionals nodig om de intensivering van de dienstverlening uit te kunnen voeren. Ook is het zaak dat deze professionals voldoende deskundig zijn om kwalitatief hoogwaardige gesprekken te voeren en een goede keuze te maken voor de inzet van dienstverlening.

Een beschrijving van de huidige stand van zaken op het gebied van de input, en dus de randvoorwaarden voor de dienstverlening, is te vinden in hoofdstuk 3.

Met **activiteiten** wordt de dienstverlening van UWV bedoeld en de inzet van trajecten die UWV inkoop bij re-integratiebedrijven. Een beschrijving van de uitvoering van activiteiten door UWV en de inzet op de verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening is gegeven in het vierde hoofdstuk van dit rapport. In paragraaf 2.2 gaan we dieper in op de dienstverlening die UWV biedt aan klanten.

De **output** betreft de resultaten van de dienstverlening in termen van resultaten die worden bereikt bij de deelnemers. In hoofdstuk 5 gaan we in op de mate waarin de activiteiten de

²⁰ In deze figuur staat bij 'output' benoemd dat werkgevers bereid moeten zijn mee te werken aan re-integratie van mensen met een WGA-achtergrond. Uiteraard is dit, de vraagkant van de arbeidsmarkt, van belang wanneer het gaat om de re-integratie van WGA-gerechtigden. UWV zet hierop in via werkgeversdienstverlening door de WSP's. Dit rapport focust zich echter op de aanbodzijde (de werkzoekenden) en dat wat UWV doet om het aanbod te versterken.

deelnemers bereiken: hoe staat het met de uitvoering van gesprekken en in welke mate worden re-integratietrajecten ingezet.

Outcome betreft de effecten voor de deelnemers zelf, die uiteindelijk effect hebben op de maatschappij. Uiteindelijk moet de doorontwikkeling van de WGA-dienstverlening eraan bijdragen dat meer klanten werkfit zijn (of zich daar naartoe bewegen) en dat meer WGA-gerechtigden hun restverdien capaciteit benutten.

Ten tijde van deze Midterm Review is over de outcome van de doorontwikkeling van de WGA-dienstverlening nog weinig bekend, aangezien de doorontwikkeling nog loopt tot 2025. Een eerste zicht op de outcome geven we in het zesde hoofdstuk van dit rapport: we beschrijven daar de werking van de dienstverlening.

2.2 Het nieuwe dienstverleningsmodel²¹

De re-integratiedienstverlening voor de WGA bestaat uit ruwweg twee onderdelen: gesprekken met de klant om de klant in beeld te krijgen en te houden en de inkoop van re-integratietrajecten. De inhoud van deze vormen van dienstverlening laat zich het best beschrijven aan de hand van klantfasen.

UWV onderscheidt de volgende klantfasen²²:

- A. Klantfase 'Stabiliseren en participeren': de klant 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 klant dit toelaat, vinden de eerste activeringactiviteiten plaats.
- B. Klantfase 'Werkfit worden': de klant is in staat deel te nemen aan activiteiten gericht op zijn terugkeer naar de arbeidsmarkt.
- C. Klantfase 'Op weg naar Werk': de klant beschikt over voldoende vaardigheden en kwaliteiten om te werken in inkomensvormende arbeid. In deze fase vindt ook de match tussen vraag en aanbod plaats.
- D. Klantfase 'Aan het werk': de klant is (met of zonder voorzieningen) werkzaam in betaald werk.

Hieronder gaan we dieper in op de activiteiten van UWV.

2.2.1 Oriëntatiegesprek en monitorgesprekken

Elk dienstverleningstraject begint met een oriëntatiegesprek met de klant. De voorgeschiedenis, die onder andere bekend is vanuit de claimbeoordeling, wordt gedurende deze fase meegenomen. Door middel van het oriëntatiegesprek wordt verder met de klant een beeld van de klant geschetst ten aanzien van de re-integratie. Op basis van het oriëntatiegesprek wordt samen met de klant bepaald welke dienstverlening nodig is om de klant te ondersteunen richting betaald werk. Deze afspraken worden vastgelegd in een werkplan.

²¹ Bron: SEOR en Verwey Jonker Instituut (2021) Effectevaluatie dienstverlening WGA. Concepttussenrapport.

²² Deze klantfasen zijn niet altijd opeenvolgend.

Er worden periodiek monitorgesprekken gehouden die tot doel hebben om de klant in beeld te houden en het klantbeeld actueel te houden.

2.2.2 Dienstverlening in de verschillende klantfasen

A. 'Stabiliseren en participeren'

Het betreft klanten die in eerste aanleg nog onvoldoende zelfredzaam zijn voor het uitvoeren van algemene dagelijkse activiteiten, en het onderhouden van sociale contacten, waaronder werkrelaties. Deze klanten zijn nog niet toe aan trajecten 'Werkfit Maken' en 'Naar Werk'. Voor klanten in deze fase kunnen zogenaamde modulaire trajecten worden ingekocht. Deze trajecten hebben tot doel om de klant te ondersteunen bij het omgaan met ernstige belemmeringen en het bevorderen van maatschappelijke participatie. Ook kan het UWV in deze fase mensen actief doorverwijzen naar andere instanties zoals schuldhulpverlening of bijvoorbeeld ggz.

B. 'Werkfit maken'

Werkfit worden is de fase waarin de klant deelneemt aan activiteiten gericht op terugkeer naar de arbeidsmarkt of een scholing te gaan volgen. In deze fase heeft de klant (waar nodig) die stappen gezet waarbij ofwel eerder geconstateerde belemmeringen beheersbaar zijn gemaakt ofwel nieuwe vaardigheden en inzichten zijn verworven. Na afronding van deze dienstverlening weet de klant welke scholing hij wil (en kan) volgen en/of in welk werk hij wil (en kan) hervatten. Activiteiten in het kader van werkfit worden vinden vrijwel exclusief plaats op basis van inkoop van dienstverlening bij re-integratiebedrijven. Vanuit de regierol onderhoudt UWV contact met klant en de re-integratiebedrijven t.b.v. voortgang van de re-integratie-activiteiten.

C. 'Naar Werk'

De dienstverlening in deze fase bestaat uit de activiteiten van de Werkgeversservicepunten (WSP) en de inkoop van trajecten 'Naar Werk' bij re-integratiebedrijven. Voorbeelden van activiteiten in deze trajecten zijn sollicitatietraining, begeleiding bij sollicitatiegesprekken, jobhunting, vacatures zoeken, etc.²³

D. 'Aan het Werk'

Op basis van reeds bekende informatie, informatie uit eerder verkregen ingekochte re-integratieactiviteiten en/of gesprekken met de klant en zijn werkgever, kan de dienstverlening worden vastgesteld. Hier ligt nog een stimulans voor een re-integratiebedrijf om de werkhervatting te verduurzamen, waardoor het re-integratiebedrijf in aanmerking komt voor een bonus. Het streven is toe te werken naar een duurzame relatie met werkgevers, waarbij er in dit contact met hen en met de klant/werknemer naar gestreefd wordt dat laatstgenoemde aan het werk blijft (en de werkgever tevens genegen is om meer personen uit de WGA-groep in zijn bedrijfsvoering te betrekken). In deze fase is geen sprake van re-integratietrajecten, maar indien nodig wel van werkvoorzieningen.

Doorlopend: de mogelijkheid om te besluiten tot een professioneel overleg

Tijdens de actieve re-integratie periode kan UWV op elk gewenst moment besluiten tot een professioneel overleg. Het professioneel overleg is het overleg waarin multidisciplinair naar de

²³ De vraagzijde van de arbeidsmarkt (werkgevers) en de ontwikkelingen daarin maken geen deel uit van dit onderzoek.

casus wordt gekeken en heeft tot doel de voortgang te bevorderen. UWV kan hiervoor ook kiezen als blijkt dat de re-integratie stagneert ten aanzien van de gegeven prognose uit het Arbeidsmogelijkheden advies. In het professioneel overleg wordt door de UWV divisies WERKbedrijf en SMZ (Sociaal-Medische Zaken) gezamenlijk bepaald wat er gaat gebeuren. Mogelijke uitkomsten zijn: een herbeoordeling, een consult met de verzekeringsarts of het voortzetten van de aanvullende re-integratiedienstverlening.

Doorlopend: toetsing op rechtmatigheid en handhaving

Een uitkeringsgerechtigde heeft naast rechten ook plichten. Om te zorgen dat er geen onrechtmatig gebruik van de uitkering wordt gemaakt, wordt regelmatig de rechtmatigheid getoetst.

Doorlopend: werkinstrumenten

Tot slot kan de klant gebruikmaken van zogenaamde werkinstrumenten, zoals vrijwilligerswerk en proefplaatsingen.

2.3 Doelgroep: WGA-gerechtigden²⁴

Voordat we kijken naar de inzet van re-integratiedienstverlening door het UWV WERKbedrijf is het goed om een beeld te vormen van de samenstelling van de WIA-populatie en de groep die in aanmerking komt voor dienstverlening van WERKbedrijf. In deze paragraaf beschrijven we eerst kwalitatief over welke mensen we het hebben en, vervolgens geven we een indruk van de aantallen mensen waar het om gaat.

2.3.1 Voor wie is de WGA-dienstverlening?

De WGA-dienstverlening van UWV is voor mensen die na 2 jaar ziekte (einde loondoorbetaling van de werkgever of Ziektewet van een vangnetter²⁵) zijn beoordeeld door een verzekeringsarts van SMZ, de zogenaamde claimbeoordeling bij einde wachttijd WIA. De claimbeoordeling heeft tot doel het percentage arbeidsongeschiktheid te bepalen, in relatie tot het laatst verdiende loon. Mensen die minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn, hebben geen recht op een WIA-uitkering. Mensen die volledig arbeidsongeschikt zijn en waarvan kan worden verwacht dat in de toekomst geen herstel optreedt, krijgen een IVA-uitkering. Zij hebben geen re-integratieverplichting en komen in beginsel niet in aanmerking voor re-integratiedienstverlening van WERKbedrijf. Mensen die als volledig arbeidsongeschikt worden aangemerkt (80-100) en die door medische behandeling uitzicht hebben op (gedeeltelijk) herstel worden (nog) niet overgedragen door de UWV divisie SMZ aan WERKbedrijf. Er resteren nu twee groepen: mensen die als 35-80% arbeidsongeschikt worden aangemerkt en mensen die als 80-100% arbeidsongeschikt worden aangemerkt op arbeidskundige gronden (80-100% AD). Zij ontvangen dienstverlening van UWV.

²⁴ Bron: SEOR en Verwey Jonker Instituut (2021) Effectevaluatie dienstverlening WGA. Concepttussenrapport en intern document Patronen 28012022 voor de kwantitatieve informatie.

²⁵ Vangnetters zijn mensen die langdurig ziek worden terwijl zij een tijdelijke aanstelling hebben of die langdurig ziek worden tijdens zwangerschaps- of bevallingsverlof.

Zoals eerder genoemd heeft UWV voor een deel van de mensen de re-integratieverantwoordelijkheid. Het gaat daarbij alleen om de publiek verzekerden. De re-integratieverantwoordelijkheid voor (ex-)werknemers die bij een zogenaamde eigenrisicodragers werk(t)en ligt bij de oude werkgever. Dit zijn werkgevers die een private verzekering hebben afgesloten en zelf de eerste 10 jaar verantwoordelijk zijn voor re-integratie van hun werknemers. UWV is voor wat betreft de re-integratiedienstverlening alleen verantwoordelijk voor het publieke domein. Tot slot is van belang wat de eventuele verdiensten van de werknemer op het moment van de claimbeoordeling zijn. De WGA heeft tot doel dat arbeidsongeschikten hun resterende arbeidsmogelijkheden benutten. Mensen die dit (nog) niet volledig doen worden overgedragen aan WERKbedrijf voor ondersteuning bij het zoeken naar werk.

De WGA kent een financiële prikkel voor uitkeringsgerechtigden na afloop van de zogenaamde loongerelateerde uitkering (LGU). De hoogte van de WGA-uitkering na afloop van de LGU hangt af van de mate waarin de vastgestelde restverdien capaciteit wordt benut. Cliënten die geen verdiensten hebben vallen terug op een vervolguutkering die in tegenstelling tot de loongerelateerde uitkering niet gekoppeld is aan het laatst verdiende loon, maar aan het minimum loon. De sterkte van de financiële prikkel is niet voor iedereen gelijk en hangt af van de mate van arbeidsongeschiktheid en van het loon vóór arbeidsongeschiktheid. Omdat mensen met WGA 80-100 geen restverdien capaciteit hebben is er geen financiële prikkel. De financiële prikkel is groot voor mensen die vóór arbeidsongeschiktheid een hoog loon hadden omdat zij, wanneer ze niet werken, sterk in inkomen achteruit gaan. Onderzoek heeft laten zien dat de financiële prikkel een positief effect heeft op de arbeidsparticipatie van mensen met een WGA-uitkering, maar dat het effect klein is voor mensen met een laag inkomen²⁶.

Samengevat heeft de WGA dienstverlening betrekking op mensen die na twee jaar ziekte zijn beoordeeld door een verzekeringsarts van SMZ, de claimbeoordeling. Daarbij zijn zij publiek verzekerd, krijgen zij een WGA 35-80 of een WGA 80-100 AD uitkering en benutten zij op dat moment niet volledig hun restverdien capaciteit of bestaat de verwachting dat ze een verdien capaciteit van tenminste 20% kunnen ontwikkelen door verbetering van de medisch vastgestelde belastbaarheid.

2.3.2 Om hoeveel mensen gaat het?

Vanaf 2017 geldt het nieuwe model waarin afspraken zijn gemaakt om alle WGA-gerechtigden die vallen onder verantwoordelijkheid van WERKbedrijf in beeld te houden en dus dienstverlening aan te bieden. Over hoeveel mensen hebben we het nu eigenlijk? ²⁷ In december 2020 hadden in totaal bijna 350.000 mensen een lopende WIA-uitkering. Daarvan hebben 137.000 een IVA-uitkering en dus duurzaam weinig tot geen benutbare mogelijkheden. Zij ontvangen geen dienstverlening.

²⁶ Kantarci, T, en J. M. Van Sonsbeek. Do financial incentives stimulate partially disabled persons to return to work? Design Paper 155, NETSPAR, Tilburg University

²⁷ Bij de interpretatie van de cijfers moet worden bedacht dat de indeling berust op een aantal criteria waarbij slechts één positie wordt toegekend. In werkelijkheid is sprake van samenloop, bijvoorbeeld werk kan samengaan met actieve dienstverlening. De omvang van de diverse posities hangt dus af van de volgorde/rangorde van de criteria.

In de WGA 80-100 zitten in totaal 147.400 mensen, een deel van deze groep behoorde in december 2020 tot de caseload van WERKbedrijf. Bijna 20 duizend hebben het label 'medisch'. Deze groep wordt niet overgedragen aan WERKbedrijf. Zo'n 12.500 WGA 80-100-gerechtigden werkten bij eigenrisicodragers en deze werkgevers zijn verantwoordelijk voor de re-integratie van deze mensen. Ze vallen dus niet onder de verantwoordelijkheid van UWV WERKbedrijf. In totaal zijn 7.300 mensen met WGA 80-100 aan het werk zonder actieve dienstverlening. Het totale aantal werkenden is (veel) groter maar een deel heeft werk in combinatie met een actief dienstverleningstraject. Een relatief grote groep (circa 19.000) van de WGA 80-100 die voor 2017 is ingestroomd heeft geen actief dienstverleningstraject en heeft in het verleden ook geen dienstverlening gehad. Zoals in hoofdstuk 1 beschreven was het met de destijds beschikbare middelen niet mogelijk alle WGA-gerechtigden dienstverlening te bieden en is prioriteit gegeven aan de WGA 35-80. Per saldo ontvangen van de groep WGA 80-100 er eind 2020 60.000 dienstverlening door het WERKbedrijf.

In de WGA 35-80 uitkering zitten 65.000 mensen. Van deze groep vallen 5.400 mensen onder de verantwoordelijkheid van werkgevers die eigenrisicodrager zijn. Van deze groep benutten 18.100 mensen hun volledige restverdiencapaciteit. Van deze groep ontvangen er 26.500 mensen dienstverlening vanuit UWV. Van de overige WGA 35-80 mensen is het dienstverleningstraject afgesloten. Dit betreft voornamelijk WGA-gerechtigden die voor 2017 zijn ingestroomd.

Van de totale groep die ultimo 2020 een WIA-uitkering heeft (de genoemde 350.000) hebben er 86.500 (60.000 + 26.500) een lopend dienstverleningstraject bij UWV WERKbedrijf.

2.3.3 Wat zijn de kenmerken van de groep?

SEOR heeft in het kader van de nulmeting van het effectonderzoek naar de WGA dienstverlening een enquête uitgezet onder de deelnemers aan het onderzoek. Het betreft dus WGA-gerechtigden waarbij UWV verantwoordelijk is voor de re-integratie en die in aanmerking komen voor dienstverlening van UWV.

Uit de enquête blijkt dat de WGA-gerechtigden in de onderzoekspopulatie op het moment van de nulmeting over het algemeen (nog) een vrij grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Meer dan de helft van de WGA-gerechtigden zonder (volledige) baan zoekt niet naar betaald werk, naar eigen zeggen omdat zij zich (psychisch en/of lichamelijk) (nog) niet in staat voelen om te gaan werken. Van degenen in de 35-80 groep (zonder volledige baan) heeft de helft de intentie de komende periode (ander) werk te gaan zoeken, de helft van deze groep zegt graag te willen werken. Verder kunnen we concluderen dat WGA-gerechtigden weinig vertrouwen hebben in hun eigen effectiviteit wanneer het gaat om het vinden van ander werk en dat een groot deel van deze groep verwacht geen betaald werk meer te zullen vinden. Wat daarnaast opvalt is dat minder dan de helft van de WGA-gerechtigden weet welke stappen zij moeten zetten om de kans op werk te vergroten²⁸.

²⁸ Meer informatie is opgenomen in het rapport: SEOR en Verwey Jonker Instituut (2021) Effectevaluatie dienstverlening WGA. Concepttussenrapport

Dit is de groep waarmee UWV aan de slag is gegaan met intensieve dienstverlening om mensen toe te leiden naar werk. In 2025, wanneer het experiment wordt afgerond, is meer te zeggen over de effectiviteit van de dienstverlening.



Randvoorwaarden voor dienstverlening

Om uitvoering te kunnen geven aan de nieuwe WGA-dienstverlening, moet aan een aantal randvoorwaarden zijn voldaan. Ten eerste moeten de financiële middelen toereikend zijn om uitvoering te kunnen geven aan de voorgenomen intensivering van de dienstverlening. Ten tweede moet er voldoende capaciteit zijn om de dienstverlening aan klanten uit te kunnen voeren. Ten slotte is ook de kwaliteit van de dienstverlening van invloed op de uiteindelijke effectiviteit ervan. In dit hoofdstuk behandelen we deze drie onderwerpen.

3.1 Middelen

Zoals we in hoofdstuk 1 al hebben beschreven, zijn UWV en het ministerie van SZW in 2017 een nieuw dienstverleningsmodel voor de WGA overeengekomen. Het doel is om WGA-gerechtigden beter in beeld te krijgen en te houden. Om dit nieuwe dienstverleningsmodel uit te kunnen voeren, waren extra financiële middelen noodzakelijk. Het ministerie van SZW stelde vanaf 2019 jaarlijks € 10 miljoen beschikbaar voor de uitvoering van het nieuwe dienstverleningsmodel. Naast de reeds toegekende structurele middelen uit het regeerakkoord, heeft UWV vanaf 2019 € 15 miljoen aan eigen middelen ingezet ten behoeve van de WGA-dienstverlening.²⁹ Zodoende is er op jaarbasis aanzienlijk meer geld beschikbaar gekomen voor de WGA-dienstverlening. Dit vormt een sterk contrast met de periode voorafgaand aan de doorontwikkeling, waarin als gevolg van de operatie Redesign bij UWV weinig financiële

²⁹ Algemene Rekenkamer (2019) Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018, p.32.

middelen beschikbaar waren voor de WGA-dienstverlening en als gevolg daarvan een deel van de WGA-gerechtigden niet in beeld was.

De middelen zijn voldoende om de afspraken die met de minister zijn gemaakt na te komen. We weten niet in hoeverre de toegekende financiële middelen ook toereikend zijn voor het bieden van de beoogde effectiviteitsverbetering van de dienstverlening. Dit viel niet binnen de scope van dit onderzoek. Wel zijn in enkele andere onderzoeken vraagtekens geplaatst bij de mate waarin het toegekende budget toereikend is voor de uitvoering van het nieuwe dienstverleningsmodel. De Algemene Rekenkamer sprak in 2018 de twijfel uit of het haalbaar zou zijn om met het toegewezen budget alle WGA-gerechtigden in beeld te krijgen, te houden en te ondersteunen richting werk. De Algemene Rekenkamer signaleerde dat van de mensen die in 2017 zijn ingestroomd, in oktober 2018 slechts 54% een eerste gesprek had gehad.³⁰ In 2019 stelde ABDTOPConsult dat middelen en taken niet in evenwicht zijn waar het gaat om ondersteuning aan WGA-gerechtigden.³¹

3.2 Capaciteit

Een belangrijke pijler van het nieuwe dienstverleningsmodel in de WGA is het voeren van gesprekken met WGA-gerechtigden. De afspraak is gemaakt dat alle nieuw ingestroomde WGA-gerechtigden een oriëntatiegesprek krijgen. Het streven is dat WGA-gerechtigden gemiddeld twee gesprekken per jaar krijgen en minimaal één gesprek. Een belangrijke wijziging ten opzichte van de periode voorafgaand aan de doorontwikkeling van de WGA-dienstverlening is dat de gesprekken met WGA-gerechtigden opvolging krijgen. Afhankelijk van de uitkomst van de gesprekken, maken arbeidsdeskundigen en adviseurs intensieve dienstverlening een inschatting van de dienstverlening die het beste passend zou zijn. Om deze extra gesprekken en de opvolging daarvan uit te kunnen voeren, is het noodzakelijk dat er voldoende capaciteit van professionals beschikbaar is. We constateren zodoende dat het voor de uitvoering van de WGA-dienstverlening noodzakelijk is dat de personele bezetting op orde is.

De arbeidsdeskundigen (AD's) en adviseurs intensieve dienstverlening (AID's) voeren de dienstverlening aan WGA-gerechtigden uit. Om uitvoering te kunnen geven aan het nieuwe dienstverleningsmodel, kan ingezet worden op twee zaken: ten eerste een uitbreiding van de capaciteit door het inzetten van meer AD's en AID's en ten tweede door de productiviteit van de beschikbare AD's en AID's te verhogen. In het strategisch personeelsplan³² beschrijft UWV onder andere de meerjarige capaciteitsbehoefte, de belangrijkste risico's en uitdagingen en hoe UWV voornemens is daar invulling aan te geven.³³

³⁰ De Beleidsonderzoekers (2021) Perspectief op bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie, p.120; Algemene Rekenkamer (2019) Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018, p.34

³¹ De Beleidsonderzoekers (2021) Perspectief op bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie, p.120.

³² Dit heeft alleen betrekking op arbeidsdeskundigen en niet op adviseurs intensieve dienstverlening. Het strategisch personeelsplan geldt voor de gehele organisatie en beperkt zich zodoende niet tot de WGA-dienstverlening.

³³ UWV (2021) Strategisch personeelsplan arbeidsdeskundigen 2021-2025, p.3.

3.2.1 Capaciteitsuitbreiding

Uit de beschikbare documenten blijkt dat UWV de afgelopen jaren heeft ingezet op het uitbreiden van de capaciteit door het werven van extra AD's en AID's. Zo wordt in de stand van de uitvoering 2019 vermeld dat in 2018 de capaciteit al fors is uitgebreid en dit de komende jaren wordt doorgezet. Uit de door UWV aangeleverde informatie blijkt dat in de afgelopen jaren een uitbreiding van het aantal arbeidsdeskundigen en adviseurs intensieve dienstverlening voor de WGA-populatie heeft plaatsgevonden. Uit tabel 3.1 blijkt dat het aantal beschikbare fte's tussen 2017 en 2021 met 39% is toegenomen.

Tabel 3.1 Bezetting WGA-dienstverlening

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|-------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Totaal fte AD en AID | 304,7 | 322,3 | 411,0 | 419,1 | 423,6 |
| Toename ten opzichte van 2017 | - | 5,8% | 34,9% | 37,5% | 39,0% |

Bron: Gegevens UWV, bewerking De Beleidsonderzoekers

Bij de gerealiseerde capaciteitsuitbreiding zijn een aantal kanttekeningen op zijn plaats. Ten eerste moet UWV de nieuw geworven AD's en AID's eerst (intern) opleiden: er is niet of nauwelijks aanbod van al opgeleide AD's en AID's. Dit betekent dat aangenomen professionals een opleiding doorlopen en daardoor zijn zij in eerste instantie beperkt inzetbaar en productief. De initiële opleiding van AID's duurt 10 maanden, waarna een praktijkdeel volgt. Voor AD's duurt de initiële opleiding 18 maanden, waarna het praktijkdeel volgt.³⁴ Daarbij geldt dat hoe verder de opleiding is gevorderd, hoe hoger de productiviteit ligt.³⁵ Ten tweede blijkt uit de beschikbare informatie dat de werving van AD-capaciteit onvoldoende is om het werk uit te kunnen voeren. Zodoende wordt een deel van de AD-capaciteit extern ingehuurd. We weten niet hoe de externe inhuur zich in de afgelopen jaren heeft ontwikkeld en in hoeverre het UWV is gelukt om de benodigde AD-capaciteit aan te trekken en in dienst te nemen. Met andere woorden: voor tabel 1 is niet duidelijk om hoeveel eigen personeel en hoeveel ingehuurd personeel het gaat. Ten derde blijkt uit de gesprekken dat de beschikbare capaciteit van interne AD's en AID's tussen regio's verschilt. En ten slotte merken we op dat in het strategisch personeelsplan 2021-2025 de vergrijzing van de populatie arbeidsdeskundigen genoemd wordt als risicofactor, vanwege de hoge uitstroom wegens het bereiken van de AOW-leeftijd. Dat maakt het lastiger om het personeelsbestand van geregistreerde en ervaren arbeidsdeskundigen structureel te laten groeien.³⁶ We weten op basis van de beschikbare informatie niet hoe de huidige instroom zich verhoudt tot de uitstroom vanwege het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd. Het hebben van voldoende beschikbare capaciteit van AD's en AID's blijft daarmee een aandachtspunt.

³⁴ Ministerie van SZW (2019) Stand van de uitvoering juni 2019.

³⁵ UWV (2019) Notitie productiviteit WGA, p.8.

³⁶ UWV (2021) Strategisch personeelsplan arbeidsdeskundigen 2021-2025, p.3.

3.2.2 Productiviteit

Op basis van de interviews met betrokkenen komt naar voren dat in de afgelopen jaren is gestuurd op het verhogen van de productiviteit. Een belangrijke ontwikkeling om de productiviteit te verhogen is dat er meer aandacht is gekomen voor planning, forecast, sturing en verantwoording. Er zijn bedrijfsbureaus ingevoerd die een ondersteunende rol richting AD's en AID's hebben in de langetermijnplanning en het agendabeheer. Ook hebben operationeel managers een specifieke training gevolgd. Als gevolg van de inspanningen is de productiviteit gestegen. Om de bedrijfsvoering verder te optimaliseren heeft UWV per 2019 een cost accounting model ingevoerd. Dit cost accounting model is een meetmodel waarin dienstverleningsactiviteiten gekoppeld zijn aan normtijden. Op die manier ontstaat meer inzicht in de tijd die AD's en AID's besteden aan de klant³⁷. Ook zijn inspanningen gepleegd om het aantal no-shows terug te dringen. De coronacrisis heeft, zo blijkt uit interviews, het aantal no-shows teruggedrongen, omdat veel gesprekken telefonisch of via videobellen plaatsvonden. Uit de interviews blijkt ten slotte dat bepaalde taken van AD's en AID's niet als productieve tijd kunnen worden geschreven, maar wel als zodanig worden ervaren en bovendien volgens hen bij hun taakuitoefening horen. Dan valt te denken aan samenwerking met andere partijen en het regelen van allerhande zaken om te proberen werkhervatting te realiseren voor een klant.

Uit de beschikbare informatie komt naar voren dat sprake is van een fors toegenomen productie, uitgedrukt in gespreksequivalent.³⁸ De grootste stijging van de productie vond plaats in 2018 en 2019. De meerjarige gegevens zijn opgenomen in tabel 3.2.

Tabel 3.2 Productie WGA-dienstverlening

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|-------------------------------|--------|---------|---------|---------|---------|
| Productie in GE ³⁹ | 94.219 | 146.594 | 174.585 | 190.451 | 190.802 |
| Toename ten opzichte van 2017 | - | 55,6% | 85,3% | 102,1% | 102,5% |

Bron: Gegevens UWV, bewerking De Beleidsonderzoekers

Eerder hebben we gezien dat de capaciteit (ten opzichte van 2017) met 39% is uitgebreid. De productie is gestegen met 102% ten opzichte van 2017. Dit betekent dat de productiviteit met 45% is toegenomen per FTE. Ondanks de uitbreiding van het aantal beschikbare fte's en het op andere manieren verhogen van de productie, lag de uitgevoerde productie in 2019 en 2020 onder het geplande productietarget. We weten niet welke gevolgen dit heeft voor de uitvoering van de dienstverlening: kunnen er bijvoorbeeld minder gesprekken worden uitgevoerd dan conform afspraak met het ministerie van SZW? Of zou er meer dienstverlening aan te bieden zijn met dezelfde capaciteit? Uit de interviews met betrokkenen van UWV blijkt dat UWV mogelijkheden ziet om de productie verder te verhogen.

³⁷ Effectiviteit en kwaliteit waren niet geïntegreerd in dit model. Op dit moment loopt een proces van herijking op het model waar die elementen wel in meegenomen worden.

³⁸ 1 gespreksequivalent is 99,416 minuut.

³⁹ Gespreksequivalent.

3.3 Kwaliteit van dienstverlening

Het uiteindelijke doel van de doorontwikkeling van de WGA-dienstverlening is de effectiviteit van die dienstverlening te verhogen. Dit moet leiden tot meer klanten die werkfit zijn en dat uiteindelijk meer WGA-gerechtigden duurzaam het werk hervatten. Om de effectiviteit van de dienstverlening te vergroten is niet alleen de intensiteit van de dienstverlening van belang, maar ook de kwaliteit van de dienstverlening die geboden wordt. De kwaliteit van de dienstverlening komt tot uiting in het handelen van professionals: hun vakmanschap doet ertoe. Het zijn de professionals die via de gesprekken met WGA-gerechtigden en de keuzes die de professionals maken voor de inzet van dienstverlening die direct van invloed zijn op de uiteindelijke effectiviteit van de dienstverlening.

Uit de beschikbare informatie komt naar voren dat UWV waarde hecht aan het vakmanschap van professionals. Het vakmanschap van professionals wordt op diverse manieren geborgd en er is in de afgelopen jaren ingezet op het vergroten van het vakmanschap. De borging van het vakmanschap is ten eerste gelegen in de certificering van professionals. De AD's van UWV moeten allemaal geregistreerd en gecertificeerd zijn als zodanig. Om gecertificeerd te blijven moeten AD's aan bepaalde normen ten aanzien van bij- en nascholing voldoen. Voor AID's gelden geen certificeringseisen, maar heeft UWV een intern educatieprogramma dat nieuwe AID's moeten volgen. Ten tweede heeft UWV in de afgelopen jaren ingezet op kennisdeling en kennisontwikkeling van professionals, onder andere door middel van intervisie en de inzet van staf-arbeidsdeskundigen. Tevens is het interne opleidings- en trainingsaanbod uitgebreid. We weten niet in hoeverre hier door AD's en AID's meer dan voorheen gebruik van wordt gemaakt, en in hoeverre dit heeft bijgedragen aan de gewenste ontwikkeling van het vakmanschap.

Het is de ambitie van UWV om een lerende organisatie te worden. Volgens betrokkenen is het uitgangspunt van een lerende organisatie dat iedereen reflecteert op het eigen handelen en zich daarin probeert te ontwikkelen. Door veelvuldig in te zetten op het uitvoeren van experimenten en onderzoek, is het idee dat professionals wennen aan het feit dat verandering en verbetering een continu proces is. Ook is meer inzet gepleegd op interdisciplinair overleg en onderlinge uitwisseling van kennis en ervaringen, bijvoorbeeld in de zogenaamde "ervaringenarena" en in de "maatwerkplaats" waar knelpunten worden besproken.

Welke inzet UWV in de afgelopen jaren heeft gepleegd om het vakmanschap van professionals te vergroten komt aan bod in het volgende hoofdstuk.

3.4 Conclusie

Om het nieuwe dienstverleningsmodel WGA uit te kunnen voeren, heeft het ministerie van SZW vanaf 2019 jaarlijks € 10 miljoen beschikbaar gesteld voor de uitvoering van het nieuwe dienstverleningsmodel. Naast de reeds toegekende structurele middelen uit het regeerakkoord, heeft UWV vanaf 2019 € 15 miljoen aan eigen middelen ingezet ten behoeve van de WGA-dienstverlening. De middelen zijn voldoende om de afspraken die met de minister zijn gemaakt na te komen. We weten niet in hoeverre de toegekende financiële middelen ook toereikend zijn voor het bieden van de beoogde effectiviteitsverbetering van de dienstverlening.

De arbeidsdeskundigen (AD's) en adviseurs intensieve dienstverlening (AID's) voeren de dienstverlening aan WGA-gerechtigden uit. Om uitvoering te kunnen geven aan het nieuwe dienstverleningsmodel is ingezet op een uitbreiding van de capaciteit door het inzetten van meer AD's en AID's en ten tweede door de productiviteit van de beschikbare AD's en AID's te verhogen. UWV heeft de afgelopen jaren ingezet op het uitbreiden van de capaciteit door het werven van extra AD's en AID's. Het aantal beschikbare aantal fte's tussen 2017 en 2021 is met 39% toegenomen. De productie per FTE is gestegen met 45% tussen 2017 en 2021.



Uitvoering: kwaliteit en vakmanschap

Sinds 2017 heeft UWV uitvoering gegeven aan de intensivering en doorontwikkeling van de WGA-dienstverlening. Er zijn inspanningen gepleegd om de kwaliteit van de dienstverlening te laten toenemen. In dit hoofdstuk gaan we dieper in op wat er is gedaan om de kwaliteit en het vakmanschap te verbeteren. Dit houdt direct verband met de uitvoering van de dienstverlening door professionals. De volgorde die we aanhouden in dit hoofdstuk houdt verband met de mate waarin onderwerpen reeds zijn geïmplementeerd in de organisatie. Het Kader Methodisch Re-integreren (KMR) en het Werkplan worden bijvoorbeeld grootschalig gebruikt in de organisatie (4.2 en 4.3). In 4.6 bespreken we nog lopende onderzoeken en pilots.

4.1 Weten wat werkt voor welke klant

Om de effectiviteit van dienstverlening te vergroten is het zaak om meer inzicht te krijgen in wat eigenlijk effectieve dienstverlening aan WGA-gerechtigden is. Er is niet één werkwijze die voor alle WGA-gerechtigden effectief is, in de zin dat het leidt tot werkhervatting. Er is maatwerk nodig voor elke klant, waarbij het aan de (UWV) professional is om samen met de klant te bepalen wat de best passende dienstverlening is die bijdraagt aan de ontwikkeling van de klant. Er bleek behoefte te zijn bij professionals aan meer ondersteuning bij hun keuzes voor dienstverlening, zodat de dienstverlening beter aan zou sluiten op elke WGA-gerechtigde. Daartoe was het enerzijds van belang om een duidelijker antwoord te krijgen op de vraag: wat werkt voor welke klant? Anderzijds was er behoefte aan verdere professionalisering en een meer

methodische werkwijze, zodat professionals beter geëquipeerd waren voor het maken van onderbouwde keuzes voor de inzet van dienstverlening.

Uit eigen dossieronderzoek van UWV bleek dat professionals zeer verschillend te werk gingen bij het in beeld brengen van de klant en de wijze waarop zij vervolgens een keuze maakten voor de inzet van dienstverlening. Bovendien werden die keuzes niet altijd voldoende gemotiveerd. Hoewel de ervaring van professionals waardevol is voor klanten, blijkt uit de interviews die zijn gehouden voor dit onderzoek, dat de overtuiging was dat de dienstverlening voor elke klant beter onderbouwd moest worden en een betere basis in bestaande wetenschappelijke kennis over effectieve dienstverlening moest hebben.

In de volgende paragrafen behandelen we diverse onderwerpen die zijn ingezet om de kwaliteit en het vakmanschap van de professionals te vergroten. Dan gaat het bijvoorbeeld om de inzet op kennisvergroting over de dienstverlening vanuit het streven om de inzet van dienstverlening effectiever te maken. Dit moet bijdragen aan een meer evidence-based werkwijze. Ook besteden we aandacht aan de inzet op het vergroten van het vakmanschap, zodat professionals beter zijn toegerust voor het maken van keuzes voor dienstverlening. Dit heeft onder andere vorm gekregen in activiteiten gericht op een meer methodische werkwijze.

4.2 Kader Methodisch Re-integreren

Voor de effectiviteit van de dienstverlening is het cruciaal om in de gesprekken met WGA-gerechtigden een zo goed mogelijk beeld te krijgen van hun (functionele) beperkingen, mogelijkheden, behoeften en wensen. De vaardigheden van AD's en AID's om deze informatie boven water te krijgen zijn zodoende van groot belang. Om AD's en AID's te ondersteunen bij het in kaart brengen van de (on)mogelijkheden van de klant en de bevorderende en belemmerende factoren ten aanzien van re-integratie en werk, is het Kader Methodisch Re-integreren (KMR) ontwikkeld. Het doel van dit KMR is om professionals van UWV in staat te stellen op een systematische en doelgerichte wijze de klant in beeld te brengen door middel van het gesprek.⁴⁰ Dit moet er tevens toe leiden dat professionals goed onderbouwde dienstverlening inkopen voor klanten.

4.2.1 Ontwikkeling van het Kader Methodisch Re-integreren

Het KMR is ontwikkeld door de divisie SMZ⁴¹ Centraal Expertise Centrum van UWV. Uit de interviews blijkt dat de aanleiding daarvoor meervoudig was. Uit dossieronderzoek bij SMZ en uit het onderzoek 'Wat kopen we in voor wie' bleek dat de kwaliteit van de onderbouwing van de re-integratiedienstverlening bij de divisies SMZ en WERKbedrijf onvoldoende was. Daarnaast kwamen er signalen uit de uitvoering dat er behoefte was aan een methode om de situatie van de klant goed in beeld te kunnen brengen. SMZ heeft vervolgens een werkgroep ingesteld voor de ontwikkeling van het KMR. Dit heeft geresulteerd in een uitgebreid handboek en een zogenaamde bureaulegger van één A4, waarin de kernpunten van het KMR zijn opgenomen.

⁴⁰ UWV (2020) Kader methodische aanpak re-integratie, p.2.

⁴¹ Sociaal Medische Zaken.

Het KMR is gebaseerd op het ICF-model⁴² dat zowel nationaal als internationaal wordt gehanteerd om gestructureerd een beeld te vormen van de elementen die de participatiepositie van de klant beïnvloeden. Het KMR is geïntroduceerd bij de professionals van SMZ en WERKbedrijf.

Het KMR moet bijdragen aan een antwoord op de vraag: wat heeft de klant nodig om weer te functioneren in werk en welke stappen zijn nodig om dat te realiseren? Het KMR bestaat uit drie blokken die professionals langslopen, namelijk⁴³:

1. Beeldvorming: ken je klant op de onderdelen gezondheidstoestand, functioneren in werk en functioneren op de arbeidsmarkt. Daarbij is het van belang ook een beeld te krijgen van houding en gedrag van de klant ten aanzien van werk;
2. Oordeelsvorming: hoe gaat de klant weer aan het werk en heeft hij daarbij ondersteuning nodig? Het beeld van de klant leidt tot een beoordeling van de belangrijkste belemmeringen, wat er nodig is om die weg te nemen en welke factoren ondersteunend kunnen zijn voor de klant. Daarbij gaat het ook om de inzet van voorzieningen en inkoop van instrumenten.
3. Besluitvorming: wat gaat de klant doen en welke concrete afspraken maken we met de klant? Dit heeft ook betrekking op de begeleiding door UWV.

4.2.2 Implementatie van het Kader Methodisch Re-integreren

UWV heeft ingezet op het creëren van draagvlak voor het KMR door zich eerst op de staf-arbeidsdeskundigen⁴⁴ te richten. Via deze staf-arbeidsdeskundigen zijn per regio de arbeidsdeskundigen en adviseurs intensieve dienstverlening geïntroduceerd in de werking van het KMR en vervolgens getraind in de methodiek. Door SMZ was opleidingsmateriaal ontwikkeld voor de implementatie van het KMR, waaronder een tweedaagse training. Uit de interviews blijkt dat het WERKbedrijf alle arbeidsdeskundigen en adviseurs intensieve dienstverlening deze training heeft laten volgen. De trainingen zijn gegeven per vestiging. Vervolgens hebben de rayons een borgingsplan geschreven waarin zij beschrijven hoe ze het KMR gaan borgen. Aspecten van de borging die veel terugkomen zijn intervisie en casuïstiekbespreking.⁴⁵ In de gesprekken wordt benadrukt dat borging van het KMR een continu proces is. De evaluatie van de implementatie van het KMR biedt aanknopingspunten voor de verdere borging van het KMR.

Er zijn geen gegevens beschikbaar over het gebruik van het KMR in de praktijk en de ervaringen van professionals met het KMR. Op basis van de interviews is het beeld dat het KMR inmiddels door veel AD's en AID's gebruikt wordt⁴⁶. Volgens één van de betrokkenen is daarbij doorslaggevend geweest dat de staf-arbeidsdeskundigen het KMR telkens onder de aandacht hebben gebracht. Er lijkt inmiddels breed draagvlak voor het KMR te zijn en enthousiasme voor het instrument als hulpmiddel, omdat het praktisch toepasbaar is en het helpt methodisch te werken. Wel wordt opgemerkt dat de administratieve lasten in de beleving van AD's en AID's

⁴² International Classification of Functioning, Disability and Health. Het functioneren van de persoon in zijn of haar maatschappelijke context staat daarbij centraal.

⁴³ Tot stand gekomen op basis van de Handleiding Kader methodische aanpak re-integratie en de Bureaulegger.

⁴⁴ Stafarbeidsdeskundigen hebben een coördinerende rol en zijn medeverantwoordelijk voor het verder opleiden en ontwikkelen van arbeidsdeskundigen.

⁴⁵ Zie ook: UWV (2021) Rapportage review op het proces van borging van de implementatie KMR.

⁴⁶ Een bij de implementatie betrokken medewerker schat dat het KMR gebruikt wordt door 85-90% van de AD's en AID's.

zijn gestegen. Ook vraagt het wat van professionals om zich de methodiek eigen te maken, het betreft immers een omslag van werken met grote mate van eigen vrijheid naar methodisch werken op zichzelf. Er is geen zicht op de kwaliteit van de toepassing van het KMR en of het instrument volgens professionals helpt om de klant beter in beeld te krijgen.

4.2.3 Motiverende gespreksvoering

Het KMR biedt AD's en AID's een structuur om het gesprek te voeren, maar dit heeft geen betrekking op de wijze waarop zij het gesprek voeren. Er is meer nodig dan alleen een structuur voor het gesprek om klanten te motiveren en te stimuleren zich in te spannen voor hun eigen ontwikkeling richting werkhervatting. In de interviews is aangegeven dat aandacht is besteed aan motiverende gespreksvoering. Motiverende gespreksvoering is een wijze van gespreksvoering om de motivatie van de klant te versterken en te stimuleren, een basisvaardigheid voor arbeidsdeskundigen⁴⁷. Uit de interviews blijkt dat er een training over motiverende gespreksvoering is ontwikkeld, om hier opnieuw aandacht voor te vragen. We weten niet in hoeverre motiverende gespreksvoering breed is uitgerold binnen de organisatie en wat de inzet op motiverende gespreksvoering heeft opgeleverd.

4.3 Werkplan

Zoals in hoofdstuk 3 aan de orde is gekomen, moeten de gesprekken leiden tot een goed beeld van de klant en diens mogelijkheden. In het Werkplan leggen professionals vast welke afspraken zij hebben gemaakt met de klant over de te zetten stappen richting werkhervatting. In 2020 en 2021 heeft UWV een nieuw Werkplan ontwikkeld en geïmplementeerd.⁴⁸ Aanleiding hiervoor was dat de inhoudelijke kwaliteit van de Werkplannen onder andere volgens de professionals te wensen overliet. Een deel van de werkplannen was weinig concreet over hoe belemmeringen worden weggenomen. Zo werd bijvoorbeeld niet altijd duidelijk hoe aan het verbeteren van de werknemersvaardigheden concreet invulling zou worden gegeven. Ook bleek dat re-integratiebedrijven hun opdracht zoals weergegeven in het Werkplan soms onvoldoende duidelijk vonden.⁴⁹

Met het nieuwe Werkplan wordt beoogd de kwaliteit ervan te bevorderen. Om het methodisch werken te stimuleren, is ervoor gekozen het nieuwe Werkplan qua structuur af te stemmen op het KMR. Het idee hierachter is dat het KMR en Werkplan elkaar op deze manier versterken: door volgens het KMR te werken wordt het eenvoudiger om het Werkplan snel en goed op te stellen. In het nieuwe Werkplan moet duidelijk zijn opgenomen wat er van de WGA-gerechtigde wordt verwacht en welke verplichtingen de afspraken voor de klant met zich meebrengen. Ook moet uit het Werkplan duidelijk blijken welke dienstverlening het re-integratiebedrijf moet bieden. Afspraken worden duidelijk en SMART geformuleerd en betreffen zowel de werkzoekende, het re-integratiebedrijf als UWV.⁵⁰

⁴⁷ Naast motiverende gespreksvoering zijn er ook andere methoden om het gesprek met de klant te voeren.

⁴⁸ UWV Jaarverslag 2020, p.18-20

⁴⁹ UWV (2020) Implementatie communicatieplan Werkplan AG.

⁵⁰ UWV (2020) Implementatie communicatieplan Werkplan AG.

Het nieuwe Werkplan is - om ICT redenen - na de invoering van het KMR geïmplementeerd. Uit de interviews maken we op dat het enige tijd heeft gekost voordat voor professionals in de uitvoering duidelijk was dat het KMR en het Werkplan bij elkaar horen. De implementatieperiode van het Werkplan is verlengd om deze link duidelijker te kunnen leggen en om ruimte te geven aan professionals om de kennis van het KMR op te frissen. Sinds de implementatie werken alle professionals met het nieuwe Werkplan, er is namelijk geen andere mogelijkheid. Uit de evaluatie van de implementatie van het Werkplan blijkt dat er relatief veel tijd nodig was om professionals het schrijven van een kwalitatief goed Werkplan aan te leren. Daarbij bleek dat de kennis er wel was, maar het toepassen hiervan tijd en aandacht vergt. De borging van het Werkplan vindt plaats in onder meer intervisie, casuïstiekbespreking en de onderlinge toetsing en bespreking van werkplannen. Een knelpunt in de uitvoering is dat het maken van nieuwe afspraken met de klant ook om het opstellen van een nieuw Werkplan vraagt. Bij kleine veranderingen kost dit relatief veel tijd en zien AD's en AID's er de toegevoegde waarde niet altijd van in, waardoor er geen nieuw Werkplan wordt opgesteld.⁵¹ Er loopt momenteel onderzoek naar de opbrengsten van het nieuwe Werkplan, om in kaart te brengen of de gewenste kwaliteitsverbetering ook naar voren komt.

4.4 Keuzes bij de inzet van dienstverlening

Voortvloeiend uit de behoefte om meer te weten te komen over welke vormen van dienstverlening effectief zijn voor welke klant is onderzoek gedaan naar de huidige inzet van re-integratietrajecten. Ook is ingezet op het verbeteren van de samenwerking met re-integratiebedrijven, zodat de ingekochte re-integratietrajecten beter aansluiten bij de behoeften van de klant en de kwaliteit van dienstverlening is geborgd. Dit moet uiteindelijk bijdragen aan een meer evidence-based werkwijze waarin de kwaliteit van de dienstverlening is verankerd.

4.4.1 Inzichten over de inkoop van dienstverlening

In 2020 deed UWV onderzoek naar de inkoop van re-integratietrajecten en scholing onder de titel 'Wat kopen we in voor wie'. Dit onderzoek was bedoeld om meer inzicht te krijgen in welke re-integratietrajecten in de huidige dienstverlening voor WGA-gerechtigden worden ingekocht, welke activiteiten daarbinnen worden uitgevoerd, waarom voor deze dienstverlening is gekozen en welke resultaten daarmee zijn behaald. Dit onderzoek vormt zodoende de opmaat naar het verkrijgen van meer inzicht in welke dienstverlening nu het beste past bij welke klant.

UWV maakt onderscheid tussen verschillende typen re-integratietrajecten. De belangrijkste twee trajecten die worden ingekocht zijn "Werkfit-trajecten" en "Naar werk-trajecten". Daarnaast kan UWV modulaire trajecten inzetten en scholing. Een Werkfit-traject is gericht op klanten die beschikken over arbeidsvermogen, maar nog niet voldoende zijn toegerust om het werk te hervatten. Activiteiten die vallen onder Werkfit-dienstverlening vallen uiteen in drie categorieën: a) het verbeteren van de persoonlijke effectiviteit, b) het versterken van werknemersvaardigheden en c) het in beeld brengen van de arbeidsmarktpositie.⁵² Een Naar werk-traject heeft tot doel klanten daadwerkelijk te plaatsen in werk en hen vervolgens aan het

⁵¹ UWV, Rapportage borging implementatie Werkplan AG.

⁵² UWV (2020) Wat kopen we in voor wie, p.14, 19.

werk te houden.⁵³ Voor modulaire trajecten geldt dat UWV bepaalde diensten kan inkopen die niet onder het Werkfit-traject of Naar werk-traject vallen, bijvoorbeeld omdat de klant eerst geactiveerd moet worden en nog niet toe is aan het Werkfit-traject.

Zowel het Werkfit-traject als het Naar werk-traject zijn geen vastomlijnde trajecten. Onder deze trajecten vallen diverse activiteiten die de AD of AID, in overleg met de klant, kan inzetten. Voorbeelden van activiteiten die vallen onder het Werkfit-traject zijn: het vergroten van de psychische weerbaarheid, leren omgaan met stress, het aanleren van een weekstructuur en het beter in beeld krijgen van wat de klant kan.⁵⁴ Bij het Naar werk-traject gaat het om activiteiten zoals het trainen van sollicitatievaardigheden en het aanleren van zoekstrategieën.⁵⁵ De professional legt in het Werkplan⁵⁶ vast waar de dienstverlening op gericht moet zijn en dit vormt de opdracht voor het re-integratiebedrijf.

Het onderzoek 'Wat kopen we in voor wie?' heeft diverse inzichten opgeleverd over de inkoop van re-integratietrajecten. Ten eerste is daaruit gebleken dat een deel van de werkplannen weinig concreet was over op welke wijze belemmeringen worden weggenomen. Zo werd bijvoorbeeld niet altijd duidelijk hoe aan het verbeteren van de werknemersvaardigheden concreet invulling wordt gegeven. Ten tweede gaven de eindrapportages vaak geen beschrijving van de daadwerkelijk uitgevoerde activiteiten, waardoor niet duidelijk was wat er precies met de klant is gebeurd. De verantwoording van re-integratiebedrijven bleek op dit punt onvoldoende toereikend. Ten derde bleken bepaalde activiteiten plaatsgevonden te hebben die niet waren voorgeschreven in de werkplannen. Er lijkt zodoende sprake te zijn van voortschrijdend inzicht over de benodigde dienstverlening gedurende het proces. Ten vierde viel op dat een Werkfit-traject regelmatig werd ingezet voor klanten die niet lang na afronding van het traject uitstromen naar betaald werk. De Werkfit-training is eigenlijk bedoeld voor mensen die een grotere afstand tot de arbeidsmarkt hebben en dient als opstap naar het Naar werk-traject. Dit riep zodoende vragen op over de mate waarin de keuze voor een traject voldoende passend is.

Voortvloeiend uit het onderzoek 'Wat kopen we in voor wie?' en op basis van gesprekken met professionals, bleek dat professionals het moeilijk vonden om goede en goed onderbouwde keuzes te maken bij het inkopen van dienstverlening. Gesignaleerd is dat re-integratiebedrijven zelf met suggesties kwamen voor verbetering van het traject, omdat de ingekochte dienstverlening onvoldoende aansloot. Er bleek meer expertise en ervaring nodig te zijn om goede keuzes te maken bij de inkoop van dienstverlening. Hier is op diverse manieren opvolging aan gegeven. Ten eerste geven betrokkenen van UWV aan dat het Kader methodisch re-integreren (KMR) heeft bijgedragen aan het goed onderbouwd kunnen maken van keuzes. Die keuzes worden beter onderbouwd en op meer gestructureerde wijze dan voorheen vastgelegd in het nieuwe Werkplan. Zowel het KMR als het Werkplan hebben zodoende bijgedragen aan de inkoop van beter passende trajecten. Ten tweede is een opleiding ontwikkeld voor AD's en AID's over de inkoop van dienstverlening. Dit moest professionals helpen om meer zicht te krijgen op de beschikbare voorzieningen en re-

⁵³ UWV (2020) Wat kopen we in voor wie, p.31.

⁵⁴ UWV (2020) Wat kopen we in voor wie, p.20-21.

⁵⁵ UWV (2020) Wat kopen we in voor wie, p.37.

⁵⁶ Zie voor meer informatie over het Werkplan paragraaf 5.2.

integratiedienstverlening en het moet hen handvatten bieden om op de juiste manier in te kopen. Ten derde zijn tools ontwikkeld om professionals te ondersteunen bij het maken van keuzes, namelijk een toolkit met instructies en voorbeeldcasuïstiek en een re-integratiewijzer met daarin een overzicht van gecontracteerde re-integratiebedrijven met hun specialiteiten.

We gaan dieper in op de inzet van re-integratietrajecten voor WGA-gerechtigden in hoofdstuk 5.

4.4.2 Opdrachtgeverschap richting re-integratiebedrijven

De uitvoering van de re-integratietrajecten ligt in handen van de re-integratiebedrijven waar UWV mee samenwerkt. Om de effectiviteit van de WGA-dienstverlening in zijn geheel te vergroten, heeft UWV zich in de afgelopen jaren gericht op het vergroten van de effectiviteit van re-integratietrajecten. Zoals eerder in dit hoofdstuk aan bod is gekomen zijn er inspanningen gepleegd om professionals beter toe te rusten voor het inkopen van re-integratietrajecten voor hun klanten, zodat de ingezette dienstverlening beter passend is. Daarnaast zijn inspanningen gepleegd om het opdrachtgeverschap op casusniveau richting re-integratiebedrijven te verbeteren, waarbij enerzijds signalen van re-integratiebedrijven over wat passende dienstverlening is voor een klant beter benut worden en anderzijds strikter wordt toegezien op de kwaliteit van dienstverlening die re-integratiebedrijven leveren. Dit moet bijdragen aan een kwaliteitsimpuls voor de dienstverlening.

Re-integratiebedrijven worden beoordeeld op de prestaties die zij leveren in termen van succesvol afgeronde trajecten. Het model om de prestaties van re-integratiebedrijven te beoordelen is in de afgelopen jaren in overleg met de re-integratiebedrijven aangescherpt. Bij herhaaldelijk onderpresteren kan de overeenkomst beëindigd worden. Hierover gaat van tevoren een signaal naar desbetreffend re-integratiebedrijf, zodat deze de kans heeft om de prestaties te verbeteren. Daarnaast heeft UWV ingezet op het gesprek met re-integratiebedrijven om signalen van hun kant over verbetermogelijkheden te horen en mee te nemen. Daarbij gaat het om periodiek overleg met brancheorganisaties NOLOC en OVAL. Daarnaast hebben accounthouders van UWV elk een aantal re-integratiebedrijven in portefeuille, waarmee zij periodiek accountgesprekken voeren en resultaten en klachten bespreken. Waar nodig worden verbeterafspraken gemaakt. Daarnaast toetsen de accounthouders of de bedrijven nog voldoen aan de uitsluitingsgronden en geschiktheidseisen.

4.5 Registratie

Zoals eerder in dit rapport naar voren is gekomen, is het voor effectieve dienstverlening noodzakelijk dat UWV beschikt over een goed en actueel beeld van de mogelijkheden en onmogelijkheden van elke klant. Vervolgens is het zaak om de inzet van dienstverlening en de ontwikkelingen die de klant doormaakt goed te monitoren, zodat de effecten van de dienstverlening in beeld blijven. Het meetbaar maken en meten van de inzet van dienstverlening en van de ontwikkelingen van klanten is zodoende cruciaal om de effecten van de ingezette activiteiten te kunnen beoordelen. Dit vereist goede registratie van informatie over activiteiten

en de opbrengsten daarvan. Zonder registratie en sturing op informatievoorziening kan geen monitoring van de dienstverlening en de effecten daarvan plaatsvinden.⁵⁷

Tot 2018 was er beperkt inzicht in de inzet van middelen in de WGA. Vanaf 2018 heeft UWV gewerkt aan het optimaliseren van de kwaliteit van registraties om de bedrijfsvoering te optimaliseren.⁵⁸ Dit heeft geleid tot een herijking van het meetmodel in 2018, zodat allerhande informatie goed geregistreerd kan worden.⁵⁹ De registratie richt zich op drie zaken. Ten eerste op het registreren van ingezette activiteiten. Op die manier ontstaat meer inzicht in hoe de dienstverlening wordt uitgevoerd. Ten tweede gaat het om het monitoren van de opbrengsten van de dienstverlening op klantniveau. Daartoe is het van belang om diverse gegevens over de klant op verschillende momenten in kaart te brengen. Ten derde is het voor de interne bedrijfsvoering van belang om meer inzicht te krijgen in de wijze waarop professionals hun tijd besteden en hoe dit verder geoptimaliseerd kan worden. Het cost-accounting model is een instrument om de productiviteit te monitoren. Het ontwikkelde meetmodel voedt het cost-accounting model.⁶⁰

Specifiek voor het effectonderzoek heeft UWV een centraal team ingesteld. Dit centrale team is onder andere verantwoordelijk voor de registratie en monitoring. Zo monitort het team de landelijke data.⁶¹

Ook is een business intelligence tool (BI-tool) ontwikkeld om de effectiviteit van de dienstverlening te monitoren. De BI-tool geeft de beschikbare data, bijvoorbeeld over het aantal gesprekken en de positie van de klant op de participatieladder, visueel en realtime, weer. Dit maakt het mogelijk om trends te zien en ontwikkelingen te volgen. Er zijn inspanningen gepleegd om deze BI-tool verder te ontwikkelen zodat monitoring kan plaatsvinden op vestigingsniveau.⁶²

4.6 Lopende onderzoeken en ontwikkelingen

Om een meer evidence-based werkwijze toe te kunnen passen in de WGA-dienstverlening is meer inzicht in "wat werkt" nodig. Daartoe heeft UWV in de afgelopen jaren diverse onderzoeken uitgevoerd en is ander onderzoek nog lopend. Een deel van deze onderzoeken moet tevens bijdragen aan een meer methodische werkwijze. We beschrijven hieronder de belangrijkste onderzoeken.

4.6.1 Profiling-instrument

Zoals we aan het begin van dit hoofdstuk beschreven, is er behoefte aan een beter beeld van wat voor welke klant werkt. Al in het programmaplan voor de doorontwikkeling van de WGA-

⁵⁷ TK 2017-2018, 33 566 nr.102, p.3-4.

⁵⁸ TK2018-2019, 26 448 nr. 625, p.7.

⁵⁹ UWV (2019) Notitie productiviteit WGA, p.4.

⁶⁰ UWV (2019) Notitie productiviteit WGA, p.6.

⁶¹ UWV (2020) Monitorrapport effectevaluatie WGA editie 1, p.5.

⁶² UWV (2020) Monitorrapport effectevaluatie WGA editie 1, p.5; UWV (2020) Monitorrapport effectevaluatie WGA editie 2, p.6.

dienstverlening kondigde UWV inspanningen op het gebied van profiling aan: een beter beeld krijgen van de klant en op basis daarvan goed onderbouwde keuzes maken voor passende vervolgstappen richting werkhervatting. Met de inzet op profiling werd zodoende beoogd de dienstverlening doeltreffender te maken. In 2018 startte een promotieonderzoek van VUmc met als doel het ontwikkelen van een profiling-instrument. Dit promotieonderzoek wordt uitgevoerd in opdracht van en in samenwerking met UWV.

De eerste stap bij het bepalen van wat de best passende dienstverlening is voor de klant is de klant goed in beeld te brengen. Dat is dan ook het eerste doel van het profiling-instrument. Op basis van diverse onderzoeksactiviteiten, waaronder een uitgebreide analyse van de wetenschappelijke literatuur, zijn de onderzoekers gekomen tot een lijst van factoren die werkhervatting (kunnen) belemmeren. Om de klant goed in beeld te krijgen is het zaak te achterhalen hoe het is gesteld met de klant op elk van deze factoren. Daartoe is een vragenlijst ontwikkeld die de klant moet invullen. Door een vragenlijst te ontwikkelen die elk klant invult is een methodische werkwijze, die voor elke klant gelijk is, verankerd. Uit deze vragenlijst komt een overzicht van factoren die voor de klant (mogelijk) een belemmering vormen voor werkhervatting, zodat voor de professional duidelijk is welke factoren aandacht vragen in het integratietraject. De uitkomsten van de vragenlijst kunnen richting geven aan het gesprek tussen klant en professional.

De volgende stap in het proces is het maken van een keuze voor de inzet van dienstverlening. Het tweede doel van het profiling-instrument is dan ook om de professional handvatten te bieden voor het maken van een onderbouwde keuze voor de inzet van dienstverlening. Met behulp van de inzet van diverse onderzoeksmethodieken is in kaart gebracht welke interventies een bewezen effectieve bijdrage leveren aan werkhervatting. Dit overzicht van interventies is gekoppeld aan de factoren die werkhervatting kunnen belemmeren. Op die manier is inzicht ontstaan in effectieve interventies, afhankelijk van de belemmeringen die een rol spelen bij de klant. Voor de professional levert dit een overzicht op van mogelijkheden voor dienstverlening bij elke factor die een belemmering vormt voor werkhervatting. Dit moet de professional helpen een keuze te maken voor het aanpakken van een specifieke selectie van belemmerende factoren, en welke dienstverlening daarbij past.

Ten tijde van het schrijven van dit rapport vond door middel van casusonderzoek een analyse van dossiers plaats, waarbij de gewenste uitkomst is dat de variatie in ingezette dienstverlening als gevolg van toepassing van het instrument afneemt. Daarnaast wordt een haalbaarheidsstudie uitgevoerd.

4.6.2 Scholingsexperiment

Uit internationaal wetenschappelijk onderzoek blijkt dat scholing, vooral in een contextgerichte leeromgeving waar men het geleerde direct in de praktijk kan toepassen, kansen biedt voor mensen met een arbeidsbeperking om een (nieuwe) plek op de arbeidsmarkt te vinden.⁶³ Ook in Nederlands onderzoek uit 2017 wordt gesteld dat scholing voor een deel van de mensen een manier kan zijn om uit de arbeidsongeschiktheid te komen of te blijven.⁶⁴ Sindsdien is er meer

⁶³ UWV (2020) Extra scholingsmogelijkheden voor WGA-gerechtigden, p.3.

⁶⁴ Ministerie van Financiën (2017) IBO Geschikt voor de arbeidsmarkt, p.78.

politieke en maatschappelijke belangstelling gekomen voor het fenomeen “leven lang ontwikkelen” en het belang van scholing.⁶⁵

Het aandeel WGA-gerechtigden dat scholing volgde als onderdeel van het re-integratietraject is relatief laag: van de klanten die tussen 2015 en 2018 zijn ingestroomd bij UWV WERKbedrijf heeft 4% scholing gevolgd als onderdeel van de dienstverlening, waarbij de groep WGA 35-80 vaker scholing heeft gevolgd dan de groep WGA 80-100.⁶⁶ In het kader van de doorontwikkeling van de WGA-dienstverlening wordt in het zogenaamde ‘scholingsexperiment’ onderzocht hoe scholing beter aan kan sluiten bij de WGA-populatie om zo de kans op werkhervatting te vergroten. In vier regio’s start in 2022 een pilot om leerwerktrajecten, al dan niet gecombineerd met op werk gerichte taaltrainingen en extra begeleiding op de werkvloer, in de praktijk te beproeven.

In 2020 heeft een vooronderzoek, voorafgaand aan dit scholingsexperiment, plaatsgevonden naar de mogelijkheden om meer scholing in te zetten voor WGA-gerechtigden. Daarbij gaat het om de mogelijkheden voor en de meerwaarde van de combinatie van leren en werken. Op basis van dit vooronderzoek weten we een aantal zaken over de aard van de scholing die wordt ingezet voor WGA-gerechtigden. Ten eerste blijkt dat het meestal gaat om omscholing: een opleiding gericht op een ander beroep dan klanten voorheen uitoefenden. De oorzaak daarvan is gelegen in het feit dat een deel van de WGA-gerechtigden het oude beroep niet meer kan uitoefenen. Een kleiner deel volgt bijscholing om het oude beroep weer te kunnen uitoefenen. Opscholing⁶⁷ komt nauwelijks voor. Ten tweede zien we een scheiding in de duur van de scholing: een substantieel deel van de scholing duurt niet langer dan enkele weken, terwijl een eveneens aanzienlijk deel een half jaar tot een jaar duurt. Scholing duurt vrijwel nooit langer dan een jaar. Ten derde betreft de scholing hoofdzakelijk korte beroepsgerichte trainingen en nauwelijks leerwerkcombinaties. Reguliere MBO-opleidingen maken ongeveer 10% van het totale aantal opleidingen uit. Ten slotte is scholing veelal het sluitstuk van een langdurig traject richting werk.⁶⁸

Uit het vooronderzoek van UWV naar scholingsmogelijkheden komt naar voren dat zowel professionals van UWV, WGA-gerechtigden zelf als re-integratiebedrijven denken dat scholing meerwaarde heeft voor deze doelgroep. Zo geeft 47% van de klanten in het WIA-panel aan graag mee te willen doen aan een leerwerkcombinatie. Dit zijn vaker jongere dan oudere volwassenen. Zij denken dat dit bijdraagt aan toeleiding naar een baan en zij denken dat het van belang is een combinatie te maken van het opdoen van kennis en dit vervolgens toepassen in de praktijk. Verder blijkt onder WGA-gerechtigden behoefte aan aandacht voor het opdoen van basisvaardigheden, zoals taal, rekenen en digitale vaardigheden.⁶⁹ Van de stafarbeidsdeskundigen zegt tweederde leerwerkcombinaties voor WGA-gerechtigden een waardevol middel te vinden, en eveneens tweederde ziet meerwaarde in de scholing van basisvaardigheden. Zij ervaren echter knelpunten. Ten eerste geven zij aan dat werkgevers

⁶⁵ UWV (2020) Extra scholingsmogelijkheden voor WGA-gerechtigden, p.10-12.

⁶⁶ UWV (2020) Extra scholingsmogelijkheden voor WGA-gerechtigden, p.13.

⁶⁷ Gericht op het behalen van een hoger kwalificatieniveau.

⁶⁸ UWV (2020) Extra scholingsmogelijkheden voor WGA-gerechtigden, p.17; UWV (2020) Scholing van UWV-klanten met een arbeidsbeperking, p.20.

⁶⁹ UWV (2020) Extra scholingsmogelijkheden voor WGA-gerechtigden, p.29-30.

minder bereid zijn een leerwerkcombinatie aan te bieden voor WGA-gerechtigden⁷⁰ en ten tweede is scholing voor basisvaardigheden geen onderdeel van de dienstverlening die UWV kan inkopen.⁷¹ UWV is in 2021 gestart met voorbereidingen om functiegerichte taaltrainingen in te kunnen kopen voor mensen met een arbeidsbeperking.

Sinds 2021 wordt gewerkt aan deskundigheidsbevordering van professionals om scholing voor de re-integratie van WGA-gerechtigden gericht in te zetten.

Het gevolgd hebben van scholing lijkt een positieve invloed te hebben op de kans op werkhervatting en de aard van het werk. Na het gevolgd hebben van scholing vond 40% van groep WGA 80-100 werk in loondienst en 50% van de groep WGA 35-80.⁷² Ook blijkt uit eerder onderzoek dat naarmate mensen⁷³ die scholing volgden langer werken, zij vaker een vast contract krijgen, het aantal uur dat ze werken gestaag toeneemt en hun uurloon groeit. Bij de start van de eerste baan na scholing heeft 16% een vast contract, wat stijgt tot 33% in de drie daaropvolgende jaren. Het aantal gewerkte uren neemt toe van gemiddeld 21,5 naar 27,5 uur per week. En het bruto uurloon neemt toe van gemiddeld € 9,55 per uur tot € 12,13 per uur.⁷⁴ Er is geen vergelijking gemaakt met klanten die geen scholing hebben gevolgd, dus we weten niet in hoeverre deze groeipatronen (sterk) afwijken van de reguliere ontwikkelingen die klanten doormaken wanneer zij werk vinden.

4.6.3 Willen, kunnen en doen

Het ministerie van SZW en UWV voeren sinds 2018 gezamenlijk het onderzoeksprogramma 'Onbeperkt aan het werk' uit. In dit onderzoeksprogramma vinden diverse onderzoeken plaats naar de effecten van beleid en effecten van dienstverlening op de arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking. In 2021 is onderzoek gestart naar het perspectief van de klant op het re-integratieproces. In dit onderzoek gaat het om de motivatie die klanten zelf ervaren voor werkhervatting (willen), hoe klanten hun eigen mogelijkheden daarbij zien (kunnen) en hoe dit tot uiting komt in de re-integratie inspanningen van klanten (doen). Daarbij gaat het erom te onderzoeken wat de invloed van wetgeving en van de dienstverlening op het klantperspectief is, wat daarbinnen de beïnvloedbare factoren zijn en welke aangrijpingspunten er zijn voor het verbeteren van de dienstverlening ten aanzien van het willen, kunnen en doen van de klant.⁷⁵ De resultaten van dit onderzoek zijn naar verwachting eind 2022 beschikbaar.

4.6.4 Effectonderzoek

Om meer te weten te komen over de effectiviteit van de WGA-dienstverlening is besloten een experiment uit te voeren. Dit experiment vindt plaats in de periode 2019-2025. In het experiment wordt onderscheid gemaakt tussen drie groepen die elk onder een ander dienstverleningsregime vallen. Dit maakt het mogelijk om de effectiviteit, in termen van

⁷⁰ Werkgevers hebben volgens stafarbeidsdeskundigen liever Wajongers en andere mensen uit de doelgroep Banenafpraak.

⁷¹ UWV (2020) Extra scholingsmogelijkheden voor WGA-gerechtigden, p.31

⁷² UWV (2020) Extra scholingsmogelijkheden voor WGA-gerechtigden, p.23.

⁷³ Onderzoek onder alle UWV-klanten met een arbeidsbeperking, dus niet uitsluitend de WGA-populatie.

⁷⁴ UWV (2020) Scholing van UWV-klanten met een arbeidsbeperking, p.31.

⁷⁵ UWV (2021) Willen, kunnen en doen bij re-integratie van mensen met een AG-uitkering, p.1.

ontwikkeling op de participatieladder en werkhervatting, van de verschillende dienstverleningsregimes vast te stellen. De experimentgroep (circa 6.000 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 werkhervatting. De reguliere groep (circa 6.000 instromers) krijgt de bestaande basale dienstverlening. Die bestaat uit gemiddeld twee gesprekken per jaar en de inzet van re-integratietrajecten indien nodig. De controlegroep (circa 6.000 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. Zij worden de zelfmelders genoemd.⁷⁶

Er is eind 2021 een eerste tussenrapportage gepubliceerd over de tussentijdse resultaten van het effectonderzoek. Op deze eerste bevindingen gaan we in hoofdstuk 6 dieper in.

4.7 Schakelfunctie: samenwerking met gemeenten

In onderzoek van UWV naar de intensivering van de WGA-dienstverlening voor groep WGA 80-100 kwam naar voren dat veel klanten in deze doelgroep te maken hebben met multiproblematiek.⁷⁷ Er zijn zodoende meer problemen die om een oplossing vragen en waarvoor klanten hulp nodig hebben.⁷⁸ In een recente wetwijziging wordt gesteld dat een deel van de WGA-gerechtigden in hun activering naar werk wordt belemmerd door problemen op meerdere leefgebieden tegelijk. Deze problemen zijn vaak chronisch en met elkaar verweven, en klanten zijn zelf niet (meer) in staat deze problemen op te lossen.⁷⁹

Om WGA-gerechtigden te kunnen doorverwijzen naar de juiste hulpverleningsinstantie heeft UWV de schakelfunctie ontwikkeld. Deze schakelfunctie bestaat uit drie opties:

1. Een algemene doorverwijzing: door de klant te informeren of te attenderen op de mogelijkheden voor ondersteuning.
2. De verwijfsfunctie: dit houdt in dat UWV, met toestemming van de klant, de contactgegevens van de betrokkene doorgeeft aan de instantie(s) die de WGA-gerechtigde verder kunnen ondersteunen bij het verminderen of oplossen van deze problemen.
3. Het driegesprek: waarbij UWV, de klant en de hulpverlenende instantie in gesprek gaan. Dit kan alleen in uitzonderlijke situaties en wanneer de klant daarvoor toestemming geeft.⁸⁰

Partijen aan wie UWV gegevens kan verstrekken zijn instanties die onder de WMO 2015 in opdracht van gemeenten diensten uitvoeren of met wie gemeenten samenwerken om klanten te ondersteunen bij hun zelfredzaamheid op verschillende leefgebieden. Inmiddels is de wettelijke

⁷⁶ Ministerie van SZW (2019) Programmaplan Doorontwikkeling WGA-dienstverlening.

⁷⁷ Daarmee wordt bedoeld problematiek op meerdere leefgebieden. Van de doelgroep in het onderzoek had een deel al langer dan vijf jaar geen dienstverlening ontvangen.

⁷⁸ UWV (2018) Eindverslag Project Intensivering WGA 80-100.

⁷⁹ TK 2020-2021, 35 897 nr. 5, p.15.

⁸⁰ UWV, De verwijfsfunctie. Onderdeel van de schakelfunctie.

grondslag voor deze gegevensuitwisseling met ingang per 1 januari 2022 in de wet vastgelegd.⁸¹

4.8 Conclusie

Zoals we in dit hoofdstuk hebben gezien, heeft UWV in de afgelopen jaren geïnvesteerd in het verbeteren van de kwaliteit van dienstverlening. Enerzijds is gewerkt aan het ontwikkelen en implementeren van een meer evidence-based dienstverlening. Anderzijds is gewerkt aan een meer methodische werkwijze die professionals hanteren en het vergroten van hun vakmanschap.

Uit onderzoek, waaronder dossieronderzoek uitgevoerd door UWV zelf, bleek dat de onderbouwing voor de inzet van dienstverlening niet toereikend was. Professionals bleken niet altijd goed onderbouwde keuzes te maken voor de best passende dienstverlening en vervolgens passende dienstverlening in te kopen. Bovendien ontbrak het aan inzicht in wat de best passende dienstverlening voor elke klant is. Als gevolg hiervan is onderzoek gedaan of nog gaande naar effectievere dienstverlening en zijn instrumenten ontwikkeld of nog in ontwikkeling om professionals beter te ondersteunen bij het bieden van effectieve dienstverlening en het maken van een goed onderbouwde keuze voor dienstverlening.

Belangrijke resultaten van de afgelopen jaren zijn het ontwikkelde en geïmplementeerde Kader Methodisch Re-integreren (KMR), het daarop aangepaste Werkplan en het profiling-instrument dat een afronding nadert. Er is overtuiging dat het KMR professionals helpt bij het op gestructureerde wijze in beeld brengen van de klant en vervolgens een keuze te maken voor passende dienstverlening. Het KMR vormt tevens de opmaat naar het invullen van het nieuwe Werkplan. Aangezien het KMR en het Werkplan bij elkaar horen is de kans groot dat het Werkplan als beoogd wordt gehanteerd door professionals. Alle AD's en AID's gebruiken het nieuwe Werkplan, maar het heeft relatief veel tijd gekost om het nieuwe Werkplan goed in gebruik te laten nemen. Borging van een dergelijk instrument kost tijd en aandacht. Ten slotte wordt van het profiling-instrument veel verwacht. Het lijkt erop dat het profiling-instrument gaat bijdragen aan het op gestructureerde wijze in beeld brengen van de klant en vervolgens ondersteunt bij het maken van keuzes voor de passende dienstverlening. Daarmee draagt het profiling-instrument bij aan zowel een meer evidence-based werkwijze als een meer methodische werkwijze.

In de afgelopen jaren zijn diverse onderzoeken van start gegaan die op termijn bij moeten dragen aan een meer evidence-based en methodische werkwijze in de dienstverlening. Het effectonderzoek moet duidelijk maken wat de invloed van de verschillende dienstverleningsregimes is op de ontwikkeling van WGA-gerechtigden en hun uitstroom naar werk. Het nog uit te voeren scholingsexperiment moet inzicht opleveren in de mogelijkheden van scholing voor WGA-gerechtigden en de bijdrage die dit levert aan de kans op

⁸¹ TK 2020-2021, 35 897 nr. 5, p.16.

werkhervatting. En om meer inzicht te krijgen in het klantperspectief en wijze waarop dit met dienstverlening te beïnvloeden is, wordt eveneens onderzoek gedaan.

Van veel van de gepleegde inspanningen zijn nog geen resultaten bekend. UWV heeft (nog) geen inzicht in de opbrengsten van de reeds uitgevoerde activiteiten: niet van het effect op WGA-gerechtigden, op de dienstverlening als geheel, of op het vakmanschap van professionals. Wij zijn van mening dat het waardevol is voor de verdere doorontwikkeling van de dienstverlening om op een aantal punten een (al dan niet kwalitatief) beeld te verkrijgen van de opbrengsten tot nu toe. In het bijzonder denken wij dat het verstandig is de werkwijze van de professionals op dit moment, en hun ervaringen met het Werkplan en het KMR goed in beeld te brengen. Hoe ervaren professionals de huidige WGA-dienstverlening en welke verbetermogelijkheden zien zij nog? Deze inzichten helpen om scherp te krijgen waar verdere actie nodig is om tot het gewenste eindresultaat te komen, namelijk een meer evidence-based en methodische werkwijze in de WGA-dienstverlening. Met name het KMR en het nieuwe Werkplan verdienen aandacht, omdat dit zich in de kern van de dienstverlening bevindt: het voeren van gesprekken met klanten en vervolgens het maken van een keuze voor een passend traject. Ten eerste heeft het toegevoegde waarde om meer inzicht te krijgen in het gebruik van het KMR en het nieuwe Werkplan in de praktijk en de ervaringen van professionals daarmee. Ten tweede moet de vraag gesteld worden of de toepassing van het KMR en Werkplan inderdaad bijdragen aan beter onderbouwde keuzes voor dienstverlening, waarbij de dienstverlening beter passend is. Daarvoor geldt wel dat moeilijk te operationaliseren is wat "passende dienstverlening" is, wanneer er nog geen antwoord is op de vraag wat voor welke klant werkt.

Een ander aandachtspunt is de uitvoering van de schakelfunctie. Het is aannemelijk dat multiproblematiek bij WGA-gerechtigden hun ontwikkeling en uiteindelijke werkhervatting in de weg staat. Het belang van samenwerking met gemeenten is om die reden duidelijk. En hoewel de schakelfunctie van recente datum is, denken we dat het van belang is om meer inzicht te krijgen in de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de schakelfunctie. Met dat inzicht kan op eventuele knelpunten die zich voordoen snel ingespeeld worden.

Intensivering van de dienstverlening

UWV en het ministerie van SZW hebben in 2017 afgesproken basale dienstverlening te bieden aan alle WGA-gerechtigden: gemiddeld twee gesprekken per klant per jaar en de inzet van een vervolgtraject wanneer dit passend is. Dit betekent een intensivering van de dienstverlening ten opzichte van de periode voor 2017. In dit hoofdstuk brengen we in kaart op welke wijze uitvoering is gegeven aan de gewenste intensivering van de dienstverlening.

5.1 Gesprekken met WGA-gerechtigden

We zien in de praktijk dat sinds 2017 inspanningen zijn gepleegd om meer gesprekken te voeren met WGA-gerechtigden. Het aantal gesprekken dat gevoerd wordt met WGA-gerechtigden laat dan ook een duidelijk stijgende trend zien. We onderbouwen dit hieronder.

5.1.1 Dienstverlening: type gesprekken

UWV maakt onderscheid tussen drie verschillende typen gesprekken die klanten kunnen krijgen. Het is de bedoeling dat elke nieuwe WGA-gerechtigde ten eerste een oriëntatiegesprek krijgt. Hierin staat de vraag centraal welke mogelijkheden de klant nog heeft om te werken, hoe deze mogelijkheden het beste te benutten zijn en wat er nodig is om werk te vinden. De afspraken met de klant worden vastgelegd in het Werkplan. Ook wordt een klantprofiel opgesteld, waarin concrete informatie is opgenomen over de mogelijkheden en wensen van de klant op de arbeidsmarkt. Te denken valt aan competenties en vaardigheden, mogelijk geschikte sectoren en passende taken. Om de afspraken in het werkplan op te volgen en de klant te blijven

motiveren vinden coachings- en monitorgesprekken plaats, het tweede type gesprekken.⁸² De derde categorie is genaamd 'overige gesprekken', die bestaan uit "competentie testcentrum-gesprekken" (CTC), "hoor-wederhoorgesprekken" en "workshops".⁸³

5.1.2 Ontwikkeling in aantal gesprekken

Uit de jaarverslagen van UWV blijkt dat het gemiddelde aantal gesprekken per jaar met WGA-gerechtigden sinds 2017 is toegenomen. Ook uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat het gemiddelde aantal gesprekken per klant gestaag toe is genomen.⁸⁴ Sinds 2017 is de doelstelling om jaarlijks gemiddeld twee gesprekken met WGA-gerechtigden te voeren⁸⁵ die sinds 2017 zijn ingestroomd en dat elke WGA-gerechtigde minimaal het oriëntatiegesprek krijgt, met dit gesprek begint de dienstverlening. In onderstaande tabel is het gemiddelde aantal gesprekken met WGA-gerechtigden opgenomen, evenals het percentage klanten dat minimaal één gesprek per jaar heeft met UWV.⁸⁶

Tabel 5.1 Aantal gesprekken met WGA-gerechtigden (gemiddelde inzet op totale dienstverleningspopulatie)

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 ⁸⁷ |
|--|------|------|------|------|--------------------|
| Gemiddeld aantal gesprekken per klant | | 1,9 | 2,3 | 2,6 | 2,5 |
| % klanten met minimaal 1 gesprek ⁸⁸ | 83% | 93% | 92% | 96% | 94% |

Bron: UWV Jaarverslagen 2017-2020 en achtmaandenverslag 2021.

Op basis van de beschikbare gegevens constateren we dat het jaar 2017 inderdaad een kantelpunt vormt voor het gemiddelde aantal gesprekken per jaar. De cohorten die zijn ingestroomd vanaf 2017 starten met een hoger gemiddeld aantal gesprekken. Dat geldt zowel voor de groep WGA 35-80 als de groep WGA 80-100. Voor de cohorten die voor 2017 zijn ingestroomd geldt dat het gemiddelde aantal gesprekken vanaf 2017 een stijging laat zien. In onderstaande figuur is het aantal gesprekken per instroomcohort voor de groep WGA 35-80 weergegeven.

⁸² UWV Jaarverslag 2019, p.17.

⁸³ SEOR en Verwey Jonker Instituut (2021) Effectevaluatie dienstverlening WGA, p.49.

⁸⁴ Algemene Rekenkamer (2021) Verantwoordingsonderzoek 2020, p.63-64.

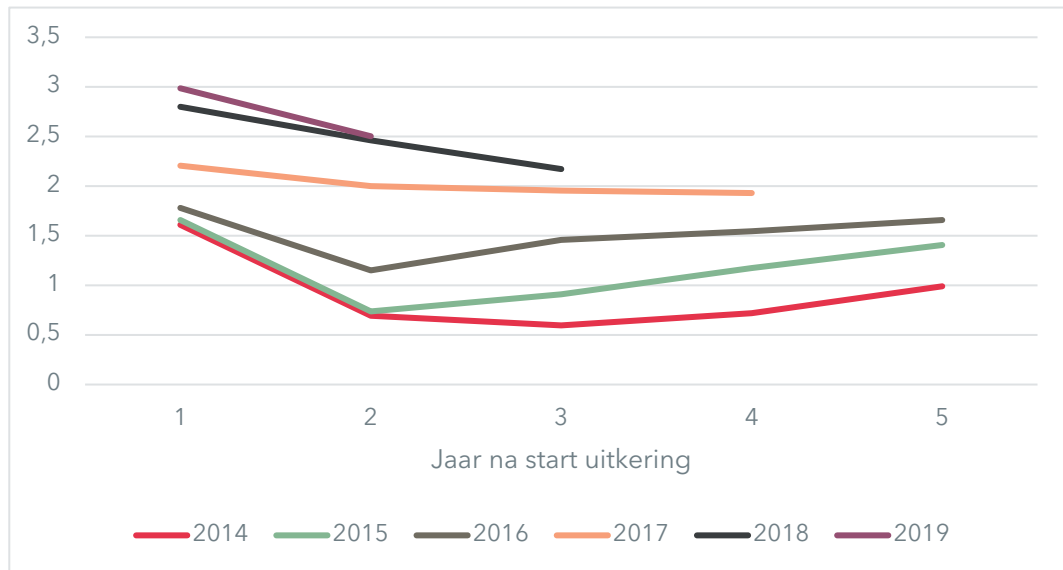
⁸⁵ Na de WIA-claimbeoordeling.

⁸⁶ Gebaseerd op UWV jaarverslagen 2017 t/m 2020. Voor het jaar 2021 is gebruik gemaakt van het achtmaandenverslag.

⁸⁷ De hier weergegeven cijfers hebben betrekking op de eerste 8 maanden van 2021.

⁸⁸ We gaan uit van de opgave in de jaarverslagen van UWV. Het gemiddelde aantal gesprekken met WGA-klanten wordt berekend over die klanten die vanaf 2017 instroomden.

Figuur 5.1 Gemiddeld aantal gesprekken per volgorjaar na start uitkering, WGA 35-80 (mate van dienstverlening voor jaren van instroom)

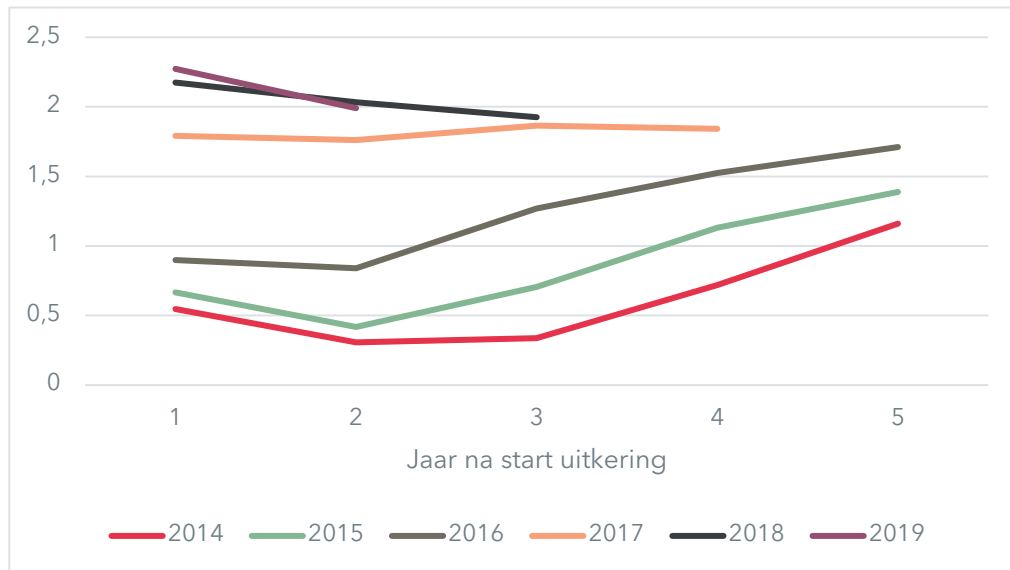


Bron: Analyse UWV

Voor de daling in het aantal gesprekken die voor alle instroomcohorten zichtbaar is tussen het eerste en tweede jaar zijn twee verklaringen. Ten eerste vinden in het eerste jaar extra gesprekken plaats, vanwege één of meerdere startgesprekken. Ten tweede wordt voor een deel van de WGA-gerechtigden een traject gestart na deze startgesprekken, waardoor minder persoonlijke gesprekken nodig zijn.

Voor de groep WGA 80-100 geldt nog sterker dat het jaar 2017 een kantelpunt vormt. Deze groep kreeg voor 2017 weinig gesprekken en sinds de invoering van de intensivering van de dienstverlening in 2017 neemt het gemiddelde aantal gesprekken duidelijk toe. De instroomcohorten vanaf 2017 zijn gestart met een veel hoger aantal gesprekken dan de eerder ingestroomde WGA-gerechtigden.

Figuur 5.2 Gemiddeld aantal gesprekken per volgjaar na start uitkering, WGA 80-100 (mate van dienstverlening voor jaren van instroom)



Bron: Analyse UWV

5.2 Inzet van re-integratietrajecten

In 2017 zijn UWV en het ministerie van SZW overeengekomen dat de gesprekken met WGA-gerechtigden opvolging krijgen als dit passend is voor de klant. Afhankelijk van de uitkomst van de gesprekken, maken arbeidsdeskundigen en adviseurs intensieve dienstverlening een inschatting van de dienstverlening die het beste passend zou zijn. Dit resulteert veel vaker dan voor 2017 in de inkoop van re-integratietrajecten voor WGA-gerechtigden. Dit sluit aan bij het doel van de doorontwikkeling van de WGA-dienstverlening om de dienstverlening te intensiveren en de effectiviteit van de dienstverlening te vergroten.

5.2.1 Inzet van re-integratietrajecten

UWV maakt onderscheid tussen verschillende typen re-integratietrajecten. De belangrijkste twee trajecten die worden ingekocht zijn "Werkfit-trajecten" en "Naar werk-trajecten". Daarnaast kan UWV modulaire trajecten inzetten en scholing. Een Werkfit-traject is gericht op klanten die beschikken over arbeidsvermogen, maar nog niet voldoende zijn toegerust om het werk te hervatten. Zowel het Werkfit-traject als het Naar werk-traject zijn geen vastomlijnde trajecten. Onder deze trajecten vallen diverse activiteiten die de AD of AID, in overleg met de klant, kan inzetten. Voorbeelden van activiteiten die vallen onder het Werkfit-traject zijn het vergroten van de psychische weerbaarheid, leren omgaan met stress, het aanleren van een weekstructuur en het beter in beeld krijgen van wat de klant kan.⁸⁹ Bij het Naar werk-traject gaat het om activiteiten zoals het trainen van sollicitatievaardigheden en het aanleren van zoekstrategieën.⁹⁰

⁸⁹ UWV (2020) Wat kopen we in voor wie, p.20-21.

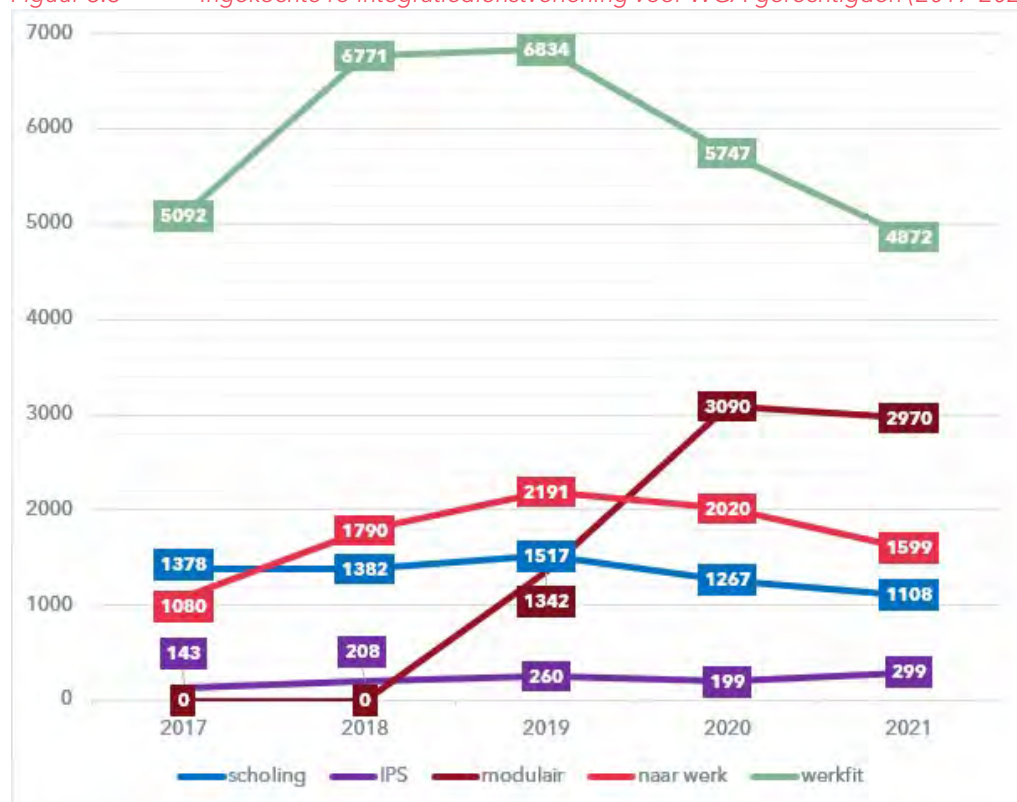
⁹⁰ UWV (2020) Wat kopen we in voor wie, p.37.

De professional legt in het Werkplan⁹¹ vast waar de dienstverlening op gericht moet zijn en dit vormt de opdracht voor het re-integratiebedrijf. Voor modulaire trajecten geldt dat UWV bepaalde diensten kan inkopen die niet onder het Werkfit-traject of Naar werk-traject vallen, bijvoorbeeld omdat de klant eerst geactiveerd moet worden en nog niet toe is aan het Werkfit-traject. UWV koopt uitsluitend dienstverlening in bij re-integratiebedrijven. Daarnaast kan UWV voorzieningen inkopen voor klanten, zoals een gebaren- of schrijftolk, brailleleesregel, vervoersvoorzieningen en jobcoaching. AD's en AID's verstrekken tot op heden niet zelf dienstverlening anders dan persoonlijke gesprekken.

5.2.2 Ontwikkelingen in de inzet van re-integratietrajecten

In de afgelopen jaren zijn meer re-integratietrajecten ingekocht voor WGA-gerechtigden dan voor 2017. Dit sluit aan bij de gewenste intensivering van de dienstverlening. We zien met name een forse toename van ingekochte trajecten in de jaren 2017 en 2018. Het aandeel Werkfit-trajecten ligt hoger dan het aandeel Naar werk-trajecten. Het aantal Werkfit-trajecten neemt sinds 2019 af. Modulaire trajecten worden sinds 2019 ingezet. Scholing wordt in alle jaren ongeveer even vaak ingezet.

Figuur 5.3 Ingekochte re-integratiedienstverlening voor WGA-gerechtigden (2017-2021)



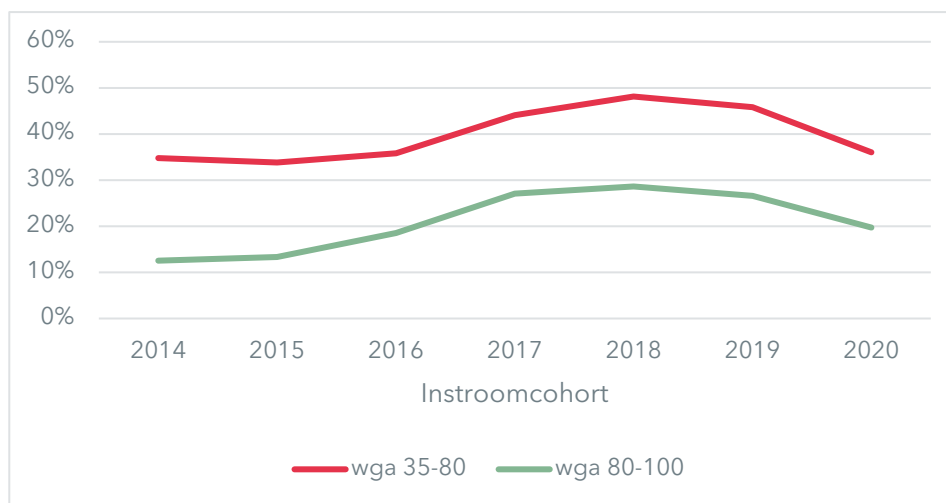
Bron: UWV, extra analyses voor deze midterm review

⁹¹ Zie voor meer informatie over het Werkplan paragraaf 5.2.

De totale inzet van re-integratiedienstverlening stijgt van 7.851 ingekochte trajecten in 2017 tot 12.409 trajecten in 2020. In 2021 laat het totale aantal ingezette trajecten met 10.869 een daling zien ten opzichte van 2020.

De inzet van de doorontwikkeling van de WGA-dienstverlening was dat alle klanten in aanmerking zouden komen voor een vervolgtraject. Dat blijkt in de praktijk ook aan de orde te zijn. Er is zowel bij de groep WGA 35-80 als bij de groep WGA 80-100 sprake van een toename van het aantal ingekochte trajecten. Wel blijkt dat voor de groep WGA 35-80 vaker re-integratietrajecten worden ingezet dan voor de groep WGA 80-100. Opvallend is dat de toename van het aantal ingekochte trajecten voor de groep WGA 80-100 al in 2015 begon en sinds 2017 slechts licht is toegenomen. De verklaring hiervoor is dat al in 2015 is gestart met een intensivering van de dienstverlening voor 'oude cohorten' WGA 80-100. Dit is weergegeven in onderstaande grafiek. In onderstaande grafiek zijn cumulatieve gegevens opgenomen, dus naar verwachting neemt het aantal ingezette trajecten voor de instroomcohorten 2019 en 2020 na verloop van tijd nog toe.

Figuur 5.4 WGA-gerechtigden met traject per instroomcohort



Bron: Gegevens UWV.

5.3 Conclusie

De dienstverlening aan WGA-gerechtigden is sinds 2017 geïntensiveerd. In dit hoofdstuk hebben we geconstateerd dat het aantal gesprekken met klanten sinds 2017 fors is gestegen. De afspraak van gemiddeld twee gesprekken per klant per jaar wordt sinds 2019 gehaald. In 2020 kregen WGA-gerechtigden gemiddeld 2,6 gesprek per jaar. Verreweg de meeste klanten krijgen tenminste één gesprek per jaar: in 2020 kreeg 96% van de klanten een gesprek.

De beoogde intensivering van de dienstverlening komt tevens 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 vaker om een Werkfit-traject dan om een Naar werk- of modulair traject.

Aangezien gemiddeld meer dan twee gesprekken per klant worden gevoerd, het overgrote deel van de klanten tenminste één gesprek per jaar krijgen en we een toename van het aantal ingezette re-integratietrajecten zien, kunnen we concluderen dat UWV conform afspraak uitvoering geeft aan de basale dienstverlening zoals overeengekomen met het ministerie van SZW.

Werking van de dienstverlening

Met de doorontwikkeling van de WGA-dienstverlening wordt beoogd de dienstverlening aan WGA-gerechtigden te optimaliseren en daarmee de kans op werkhervatting te vergroten. Anno 2021 kunnen we, op basis van de beschikbare informatie, nog weinig uitspraken doen over hoe het op dit moment is gesteld met de effectiviteit van de WGA-dienstverlening, met andere woorden met de vraag of de huidige dienstverlening de kans op werkhervatting vergroot. In dit hoofdstuk schetsen we wat we wel weten over de ontwikkeling over de tijd die WGA-gerechtigden doormaken en hun kans op werkhervatting.

6.1 Ontwikkeling van WGA-gerechtigden

Het doel van de WGA-dienstverlening is dat WGA-gerechtigden een ontwikkeling doormaken die (uiteindelijk) bijdraagt aan de (kans op) werkhervatting. Een indicator daarvan is de mate waarin WGA-gerechtigden stappen zetten op de participatieladder. De participatieladder is een instrument dat gebruikt wordt om inzichtelijk te maken wat iemand met afstand tot de arbeidsmarkt kan en doet op het gebied van participatie. Aan de hand van de participatieladder kan de ontwikkeling die mensen doormaken in beeld worden gebracht. Er zijn zes treden op de participatieladder: trede 1 (geïsoleerd), trede 2 (sociale contacten buitenshuis), trede 3 (deelname aan georganiseerde activiteiten), trede 4 (onbetaald werk), trede 5 (betaald werk met ondersteuning) en trede 6 (betaald werk).

6.1.1 Ontwikkelingen op de participatieladder

Van de instroomcohorten vanaf 2017 zijn de ontwikkelingen die zij doormaken op de participatieladder bijgehouden. Uit deze gegevens komt naar voren dat sprake is van dynamiek op de participatieladder, waarbij zowel bewegingen opwaarts (een verbetering) als neerwaarts (verslechtering) voorkomen. Uit een analyse van de ontwikkelingen⁹² op de participatieladder van de instroomcohorten 2017 t/m 2020 komt een aantal zaken naar voren:

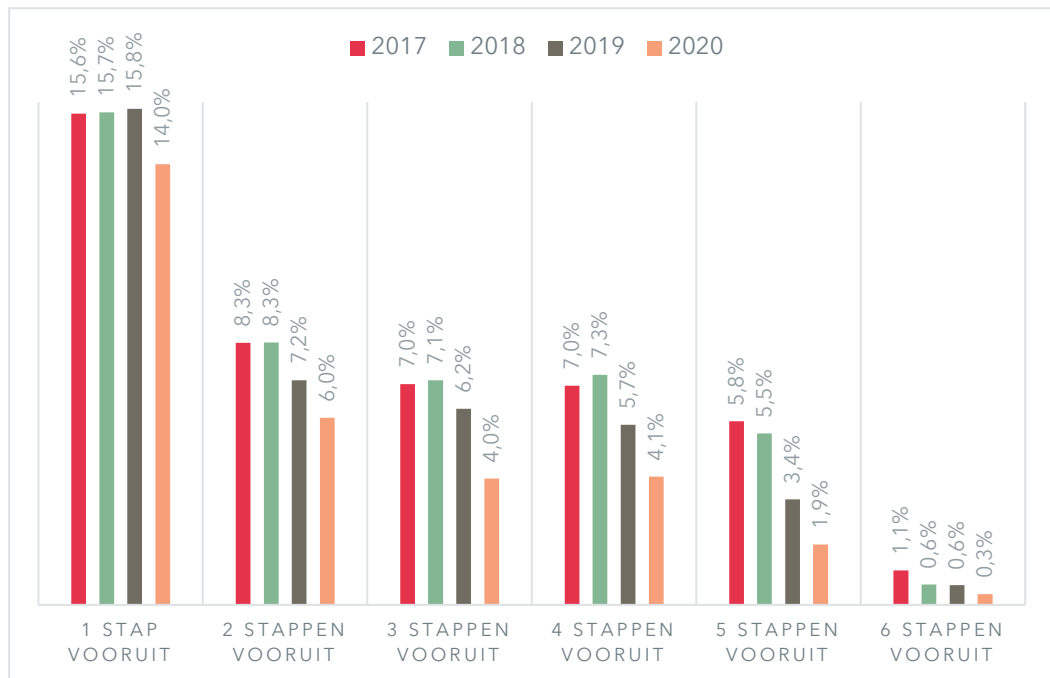
1. Een ruime meerderheid van de WGA-gerechtigden stroomt in op trede 2 van de participatieladder (sociale contacten buitenshuis). Daarnaast stromen veel WGA-gerechtigden in op treden 1, 3 en 4. De instroom op treden 5 (betaald werk met ondersteuning) en 6 (betaald werk) is relatief laag.
2. Hoe recenter het instroomcohort, hoe minder sprake is van een ontwikkeling (zowel op- als neerwaarts): relatief veel WGA-gerechtigden die in 2020 zijn ingestroomd bevinden zich in week 42 van 2021 nog op dezelfde trede. Andersom geldt dus dat hoe langer iemand zich in de WGA bevindt, hoe groter de kans dat zich ontwikkelingen hebben voorgedaan. Het ligt voor de hand dat de duur van de dienstverlening een verklaring biedt, maar dit moet later blijken uit het effectonderzoek.
3. Hoe hoger de trede waarop een nieuwe WGA-gerechtigde instroomt op de participatieladder, hoe vaker de klant geheel of gedeeltelijk uitstroomt naar betaald werk. Daarnaast zien we dat er ook een groep WGA-gerechtigden is die zich vanuit instroom op trede 1 t/m 3 ontwikkelt tot betaald werk voor de gehele of gedeeltelijke restverdiencapaciteit.
4. Uit de gegevens blijkt dat minimaal de helft van de WGA-gerechtigden die op treden 1 en 2 zijn ingestroomd, zich anno 2021 nog op dezelfde trede bevindt. Hoewel we constateren dat er sprake is van dynamiek in de ontwikkeling van WGA-gerechtigden, zien we dus ook dat een vrij omvangrijke groep WGA-gerechtigden geen ontwikkeling doormaakt.
5. We constateren dat bij de groep WGA-gerechtigden die op treden 3 en hoger instromen vaak sprake is van mobiliteit. Voor relatief veel WGA-gerechtigden die instromen op trede 5 of 6 geldt dat zij geheel (naar restverdiencapaciteit) of gedeeltelijk het werk hervatten. Zo is van het instroomcohort 2017 12% ingestroomd op trede 5, 18% heeft anno 2021 trede 6 bereikt, en 45% heeft het werk hervat waarbij de volledige restverdiencapaciteit wordt benut. Van de WGA-gerechtigden die in 2017 zijn ingestroomd op trede 6 bevindt 22% zich in 2021 nog steeds op trede 6 en is 64% voor de volledige restverdiencapaciteit uitgestroomd naar werk.

In het kader van dit onderzoek hebben we nadere analyses gedaan op de gegevens van UWV. Daarbij hebben we geanalyseerd hoeveel stappen vooruit WGA-gerechtigden gemiddeld zetten indien er stappen vooruit zijn gezet. Uit figuur 6.1 maken we op dat de meeste WGA-gerechtigden één stap (trede) vooruit zetten. Ook een groei met twee, drie en vier treden vooruit komt regelmatig voor. Dit geldt voor alle instroomcohorten. Hierbij geldt natuurlijk dat een WGA-gerechtigde die op trede vier instroomt nog maximaal twee stappen vooruit kan zetten. Zoals we bij punt twee van de opsomming hierboven al benoemden, geldt dat WGA-gerechtigden die eerder zijn ingestroomd gemiddeld meer en grotere stappen op de

⁹² Voor het instroomcohort 2017 geldt dat deze het langst gevolgd is, terwijl het instroomcohort 2020 het kortst gevolgd is. De trede op de participatieladder op het moment van instroom is vergeleken met de trede op de participatieladder in week 42 van 2021.

participatieladder hebben gezet. Het instroomcohort 2020 blijft achter in de ontwikkelingen op de participatieladder. Dat komt wellicht doordat zij nog maar recent in de WGA zitten en dus minder tijd hebben gehad zich te ontwikkelen. Immers instroom uit 2017 heeft 5 jaar de tijd gehad zich te ontwikkelen, instroom uit 2020 nog maar één jaar. Dit is duidelijk te zien in onderstaande grafiek.

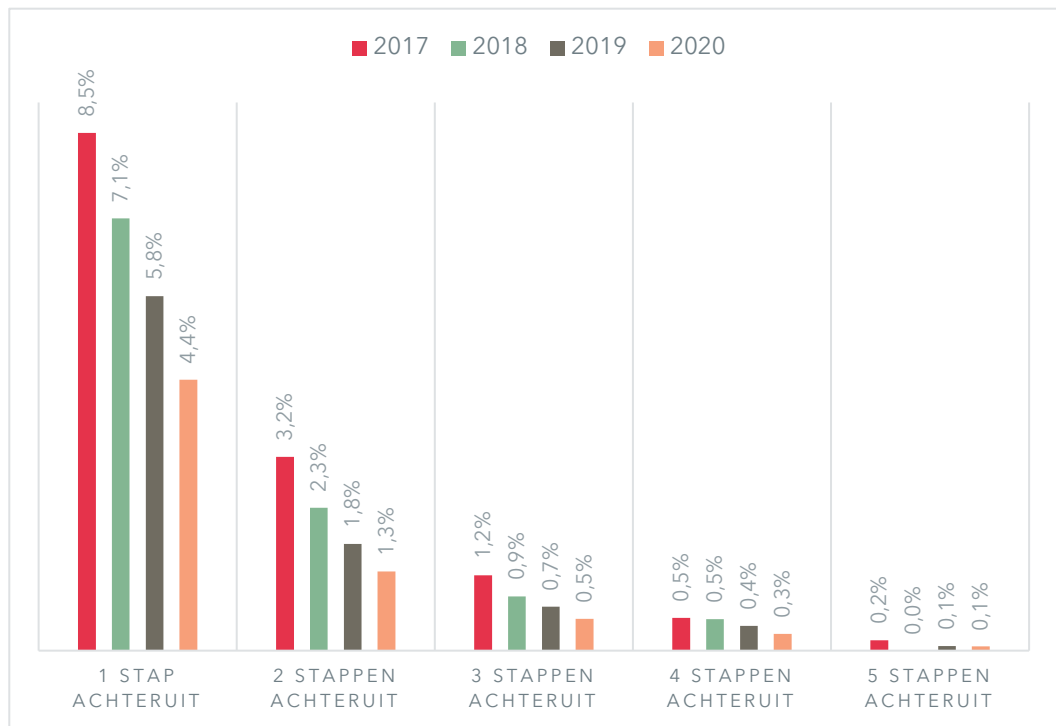
Figuur 6.1 Aantal stappen vooruit op de participatieladder per instroomcohort



Bron: Eigen analyses op basis van gegevens UWV

Dat WGA-gerechtigden stappen achteruit zetten op de participatieladder komt ook regelmatig voor. Meestal gaat het dan om één trede achteruit. Het aandeel WGA-gerechtigden dat twee of meer treden achteruit zet op de participatieladder is relatief laag. In figuur 6.2 is een overzicht opgenomen van het aantal treden achteruit dat WGA-gerechtigden zijn gegaan per instroomcohort.

Figuur 6.2 Aantal stappen achteruit op de participatieladder per instroomcohort



Bron: Eigen analyses op basis van gegevens UWV

6.1.2 Veranderingen in het dienstverleningsbestand

Naast de dynamiek op de participatieladder die we hiervoor hebben beschreven, is ook sprake van dynamiek in het bestand van WGA-gerechtigden. De positie waarop een klant de WIA instroomt, kan in de loop der jaren veranderen. Er vinden verschuivingen plaats van de groep WGA 35-80 naar de WGA 80-100 en vice versa. Ook gaat een deel van de klanten na herbeoordeling over naar de IVA.

Van de WGA-gerechtigden in de groep WGA 35-80 die in 2015 zijn ingestroomd heeft na vijf jaar (2020) nog 42% deze uitkering. 14% van hen is overgegaan naar de WGA 80-100 en nog eens 15% heeft een IVA-uitkering gekregen. 12% van deze klanten is 35 min of daadwerkelijk hersteld en 14% is intussen gepensioneerd en nog eens 3% is overleden. Van de WGA-gerechtigden van instroomcohort 2015 met een WGA 80-100⁹³ uitkering heeft 45% die in 2020 nog. 12% is na 5 jaar met pensioen of overleden. Na 5 jaar is 12% hersteld en heeft 5% een WGA 35-80 uitkering. Daarentegen heeft 26% een IVA-uitkering gekregen. Zodoende constateren we dat de gezondheidssituatie van WGA-gerechtigden kan verbeteren, wat resulteert in herstel of de toekenning van de WGA 35-80 (bij instroom in de WGA 80-100). Maar er is ook een vrij grote groep WGA-gerechtigden van wie de gezondheidssituatie verslechtert. Voor een deel van de

⁹³ Hieronder valt zowel de groep WGA 80-100 om arbeidsdeskundige redenen als de groep WGA 80-100 om medische redenen.

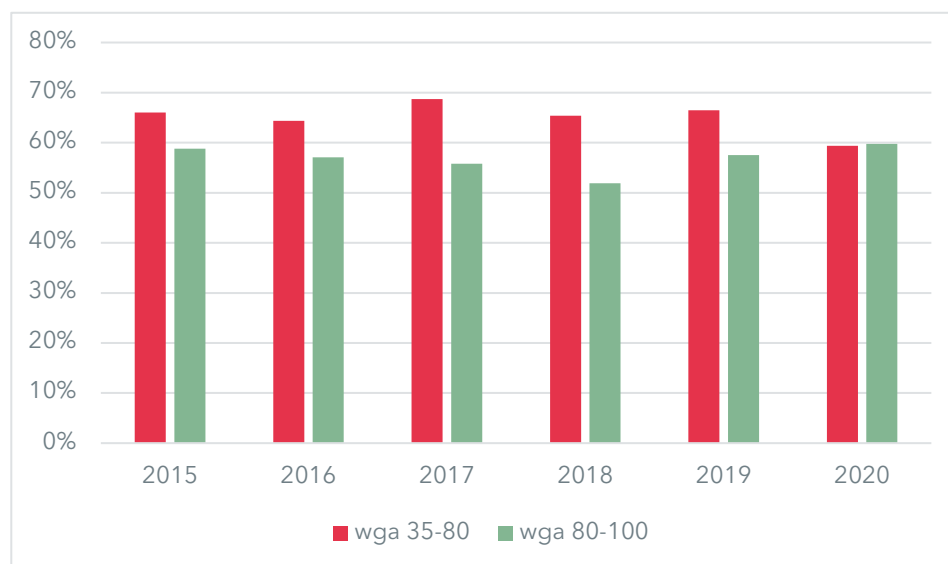
WGA-gerechtigden raakt werkherhvatting na verloop van tijd buiten beeld, zij krijgen na herbeoordeling een IVA-uitkering toegekend.⁹⁴

6.1.3 Aandeel succesvol afgeronde trajecten

De ingezette re-integratietrajecten worden niet allemaal met succes afgerond. Een deel van de re-integratietrajecten wordt succesvol afgesloten, een deel van de trajecten wordt wel afgerond maar als niet-succesvol gerapporteerd en een deel van de klanten wordt voortijdig teruggemeld, bijvoorbeeld omdat het re-integratiebedrijf van mening is dat het traject onvoldoende aansluit bij de behoefte van de klant. Een succesvol afgerond traject impliceert dat dit heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van de WGA-gerechtigde en/of werkherhvatting. We weten echter niet wat een succesvolle afsluiting van het traject precies betekent: zijn dan alle doelen behaald en resulteert dit daadwerkelijk in stappen op de participatieladder?

Het percentage Werkfit-trajecten dat succesvol wordt afgesloten ligt relatief hoog en schommelt globaal tussen 50 en 70 procent. Dit percentage is in de afgelopen jaren niet noemenswaardig veranderd. De groep WGA 35-80 sluit het traject vaker succesvol af dan de groep WGA 80-100.⁹⁵ Deze resultaten zijn weergegeven in figuur 6.3.

Figuur 6.3 Percentage Werkfit-trajecten met positief resultaat



Bron: Gegevens UWV.

Een succesvol afgerond Werkfit-traject impliceert dat relatief veel WGA-gerechtigden stappen zetten in hun ontwikkeling richting de arbeidsmarkt als gevolg van het Werkfit-traject. Er zijn geen duidelijke criteria voor het omschrijven van een traject als succesvol afgerond. In principe zou de klant bij afronding van het traject 'Werkfit' zover moeten zijn dat de klant het werk kan hervatten. De klant is als het ware 'klaar' om aan te werk te gaan. We weten dat het vinden van

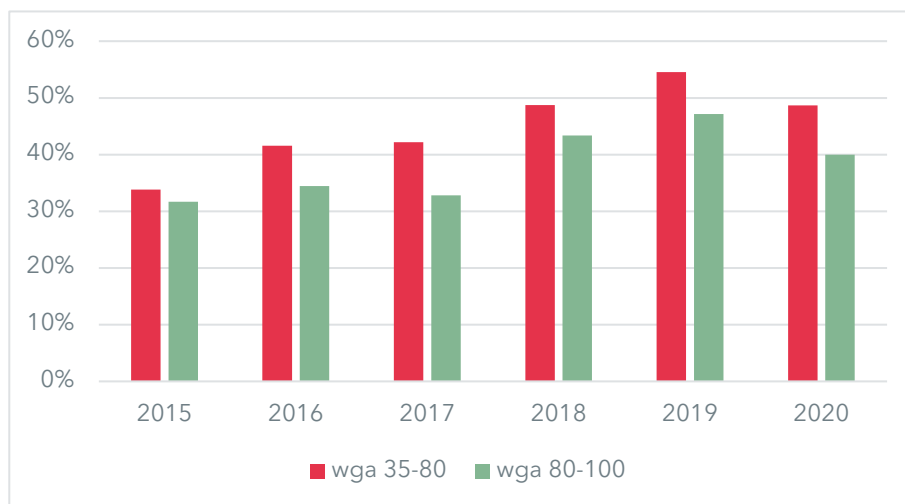
⁹⁴ Gegevens UWV.

⁹⁵ Gegevens aangeleverd door UWV.

werk in 40% van de gevallen de reden is voor het succesvol gerapporteerde traject. Dit is opvallend, aangezien Werkfit-trajecten niet direct gericht zijn op het vinden van een baan. Een andere belangrijke reden voor succesvol gerapporteerde Werkfit-trajecten is dat daarna een Naar werk-traject kan worden ingezet (29%).⁹⁶

Voor de Naar werk-trajecten geldt dat het percentage trajecten dat succesvol wordt afgerond schommelt tussen grofweg 30 en 55 procent, zoals weergegeven in figuur 6.4. Succesvolle afronding wil zeggen dat plaatsing op betaald werk (voor minimaal 3 maanden) plaatsvindt tijdens of na afronding van het traject. Klanten in de groep WGA 35-80 sluiten het Naar werk-traject structureel vaker met succes af dan klanten in de groep WGA 80-100. We zien bovendien een stijgende trend sinds 2015 in succesvol afgeronde trajecten, met uitzondering van 2020.⁹⁷ We weten niet precies wat de verklaring hiervoor is. Het is denkbaar dat de dienstverlening zich verder heeft ontwikkeld bijvoorbeeld doordat de Naar werk-trajecten die worden ingezet beter aansluiten bij de klant, en de uitstroom naar werk zodoende is toe te schrijven aan de dienstverlening. Een andere mogelijke verklaring voor de toename in werkhervatting na het volgen van het Naar werk-traject is de zich gunstig ontwikkelende conjunctuur sinds 2015, waarbij het lagere succespercentage in 2020 vermoedelijk is toe te schrijven aan de coronacrisis en de minder gunstige arbeidsmarkt in die periode.

Figuur 6.4 Percentage Naar werk-trajecten met positief resultaat



Bron: Gegevens UWV.

6.2 Werkhervatting WGA-gerechtigden

Uiteindelijk is het streven dat zoveel mogelijk WGA-gerechtigden betaald werk gaan verrichten, waarbij het optimaal is wanneer zij de volledige restverdien capaciteit gaan benutten. Een deel

⁹⁶ UWV, Wat kopen we in voor wie, p.25-26.

⁹⁷ Gegevens aangeleverd door UWV.

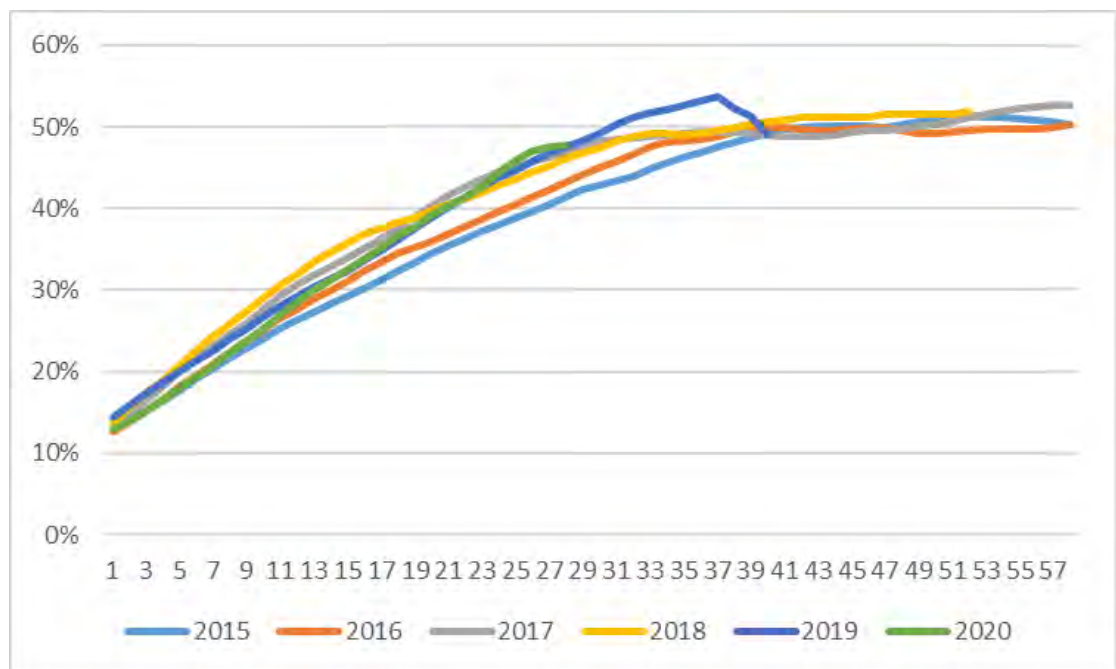
van de WGA-gerechtigden hervat het werk wel, maar zij benutten niet hun volledige restverdiencapaciteit. Dan wordt gesproken van gedeeltelijke werkhervatting.

6.2.1 Trends in werkhervatting sinds 2017

Sinds 2015 groeit de arbeidsparticipatie van mensen met een WGA-uitkering weer, na een lange periode van daling. Deze groei schrijft UWV toe aan het economisch herstel dat sindsdien is opgetreden.⁹⁸ De cijfers uit de monitor arbeidsparticipatie zijn voor dit onderzoek bewerkt omdat we dieper willen inzoomen op de WGA-gerechtigden waarvoor dienstverlening is gestart door WERKbedrijf. Onderstaande figuren betreffen dus mensen voor wie na instroom in de WGA een dienstverleningstraject is opgestart door UWV. Voor een klein deel van de mensen geldt dat zij werk hebben bij aanvang, maar dat de verdiensten lager zijn dan de restverdiencapaciteit. Het grootste deel van de WGA-gerechtigden werkt niet. Ze tellen mee in de cijfers zolang ze een WGA-uitkering houden.

De ontwikkeling in het aandeel werkenden is opgenomen in onderstaande figuren

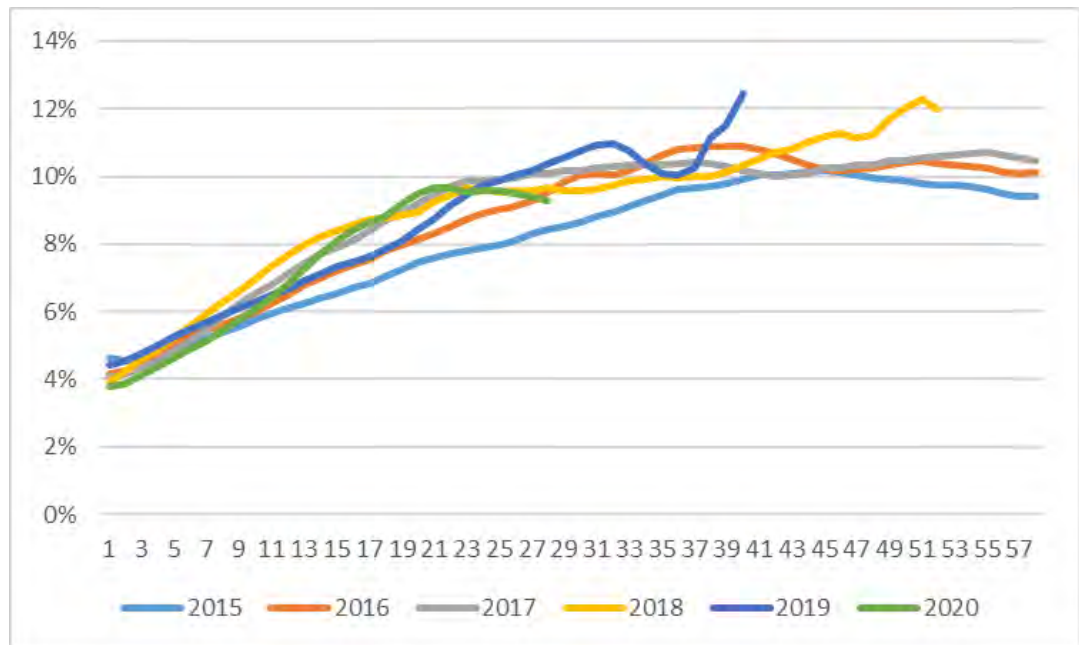
Figuur 6.5 Aandeel werkende WGA-gerechtigden 35-80 dat dienstverlening krijgt, naar jaar van instroom.



Bron: UWV, aanvullende analyse voor deze midterm review.

⁹⁸ UWV Monitor arbeidsparticipatie arbeidsbeperkten 2020, p.33.

Figuur 6.6 Aandeel werkende WGA-gerechtigden 80-100 dat dienstverlening krijgt, naar jaar van instroom.

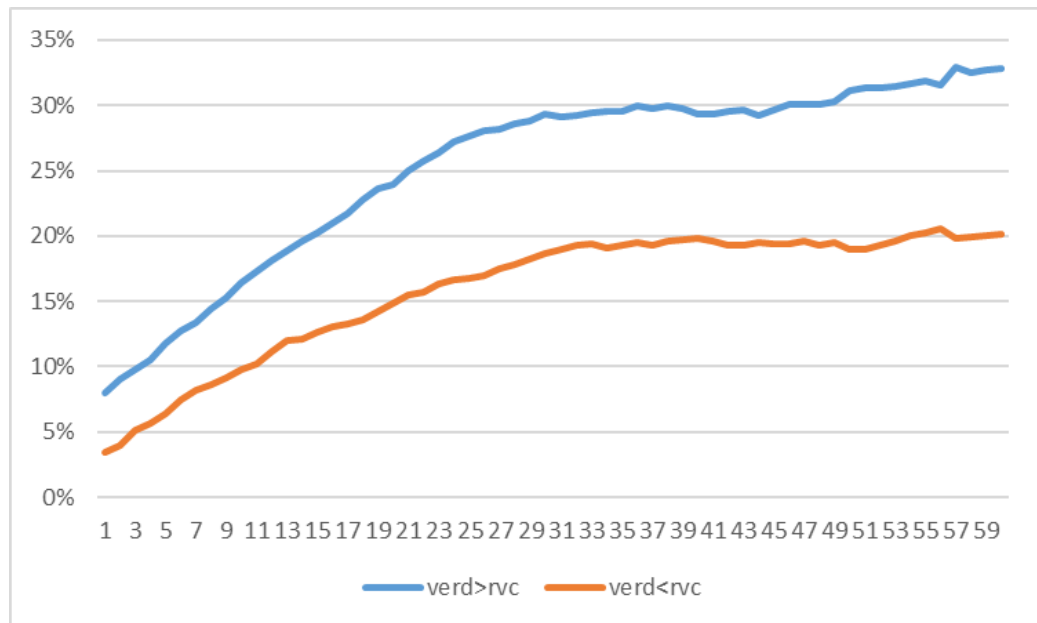


Bron: UWV, aanvullende analyse voor deze midterm review.

Voor de groep WGA 35-80 neemt de arbeidsparticipatie behoorlijk toe. Voor de groep WGA 80-100 is de arbeidsparticipatie veel lager. Er is niet vast te stellen wat de toegevoegde waarde van dienstverlening is geweest wanneer het gaat om werkhervatting. We weten immers niet of mensen zonder dienstverlening ook werk zouden hebben gevonden. Kijken we naar de ontwikkelingen binnen de verschillende cohorten, dan zien we kleine verschillen in arbeidsparticipatie. De mate en snelheid van de ontwikkeling van arbeidsparticipatie is hoger voor de cohorten die ingestroomd zijn vanaf 2017, dus vanaf het moment dat UWV de dienstverlening is gaan uitbreiden. Dit kan een effect zijn van de dienstverlening, maar het zou ook een effect van de conjunctuur kunnen zijn. Het instroomcohort 2020 blijft achter wanneer het gaat om werkhervatting. Dit is mogelijk (gedeeltelijk) toe te schrijven aan de coronacrisis.

In onderstaande figuur 6.7 is het aandeel WGA 35-80-gerechtigden dat werk heeft dat meer inkomen oplevert dan de restverdien capaciteit en het aandeel dat werk heeft dat minder oplevert dan de restverdien capaciteit.

Tabel 6.7 Aan het werk, WGA 35-80: inkomsten hoger dan de restverdien capaciteit (blauw) en inkomsten lager dan de restverdien capaciteit (oranje).



Bron: UWV, aanvullende analyses voor deze midterm review

Op basis van de gegevens van UWV hebben we geanalyseerd wie de WGA-gerechtigden zijn die uitstromen naar werk. Zoals in paragraaf 6.1 al naar voren kwam is sprake van dynamiek in de ontwikkeling die WGA-gerechtigden doormaken. WGA-gerechtigden die instromen op trede 5 of trede 6 van de participatieladder, hebben de grootste kans om daar te blijven of zich zodanig te ontwikkelen dat zij hun restverdien capaciteit volledig gaan benutten. Toch valt in de gegevens op dat het bereiken van trede 5, trede 6 en volledige uitstroom naar werk ook is weggelegd voor WGA-gerechtigden die instromen op treden 1 en 2. In tabel 6.1 is het aantal WGA-gerechtigden per instroomtrede weergegeven dat de restverdien capaciteit gedeeltelijk of volledig benut.

Tabel 6.1 Aandeel werkhervatting per trede van de participatieladder bij instroom

| Instroomtrede | Uitstroom naar gedeeltelijke restverdien capaciteit | Uitstroom naar volledige restverdien capaciteit |
|---------------|---|---|
| 1 | 6% | 5% |
| 2 | 10% | 8% |
| 3 | 16% | 13% |
| 4 | 22% | 21% |
| 5 | 44% | 35% |
| 6 | 33% | 53% |

Bron: Eigen analyses op basis van gegevens UWV

De kans op werkherhvatting is het grootst in het eerste jaar na instroom in de WGA. In de eerste drie jaar stijgt het aandeel WGA-gerechtigden dat het werk hervat nog substantieel. De kans op werkherhvatting neemt af naarmate de klant langer in de WGA zit en is zeer gering vanaf het vijfde jaar na instroom in de WGA.⁹⁹

Uit informatie van UWV blijkt dat WGA-gerechtigden vaker dan Wajongers en mensen in de Participatiewet een vast contract hebben. Bijna driekwart van de WGA-gerechtigden met betaald werk heeft een contract voor onbepaalde tijd. Ter vergelijking: van de mensen in het doelgroepregister (Participatiewet met arbeidsbeperking) heeft 31% een vast dienstverband. Het aandeel vaste dienstverbanden voor WGA-gerechtigden is in 2020 met 5% toegenomen ten opzichte van 2019. Dat komt doordat er vooral werkgelegenheid verdween bij de flexibele contracten.¹⁰⁰ In tabel 6.2 is een overzicht opgenomen van het type dienstverband van werkende WGA-gerechtigden in 2019 en 2020.

Tabel 6.2 *Dienstverbanden WGA-gerechtigden naar type contract*

| | December 2019 | December 2020 |
|--------------------|---------------|---------------|
| Vast contract | 66% | 71% |
| Tijdelijk contract | 28% | 24% |
| Uitzendcontract | 7% | 5% |

Bron: UWV (2021) Arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking, p.9

6.2.2 Baanbehoud

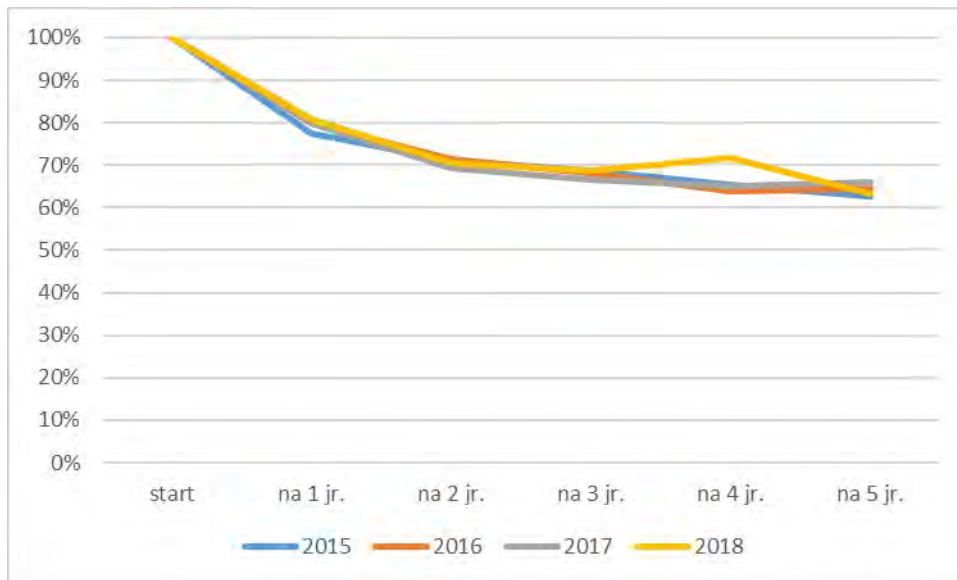
Het is zaak dat WGA-gerechtigden het werk dat zij vinden vervolgens ook weten te behouden: de dienstverlening is het meest effectief wanneer de uitstroom naar werk duurzaam is. Zoals eerder in dit hoofdstuk aan de orde is gekomen, heeft een groot deel van de werkende WGA-gerechtigden een vast dienstverband. Dat maakt de kans op baanbehoud hoger. UWV heeft voor deze midterm review bekeken hoe het is gesteld met het baanbehoud van WGA-gerechtigden die dienstverlening hebben gekregen van UWV.

Voor alle WGA-gerechtigden voor wie WERKbedrijf een dienstverleningstraject heeft gestart is per instroom cohort (2015 - 2018) naar werkbehoud gekeken. Dit is gedaan door voor iedere WGA-gerechtigde de eerste werkherhvatting na de start van het dienstverleningstraject te bepalen en vervolgens te kijken of er periodiek na 12, 24,.... 60 maanden na de eerste hervatting nog steeds sprake is van werk. Het kan hierbij overigens gaan om 'nog steeds aan het werk' maar ook om 'weer aan het werk'. Zie de figuren 6.8 en 6.9 hierna.

⁹⁹ UWV (2021) Monitor arbeidsparticipatie arbeidsbeperkten 2020, p.48.

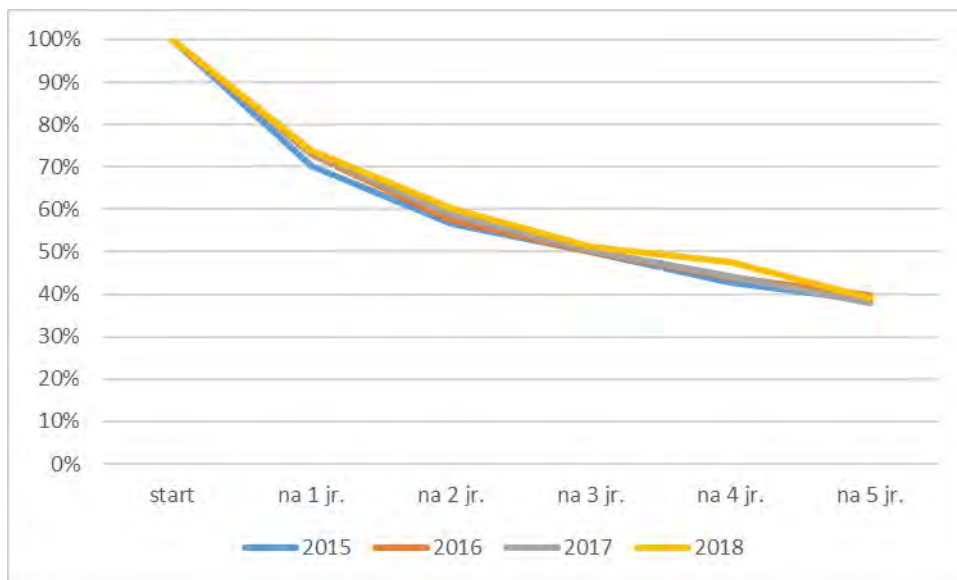
¹⁰⁰ UWV (2021) Arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking, p.9.

Figuur 6.8 Aan het werk na de eerste werkhervatting WGA 35-80¹⁰¹



Bron: UWV, aanvullende analyses voor deze midterm review

Figuur 6.9 Aan het werk na de eerste werkhervatting WGA 80-100



Bron: UWV, aanvullende analyses voor deze midterm review

Er is weinig verschil tussen de verschillende cohorten en er is dan ook niet direct een aanwijzing dat de overgang naar het nieuwe model vanaf 2017 zichtbaar effect heeft gehad op

¹⁰¹ De aantallen worden kleiner naarmate de volgtijd toeneemt, vandaar de vreemde knik in de figuur.

werkbehoud. Werkbehoud voor de groep WGA 80-100 is lager dan voor de groep WGA 35-80. De groep WGA 80-100 hervat het werk dus minder vaak en wanneer ze het werk hervatten is de werkhervatting minder duurzaam.

6.3 Werking van de dienstverlening volgens klanten

Impliciet is het de bedoeling dat de dienstverlening klanten helpt zich te ontwikkelen en uiteindelijk naar werkhervatting toe te groeien. Wanneer we kijken naar de WGA-dienstverlening is het dan ook interessant om te weten hoe klanten zelf tegen de dienstverlening aankijken. Wat vinden WGA-gerechtigden van de dienstverlening en vinden zij dat het hen helpt?

UWV meet met de klantgerichtheidsmonitor (KGM) continue de tevredenheid van cliënten over de dienstverlening van UWV. Klanten zijn tevreden over de begeleiding naar werk van UWV en waarderen met een 7,4 in 2021. Voor wat betreft het gesprek met de medewerker zijn klanten het meest tevreden over hoe de medewerker hem/haar behandelt en in hoeverre de UWV-medewerker zich houdt aan de gemaakt afspraken. Over het werkplan zijn de klanten ook tevreden en waarderen de verschillende onderdelen met bijna een 8 in 2021. Van sterke trendmatige ontwikkelingen is geen sprake. Voor een aantal items neemt de waardering tot en met 2020 toe en is in 2021 weer wat lager. Hiervoor is geen verklaring.

Tabel 6.3: klanttevredenheid over aspecten van de begeleiding naar werk (2018-2021)

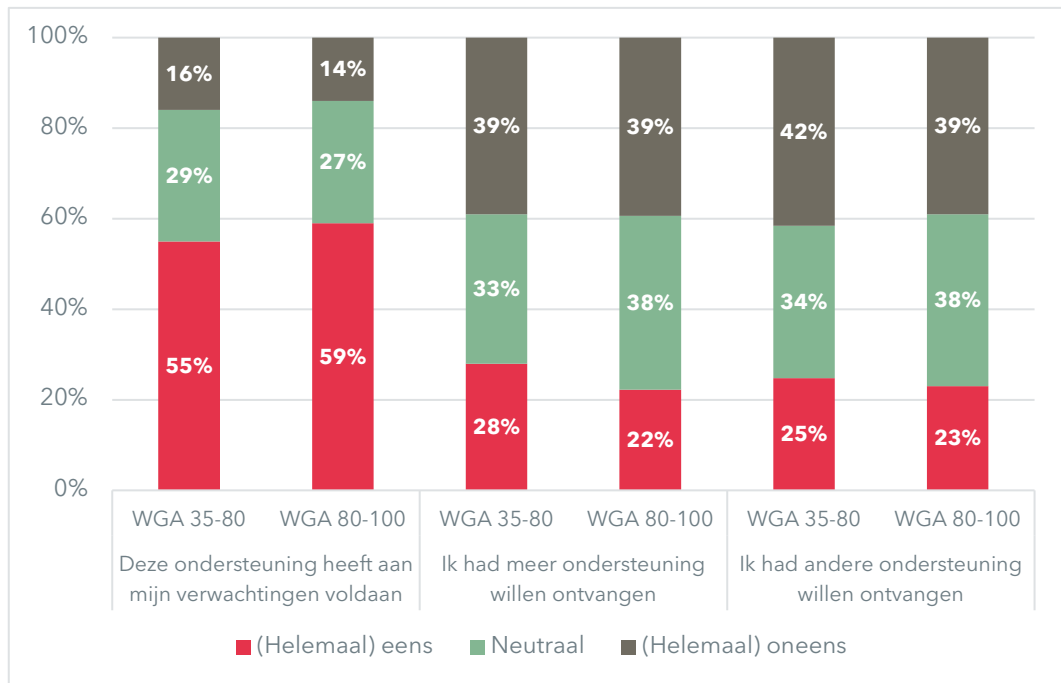
| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|--|------|------|------|------|
| Begeleiding naar werk (algemeen) | 7,0 | 7,1 | 7,4 | 7,4 |
| Gesprek met de medewerker | | | | |
| In hoeverre de begeleiding gebeurt op een manier die bij mij past | 7,3 | 7,5 | 7,8 | 7,8 |
| Hoe de UWV-medewerker mij behandelt | 8,1 | 8,1 | 8,5 | 8,2 |
| De ondersteuning die dit gesprek mij geeft bij het zoeken naar werk | 7,1 | 7,3 | 7,8 | 7,5 |
| In hoeverre de UWV-medewerker zich houdt aan de afspraken die met mij zijn gemaakt | 7,8 | 8,0 | 8,4 | 8,2 |
| Tevredenheid met het Werkplan | | | | |
| De duidelijkheid van het werkplan over wat er verder gaat gebeuren | 7,7 | 7,6 | 7,7 | 7,9 |
| De duidelijkheid van het werkplan over wat er van mij wordt verwacht | 7,7 | 7,7 | 7,9 | 7,9 |
| De duidelijkheid van het werkplan over wat ik van UWV kan verwachten | 7,5 | 7,5 | 7,7 | 7,8 |

Bron: interne gegevens UWV

De klantenquêtes van de Inspectie SZW zijn waardevol om meer te weten te komen over de ervaringen van klanten met de dienstverlening en hun percepties over de werking ervan. Uit de enquête onder WGA-gerechtigden die in 2019 is uitgevoerd blijkt dat meer dan de helft van de WGA-gerechtigden van mening is dat de aangeboden ondersteuning, in de vorm van trajecten, aan hun verwachtingen heeft voldaan. Ongeveer een kwart van de WGA-gerechtigden zou meer

ondersteuning willen ontvangen in de vorm van trajecten. En eveneens een kwart van de WGA-gerechtigden had andere ondersteuning willen ontvangen. De tevredenheid over de geboden ondersteuning ligt iets hoger bij de groep WGA 80-100 dan bij de groep WGA 35-80.¹⁰² De resultaten zijn weergegeven in onderstaande grafiek.

Figuur 6.5 Wat vond u van de ondersteuning?



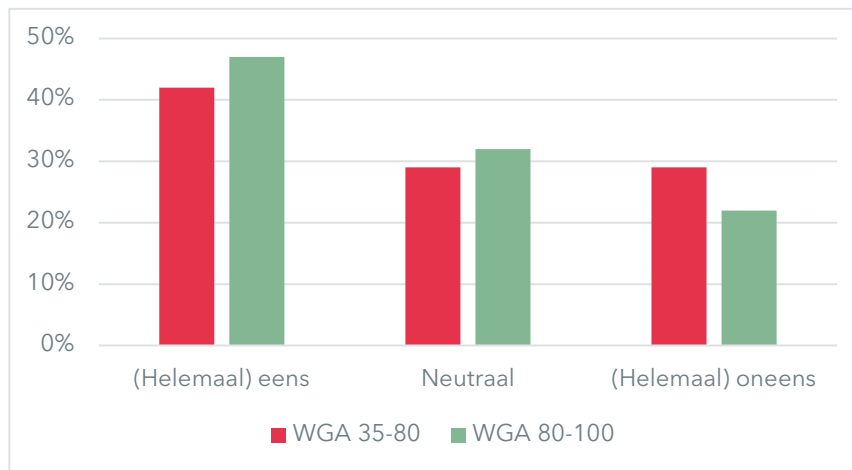
Bron: Inspectie SZW (2019) Klantenquête WIA/WGA, p.36.

Uit hetzelfde onderzoek van de Inspectie SZW blijkt dat iets minder dan de helft van de WGA-gerechtigden de hulp die ze hebben gekregen zinvol vond. Ongeveer 30% van de WGA-gerechtigden antwoordt neutraal en een kwart van hen noemt de geboden hulp niet of helemaal niet zinvol.¹⁰³ Dit is weergegeven in figuur 6.6.

¹⁰² Inspectie SZW (2019) Klantenquête WIA/WGA, p.35-36.

¹⁰³ Inspectie SZW (2019) Klantenquête WIA/WGA, p.45.

Figuur 6.6 De hulp die ik kreeg was zinvol



Bron: Inspectie SZW (2019) Klantenquête WIA/WGA, p.45.

WGA-gerechtigden met een psychische aandoening zijn gemiddeld minder tevreden over de dienstverlening die zij ontvangen van UWV.¹⁰⁴ In onderstaande tabel zijn de waarderingscijfers opgenomen. Daarbij valt op dat de groep WGA 80-100 meer tevreden is over de geboden dienstverlening dan de groep WGA 35-80.

Tabel 6.7 Gemiddeld cijfer dienstverlening

| | WGA 35-80 | WGA 80-100 |
|----------------------------|-----------|------------|
| Psychische aandoening | 5,8 | 6,4 |
| Geen psychische aandoening | 6,4 | 6,9 |

Bron: Inspectie SZW (2019) Klantenquête WIA/WGA, p.54.

De Inspectie SZW constateerde in 2019 dat een deel van de WGA-gerechtigden de dienstverlening als weinig activerend ervaart, met name de groep WGA 80-100¹⁰⁵. Slechts 7% van de klanten in de WGA 80-100 ervaart de plicht om mee te werken aan zijn re-integratie. En tweederde van de groep WGA 80-100 weet niet wat het hoofddoel van de ondersteuning door UWV (namelijk werkhervatting) is. Ook voor een deel van de groep WGA 35-80 concludeerde de Inspectie SZW dat klanten slechts zeer beperkt ondersteuning of dwang vanuit UWV ervaren om aan de eigen re-integratie werken, en een sollicitatieplicht helemaal zelden wordt ervaren. Dit geldt ook voor WGA-gerechtigden die wel werken, maar die niet hun volledige restverdiencapaciteit benutten.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Inspectie SZW (2019) Klantenquête WIA/WGA, p.54.

¹⁰⁵ De Inspectie SZW neemt in deze onderzoeken ook de groep WGA 80-100 om medische redenen mee, die geen re-integratiedienstverlening krijgt. Ook betreft de Inspectie SZW alle WGA-gerechtigden in deze onderzoeken, terwijl de re-integratiedienstverlening van UWV 5 jaar duurt.

¹⁰⁶ Inspectie SZW (2019) Klantenquête WIA/WGA, p.7.

De dienstverlening van UWV is van invloed op de motivatie en houding van WGA-gerechtigden ten opzichte van werk, zo blijkt uit hetzelfde onderzoek van de Inspectie SZW. Daarin komt naar voren dat met name bij de groep WGA 35-80 sprake is van een positieve relatie tussen het recent gevolgd hebben van een re-integratietraject of scholing en de intentie om werk te zoeken, de wil om te werken, de mate waarin het van de WGA-gerechtigde verwacht wordt dat hij een baan vindt en de kans die de WGA-gerechtigde zichzelf toedicht om aan het werk te komen. Voor de groep WGA 80-100 is er een positieve samenhang tussen het recent gevolgd hebben van een re-integratietraject of scholing en de ingeschatte kans om in de toekomst nog werk te vinden.¹⁰⁷

6.4 Effectonderzoek WGA-dienstverlening

Zoals in hoofdstuk 4 aan bod is gekomen, is een effectstudie opgezet om de effectiviteit van de drie verschillende dienstverleningsregimes te onderzoeken. De opzet van het onderzoek als experiment maakt het mogelijk om de effectiviteit van de intensivering van de dienstverlening voor WGA-gerechtigden aan te tonen. Eind 2021 is de eerste tussenrapportage gereed gekomen. We geven hier de belangrijkste eerste resultaten weer. Het is nog te vroeg om hier conclusies over de effectiviteit van de verschillende dienstverleningsregimes aan te verbinden. In het effectonderzoek naar de WGA-dienstverlening wordt onderscheid gemaakt tussen de experimentgroep, de reguliere dienstverleningsgroep en de controlegroep. Voor deze drie groepen gelden verschillende dienstverleningsregimes. De doelstelling is met de experimentgroep jaarlijks gemiddeld vier gesprekken te voeren en met de reguliere groep gemiddeld twee gesprekken per jaar. De controlegroep krijgt geen dienstverlening.

Uit onderzoek blijkt dat de doelstelling voor de experiment- en reguliere groep wordt behaald. Uit het effectonderzoek van SEOR blijkt dat het gemiddelde aantal gesprekken tussen oktober 2019 t/m april 2021 lag op gemiddeld 4,2 gesprek voor klanten in de experimentgroep en gemiddeld 3,0 gesprekken voor de reguliere groep.¹⁰⁸

Uit het effectonderzoek blijkt dat WGA-gerechtigden in de groep 35-80 gemiddeld meer gesprekken hebben gekregen dan WGA-gerechtigden in de groep 80-100.¹⁰⁹ In onderstaande tabel zijn beide groepen tegen elkaar afgezet. Het aantal gesprekken dat hier wordt gerapporteerd betreft het eerste jaar na instroom in de WIA, waardoor er nog weinig conclusies te trekken zijn over het niveau van dienstverlening.

¹⁰⁷ Inspectie SZW (2019) Klantenquête WIA/WGA, p.12.

¹⁰⁸ SEOR (2021) Effectevaluatie dienstverlening WGA, p.29; UWV, Monitorrapportage effectevaluatie WGA september 2021, p.7.

¹⁰⁹ SEOR (2021) Effectevaluatie dienstverlening WGA, p.55.

Tabel 6.8 Aantal gesprekken WGA 35-80 en WGA 80-100 vergeleken

| | 35-80 experiment | 35-80 regulier | 80-100 experiment | 80-100 regulier |
|--|---------------------|-------------------|----------------------|--------------------|
| Gemiddeld aantal gesprekken ¹¹⁰ | 4,83 | 3,52 | 4,00 | 2,70 |

Bron: SEOR (2021) Effectevaluatie dienstverlening WGA, p.55.

6.4.1 Inzet re-integratietrajecten binnen het experiment

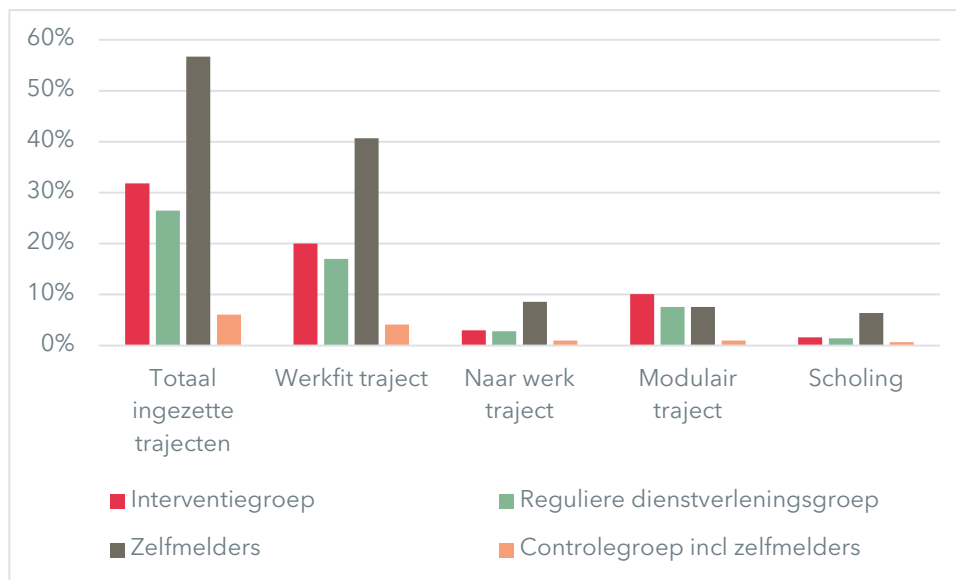
Op basis van het experiment met de WGA-dienstverlening weten we meer over de inzet van re-integratietrajecten voor de drie dienstverleningsregimes. Het spreekt voor zich dat geen trajecten worden ingezet voor klanten in de controlegroep, met uitzondering van de zelfmelders. Voor de interventiegroep worden iets meer trajecten (32%) ingezet dan voor de reguliere dienstverleningsgroep (27%), maar dit scheelt weinig. Wat opvalt is dat voor meer dan de helft van de zelfmelders een re-integratietraject is ingezet, tegen ongeveer een derde van de WGA-gerechtigden in de interventiegroep.¹¹¹ Uit de interviews maken we op dat professionals van UWV meer geneigd zijn een re-integratietraject in te zetten voor klanten die zij als gemotiveerd ervaren. Voor de zelfmelders geldt dat vermoedelijk hun motivatie (zeer) groot is, aangezien zij zelf kenbaar hebben gemaakt graag dienstverlening te willen. Dit is mogelijk een verklaring voor het feit dat er relatief veel re-integratietrajecten worden ingekocht voor zelfmelders.

Het aandeel Werkfit-trajecten is het grootst voor alle groepen. Naar werk-trajecten zijn tot nu toe relatief weinig ingezet. Dat zal vermoedelijk in de komende jaren veranderen, doordat het Werkfit-traject soms wordt opgevolgd door het Naar werk-traject. Hier gaat logischerwijs tijd overheen.

¹¹⁰ In de periode oktober 2019 - april 2021.

¹¹¹ SEOR, Effectevaluatie dienstverlening WGA, p.29. Het aandeel zelfmelders in de controlegroep vertekent het aantal ingezette trajecten voor klanten in de controlegroep sterk. We hebben echter geen gegevens over de inzet van trajecten voor de controlegroep exclusief zelfmelders.

Figuur 6.7 Re-integratietrajecten experiment WGA-dienstverlening



Bron: SEOR, Effectevaluatie dienstverlening WGA, p.29.

Verder blijkt uit het effectonderzoek dat re-integratietrajecten vaker worden ingezet voor mensen die jonger zijn, mensen die middelbaar of hoger zijn opgeleid en mensen die minder vaak meerdere diagnoses hebben. Modulaire trajecten worden vaker ingezet voor de groep WGA 80-100.¹¹²

6.4.2 Ontwikkelingen op de participatieladder

In het kader van het effectonderzoek wordt bijgehouden welke ontwikkelingen op de participatieladder de deelnemers maken. Uit het eerste tussenrapport blijkt dat er sprake is van een afname van het aandeel WGA-gerechtigden uit de interventie- en reguliere dienstverleningsgroep op treden 1 en 2 van de participatieladder en een toename van het aandeel WGA-gerechtigden op treden 3 en hoger. Er is sprake van een duidelijke toename van het aandeel WGA-gerechtigden in trede 6 (betaald werk). In de interventiegroep is sprake van iets meer doorstroom naar hogere treden op de participatieladder dan in de reguliere dienstverleningsgroep. De verschillen zijn echter klein en we weten niet of ze significant zijn. Er zijn nog geen gegevens bekend over de eventuele ontwikkelingen van WGA-gerechtigden in de controlegroep.

¹¹² SEOR, Effectevaluatie dienstverlening WGA, p.51.

Tabel 6.9 Doorstroom op de participatieladder

| | Interventiegroep | | Reguliere dienstverleningsgroep | |
|--|------------------|-----------|---------------------------------|-----------|
| | Beginstand | Eindstand | Beginstand | Eindstand |
| T1: Geïsoleerd | 24% | 19% | 16% | 15% |
| T2: Sociale contacten buitenshuis | 46% | 36% | 45% | 40% |
| T3: Deelname georganiseerde activiteiten | 19% | 25% | 23% | 25% |
| T4: Onbetaald werk | 6% | 7% | 8% | 8% |
| T5: Betaald werk met ondersteuning | 1% | 2% | 3% | 3% |
| T6: Betaald werk | 4% | 11% | 5% | 10% |

Bron: SEOR (2021) Effectevaluatie dienstverlening WGA, p.64

6.4.3 Werkhervatting

Het experiment met de WGA-dienstverlening maakt het mogelijk eventuele verschillen in werkhervatting tussen de drie dienstverleningsregimes vast te stellen. Duidelijk blijkt uit de effectevaluatie dat in het eerste jaar van dienstverlening in alle drie de groepen een deel van de WGA-gerechtigden het werk hervat. Er is mogelijk een 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 procentpunten (van 5,1% naar 6,3%). Dit effect is niet significant, maar komt wel in de buurt van 10%-significantie. Dit wordt vooral veroorzaakt door de WGA 35-80 groep. Voor deze groep is het effect 2,8 procentpunten (van 9,5% naar 12,3%). Ook dit effect komt in de buurt van 10%-significantie. Door de relatief kleine aantallen – slechts een derde van de groep kon één jaar gevolgd worden – kunnen deze effecten nog niet significant gemeten worden.¹¹³

Onderstaande tabel geeft weer hoe het staat met werkhervatting voor minimaal 12 uur per week van klanten in de drie dienstverleningsregimes, waarbij onderscheid is gemaakt tussen de groep WGA 35-80 en WGA 80-100.

Tabel 6.10 Aandeel WGA-gerechtigden dat aan het werk gaat (≥ 12 uur p/week)¹¹⁴

| | Interventiegroep | Reguliere groep | Controlegroep |
|------------|------------------|-----------------|---------------|
| WGA 35-80 | 12,3% | ≈10,5% | 10,6% |
| WGA 80-100 | ≈3,3% | ≈3,4% | 3,0% |

Bron: SEOR (2021) Effectevaluatie dienstverlening WGA, p.73

¹¹³ SEOR (2021) Effectevaluatie dienstverlening WGA, p.9, 60.

¹¹⁴ We weten de exacte percentages voor enkele groepen niet zeker, omdat we deze moesten aflezen uit een grafiek. Daarom is het ≈ opgenomen voor sommige percentages.

Slechts een klein gedeelte van de WGA-gerechtigden die meegenomen zijn in het experiment hebben een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. Het gaat om 0,9% van de mensen in de interventiegroep, tegen 0,7% van de mensen in de controlegroep en 0,8% van de WGA-gerechtigden in de reguliere dienstverleningsgroep. De verschillen tussen de drie groepen zijn niet significant. Het uurloon ligt in de controlegroep het hoogste, namelijk op € 17,54, tegen € 16,38 in de interventiegroep en € 15,11 in de reguliere dienstverleningsgroep.¹¹⁵ Daar is geen verklaring voor gegeven.

6.4.4 Slotopmerkingen over het effectonderzoek

We hebben laten zien dat het aantal gesprekken per klant en de inzet van trajecten is toegenomen voor deelnemers aan het effectonderzoek in zowel de experimentgroep als de reguliere groep. De verschillen in het aantal gesprekken per klant en de inzet van trajecten tussen beide groepen zijn (zeer) klein. Dit is opvallend te noemen, aangezien de opzet van het experiment was om de effectiviteit van drie verschillende dienstverleningsregimes vast te kunnen stellen¹¹⁶. De verschillen in ontvangen dienstverlening tussen de interventiegroep en de reguliere dienstverleningsgroep zijn momenteel te klein om een goede vergelijking tussen beide groepen te kunnen maken. Risico hiervan is dat te kleine verschillen tussen de interventiegroep en de reguliere dienstverleningsgroep tot gevolg kunnen hebben dat het in 2025 uitsluitend mogelijk is om de effectiviteit van de dienstverlening vast te stellen op basis van het verschil tussen de controlegroep (geen dienstverlening) en de interventiegroep. We beschouwen dit met het oog op de kwaliteit van het effectiviteitsonderzoek als een gemiste kans. Het juist blijven uitvoeren van de dienstverlening conform protocol voor de drie groepen gedurende drie jaar is een uitdaging die aandacht vraagt van alle betrokken partijen. Dit is belangrijk omdat alleen dan in 2025 de effectiviteit van de drie dienstverleningsregimes is vast te stellen.

Ten aanzien van de effectevaluatie constateren we ook dat over de aard van de ingezette dienstverlening weinig informatie beschikbaar is: het betreft uitsluitend de indeling in het type traject (Werkfit, Naar werk, modulair of scholing), maar niet het type activiteiten dat binnen deze trajecten plaatsvindt. Dat geldt ook voor de aard van de scholing die is gevolgd.

Tot slot willen we nog opmerken dat dit experiment bijzonder is. De uitvoering ervan is ingewikkeld en een dergelijk experiment naar de effectiviteit van de WGA dienstverlening is niet eerder uitgevoerd. De opzet en uitvoering van het experiment vormen tot nu toe een goede basis 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.

6.5 Conclusie

Het is nog te vroeg om conclusies te kunnen trekken over de werking van de dienstverlening in termen van de effectiviteit ervan omdat het experiment nog niet is afgerond. Wel weten we in

¹¹⁵ SEOR (2021) Effectevaluatie dienstverlening WGA, p.63

¹¹⁶ Overigens is dit conform de afspraken die zijn gemaakt. Bij aanvang is afgesproken alleen te sturen op de dienstverlening voor de experimentgroep en niet de reguliere groep. Gevolg is dat de reguliere groep meer dan twee gesprekken gemiddeld ontvangt.

hoeverre WGA-gerechtigden de afgelopen jaren een ontwikkeling hebben doorgemaakt. Ook weten we meer over de uitstroom naar betaald werk van WGA-gerechtigden.

Wanneer we kijken naar de ontwikkelingen van WGA-gerechtigden op de participatieladder valt op dat er sprake is van dynamiek: klanten maken zowel stappen vooruit als achteruit op de participatieladder. 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 2020. Een Naar werk-traject wordt als succesvol aangemerkt wanneer plaatsing op betaald werk plaatsvindt tijdens of na afronding van het traject. Voor het Werkfit-traject geldt dat onduidelijk is welke criteria worden gehanteerd voor succesvolle afronding. Een succesvol afgerond Werkfit-traject impliceert dat een ontwikkeling plaatsvindt, wat idealiter tot uitdrukking komt in stappen op de participatieladder. Het is echter niet bekend of die ontwikkeling daadwerkelijk plaatsvindt. We zijn van mening dat het waardevol is om meer te weten te komen over de bijdrage van Werkfit-trajecten aan de ontwikkeling die WGA-gerechtigden doormaken. In de beantwoording van deze vraag is voorzien doordat het een expliciete vraag is binnen het experiment.

Sinds 2015 stijgt het aantal WGA-gerechtigden dat betaald werk heeft. In de groep WGA 35-80 hervatten meer klanten het werk dan in de groep WGA 80-100. Het gaat om ongeveer de helft van de groep WGA 35-80, die dienstverlening van UWV krijgt, die betaald werk heeft. Er is zowel sprake van volledige als gedeeltelijke benutting van de verdien capaciteit. Klanten die instromen op trede 5 of 6 van de participatieladder hebben de grootste kans om uit te stromen naar volledige restverdien capaciteit. 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 werkhervatting 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 klant zelf als voor UWV van belang dat werkhervatting zo veel mogelijk duurzaam is. De dienstverlening is het meest effectief wanneer het niet alleen gaat om werkhervatting, maar ook om baanbehoud. Er is geen openbare informatie beschikbaar over het baanbehoud onder WGA-gerechtigden. Aanvullende analyses laten zien dat baanbehoud voor de groep WGA 80-100 kleiner is dan baanbehoud van de groep 35-80¹¹⁷.

¹¹⁷ De monitor arbeidsparticipatie biedt inzicht in de mate van baanbehoud van vangnetters en ex-werknemers, maar maakt geen onderscheid tussen WGA-ers afkomstig van eigen risicodragers en van publiek verzekerden. Het is zinvol aandacht te besteden aan dit onderscheid in de toekomst.

Wanneer het gaat om de werking van de dienstverlening, is ook het klantperspectief relevant. Desgevraagd geeft ruim de helft van de WGA-gerechtigden aan dat de geboden ondersteuning aan de verwachtingen heeft voldaan. Ongeveer een kwart van de WGA-gerechtigden zou meer ondersteuning willen ontvangen in de vorm van trajecten. En eveneens een kwart van de WGA-gerechtigden had andere ondersteuning willen ontvangen. Iets minder dan de helft van de WGA-gerechtigden vond de hulp die zij kregen zinvol en een kwart noemt de geboden hulp niet zinvol. De tevredenheid over de geboden ondersteuning ligt iets hoger bij de groep WGA 80-100 dan bij de groep WGA 35-80. De dienstverlening van UWV is van invloed op de motivatie en houding van WGA-gerechtigden ten opzichte van werk. Met name bij de groep WGA 35-80 is sprake van een positieve relatie tussen het recent gevolgd hebben van een re-integratietraject of scholing en de intentie om werk te zoeken, de wil om te werken, de mate waarin het van de WGA-gerechtigde wordt verwacht dat hij een baan vindt en de kans die de WGA-gerechtigde zichzelf toedicht om aan het werk te komen.

In het klantonderzoek van de Inspectie SZW valt op dat een deel van de WGA-gerechtigden de dienstverlening als weinig activerend ervaart. Slechts 7% van de klanten in de groep WGA 80-100 ervaart de plicht om mee te werken aan de eigen re-integratie.¹¹⁸ En ook voor de groep WGA 35-80 geldt dat een deel van de klanten zeer beperkt ondersteuning of dwang ervaart om aan de eigen re-integratie te werken. Dit roept vragen op over de aard van de dienstverlening en de wijze waarop klanten die ervaren. Een nader onderzoek naar ervaringen van klanten met de dienstverlening kan bijdragen aan meer inzicht in percepties van klanten en hoe die te beïnvloeden zijn. Dit wordt meegenomen in het onderzoek 'Willen, kunnen en doen bij re-integratie' waarvan de resultaten naar verwachting eind 2022 beschikbaar zijn.

Het is nog te vroeg om conclusies te kunnen trekken over de effectiviteit van de dienstverlening. Dit moet in 2025 blijken uit het effectonderzoek WGA dat wordt uitgevoerd. Dit is een bijzonder onderzoek waarvan de uitvoering ingewikkeld is. Een dergelijk experiment naar de effectiviteit van de WGA dienstverlening is niet eerder uitgevoerd. De opzet en uitvoering van het experiment vormen tot nu toe een goede basis 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. Wel hebben we 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. Wij denken om die reden dat het zinvol is om een sterker onderscheid tot uiting te laten komen in de dienstverlening aan de experimentgroep en de reguliere dienstverleningsgroep.

¹¹⁸ De Inspectie SZW neemt in deze onderzoeken ook de groep WGA 80-100 om medische redenen mee, die geen re-integratiedienstverlening krijgt. Ook betreft de Inspectie SZW alle WGA-gerechtigden in deze onderzoeken, terwijl de re-integratiedienstverlening van UWV 5 jaar duurt.



Conclusie midterm review en reflectie

In dit slothoofdstuk beschrijven we de conclusies van deze midterm review. We vatten het rapport samen, trekken conclusies over het verzamelde materiaal, geven aanbevelingen voor de komende jaren en reflecteren op het onderzoek.

7.1 De WGA-dienstverlening

In 2017 is UWV gestart met de doorontwikkeling van de WGA-dienstverlening. Dit moment vormt een belangrijk keerpunt in de dienstverlening voor WGA-gerechtigden. Daarmee eindigde namelijk een periode waarin voor een deel van de WGA-gerechtigden weinig tot geen dienstverlening werd ingezet. Met deze midterm review hebben we zicht gekregen op de stappen die UWV heeft gezet om de WGA-dienstverlening verder te ontwikkelen en welke opbrengsten hiermee tot nu toe zijn behaald.

Het uiteindelijke doel van de doorontwikkeling is de dienstverlening aan WGA-gerechtigden toegankelijk te maken voor een grotere groep klanten en te optimaliseren, en daarmee de kans op (gedeeltelijke) werkhervatting van WGA-gerechtigden te vergroten. De effectiviteit van de WGA-dienstverlening is uiteindelijk af te meten aan de ontwikkeling die WGA-gerechtigden doormaken en de mate waarin WGA-gerechtigden hun restverdiencapaciteit benutten. In deze midterm review kunnen we nog geen concrete uitspraken doen over de effectiviteit van de dienstverlening, daarvoor is nog te weinig informatie beschikbaar. Naar verwachting is deze informatie in 2025 wel beschikbaar. Wel kunnen we in deze midterm review aan de hand van de onderdelen van het analysekader (zie hoofdstuk 2) inzichtelijk maken of het plausibel is dat de

dienstverlening effectiever wordt. Immers, wanneer aan de elkaar opvolgende stappen uit de het analysekader is voldaan is aannemelijk dat het beoogde effect op kan treden.

In dit concluderende hoofdstuk geven we weer in welke mate inspanningen zijn gepleegd en wat we weten over de resultaten daarvan.

7.2 Randvoorwaarden: middelen en capaciteit

Om het nieuwe dienstverleningsmodel WGA uit te kunnen voeren, heeft het ministerie van SZW vanaf 2019 jaarlijks € 10 miljoen beschikbaar gesteld voor de uitvoering van het nieuwe dienstverleningsmodel. Naast de reeds toegekende structurele middelen uit het regeerakkoord, heeft UWV vanaf 2019 € 15 miljoen aan eigen middelen ingezet ten behoeve van de WGA-dienstverlening. De middelen zijn voldoende om de afspraken die met de minister zijn gemaakt na te komen.

De arbeidsdeskundigen (AD's) en adviseurs intensieve dienstverlening (AID's) voeren de dienstverlening aan WGA-gerechtigden uit. Om uitvoering te kunnen geven aan het nieuwe dienstverleningsmodel is ingezet op een uitbreiding van de capaciteit door het inzetten van meer AD's en AID's en door de productiviteit van de beschikbare AD's en AID's te verhogen. UWV heeft de afgelopen jaren de capaciteit uitgebreid door het werven van extra AD's en AID's. Het aantal beschikbare fte's is tussen 2017 en 2021 met 39% toegenomen. De productie per FTE is tussen 2017 en 2021 met 45% toegenomen.

7.3 Inzet op verbetering vakmanschap en kwaliteit

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

Belangrijke resultaten van de afgelopen jaren zijn het ontwikkelde en geïmplementeerde Kader Methodisch Re-integreren (KMR), het daarop aangepaste Werkplan en het profiling-instrument dat een afronding nadert. Er is overtuiging dat het KMR professionals helpt bij het op gestructureerde wijze in beeld brengen van de klant en vervolgens een keuze te maken voor passende dienstverlening. Het KMR vormt tevens de opmaat naar het invullen van het nieuwe Werkplan. Aangezien het KMR en het Werkplan bij elkaar horen, is de kans groot dat het Werkplan als beoogd wordt gehanteerd door professionals. Het goed in gebruik nemen van het nieuwe Werkplan heeft tijd gekost¹¹⁹. Ten slotte wordt van het profiling-instrument veel verwacht. Het lijkt erop dat het profiling-instrument bijdraagt aan het op gestructureerde wijze in beeld brengen van de klant en vervolgens ondersteunt bij het maken van keuzes voor de

¹¹⁹ Oorspronkelijk zouden KMR en nieuw werkplan vlak na elkaar worden geïmplementeerd, maar hier heeft meer tijd tussen gezeten omdat de ICT ondersteuning meer tijd kostte.

passende dienstverlening. Daarmee draagt het profiling-instrument bij aan zowel een meer evidence-based werkwijze als een meer methodische werkwijze.

In de afgelopen jaren zijn diverse onderzoeken van start gegaan die op termijn bij moeten dragen aan een meer evidence-based en methodische werkwijze in de dienstverlening. Het effectonderzoek moet duidelijk maken wat de invloed van de verschillende dienstverleningsregimes is op de ontwikkeling van WGA-gerechtigden en hun uitstroom naar werk. Het nog uit te voeren scholingsexperiment moet inzicht opleveren in de mogelijkheden van scholing voor WGA-gerechtigden en de bijdrage die dit levert aan de kans op werkhervatting. En om meer inzicht te krijgen in het klantperspectief en de wijze waarop dit met dienstverlening is te beïnvloeden, wordt eveneens onderzoek gedaan.

Van veel van de gepleegde inspanningen zijn nog geen resultaten bekend. UWV heeft (nog) geen inzicht in de opbrengsten van de reeds uitgevoerde activiteiten: niet van het effect op WGA-gerechtigden, op de dienstverlening als geheel, of op het vakmanschap van professionals. Wij zijn van mening dat het waardevol is voor de verdere doorontwikkeling van de dienstverlening om op een aantal punten een (al dan niet kwalitatief) beeld te verkrijgen van de opbrengsten tot nu toe. In het bijzonder denken wij dat het verstandig is de werkwijze van de professionals op dit moment en hun ervaringen met het Werkplan en het KMR goed in beeld te brengen. Hoe ervaren professionals de huidige WGA-dienstverlening en welke verbetermogelijkheden zien zij nog? Deze inzichten helpen om scherp te krijgen waar verdere actie nodig is om tot het gewenste eindresultaat te komen, namelijk een meer evidence-based en methodische werkwijze in de WGA-dienstverlening.

Met name het KMR en het nieuwe Werkplan verdienen aandacht, omdat deze zich in de kern van de dienstverlening bevinden: het voeren van gesprekken met klanten en vervolgens het maken van een keuze voor een passend traject. Ten eerste heeft het toegevoegde waarde om meer inzicht te krijgen in het gebruik van het KMR en het nieuwe Werkplan in de praktijk en de ervaringen van professionals daarmee. Ten tweede moet de vraag gesteld worden of het KMR en Werkplan inderdaad bijdragen aan beter onderbouwde keuzes voor dienstverlening, waarbij de dienstverlening beter passend is. Daarvoor geldt wel dat moeilijk te operationaliseren is wat "passende dienstverlening" is wanneer er nog geen antwoord is op de vraag wat voor welke klant werkt.

7.4 Stand van zaken intensivering van de dienstverlening

De dienstverlening aan WGA-gerechtigden is sinds 2017 geïntensiveerd. Het aantal gesprekken met klanten is sinds 2017 fors gestegen. De afspraak van gemiddeld twee gesprekken per klant per jaar wordt sinds 2019 gehaald. In 2020 kregen WGA-gerechtigden gemiddeld 2,6 gesprek per jaar. Het overgrote deel van de klanten krijgt tenminste één gesprek per jaar: in 2020 kreeg 96% van de klanten 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 tevens 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 vaker om een Werkfit-traject dan om een Naar werk- of modulair traject.

Aangezien gemiddeld meer dan twee gesprekken per klant worden gevoerd, het overgrote deel van de klanten tenminste één gesprek per jaar krijgt en we een toename van het aantal ingezette re-integratietrajecten zien, kunnen we concluderen dat UWV conform afspraak uitvoering geeft aan de basale dienstverlening zoals overeengekomen met het ministerie van SZW.

7.5 Stand van zaken werking van de dienstverlening

Het is belangrijk om uiteindelijk inzicht te krijgen in de toegevoegde waarde van de dienstverlening voor de arbeidsparticipatie van WGA-gerechtigden. Wat zou de arbeidsparticipatie zijn wanneer UWV géén dienstverlening aanbiedt? Dit wordt onderzocht met behulp van een experiment (zie paragraaf 6.4), maar het is nu (begin 2022) te vroeg om conclusies te kunnen trekken. Wel kunnen we inzicht geven in ontwikkelingen die WGA-gerechtigden hebben doorgemaakt. Deze ontwikkelingen kunnen door meer dan één factor zijn beïnvloed, de dienstverlening door UWV is daar slechts één van. We vatten in deze paragraaf samen wat we tot nu toe weten over de werking van de ontwikkelingen die WGA-gerechtigden doormaken¹²⁰.

Wanneer we kijken naar de ontwikkelingen van WGA-gerechtigden op de participatieladder valt op dat er sprake is van dynamiek: klanten maken zowel stappen vooruit als achteruit op de participatieladder. 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 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 2020. Een Naar werk-traject wordt als succesvol aangemerkt wanneer plaatsing op betaald werk plaatsvindt tijdens of na afronding van het traject. Voor het Werkfit-traject geldt dat onduidelijk is welke criteria worden gehanteerd voor succesvolle afronding. Een succesvol afgerond Werkfit-traject impliceert dat een ontwikkeling plaatsvindt, wat idealiter tot uitdrukking komt in stappen op de participatieladder. Het is echter niet bekend of die ontwikkeling daadwerkelijk plaatsvindt. We zijn van mening dat het waardevol is om meer te weten te komen over de bijdrage van Werkfit-trajecten aan de ontwikkeling die WGA-gerechtigden doormaken.

¹²⁰ Met andere woorden, in deze paragraaf gaat het om de bruto-effectiviteit terwijl met het experiment de bijdrage van de dienstverlening wordt gemeten: de netto-effectiviteit.

Sinds 2015 stijgt het aantal WGA-gerechtigden dat betaald werk heeft. In de groep WGA 35-80 hervatten meer klanten het werk dan in de groep WGA 80-100. Ongeveer de helft van de groep WGA 35-80 die dienstverlening van UWV krijgt heeft betaald werk. Er is zowel sprake van volledige als gedeeltelijke werkhervatting. Klanten die instromen op trede 5 of 6 van de participatieladder hebben de grootste kans om uit te stromen naar invulling van de 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 werkhervatting 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 klant zelf als voor UWV van belang dat werkhervatting zo veel mogelijk duurzaam is. De dienstverlening is het meest effectief wanneer het niet alleen gaat om werkhervatting, maar ook om baanbehoud. Analyses die specifiek voor deze midterm review zijn uitgevoerd laten zien dat baanbehoud groter is bij de groep WGA 35-80 dan voor de groep WGA 80-100.

Het is nog te vroeg om conclusies te kunnen trekken over de effectiviteit van de dienstverlening. Dit moet in 2025 blijken uit het effectonderzoek WGA dat wordt uitgevoerd. Dit is een bijzonder onderzoek waarvan de uitvoering ingewikkeld is. Een dergelijk experiment naar de effectiviteit van de WGA dienstverlening is niet eerder uitgevoerd. De opzet en uitvoering van het experiment vormen tot nu toe een goede basis 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. Wel hebben we 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. Wij denken om die reden dat het zinvol is om binnen het experiment een sterker onderscheid tot uiting te laten komen in de dienstverlening aan de experimentgroep en de reguliere dienstverleningsgroep.

7.6 Reflectie

In dit laatste hoofdstuk hebben we de huidige stand van zaken van de WGA-dienstverlening onder de loep genomen. We constateren dat aan de eerste randvoorwaarden voor meer en betere dienstverlening, namelijk het menselijk kapitaal en de financiële middelen, lijkt te zijn voldaan. Ook heeft deze midterm review uitgewezen dat er veel verschillende activiteiten zijn uitgevoerd, waarmee invulling wordt gegeven aan het verstrekken van meer en betere dienstverlening. Meest in het oog springend zijn het toegenomen aantal gesprekken per klant, de stijging van het aantal ingezette re-integratietrajecten en de inspanningen op de vakmanschapsontwikkeling. Deze activiteiten sluiten aan bij het beoogde effect van de dienstverlening en het is om die reden aannemelijk dat de uitgevoerde activiteiten een bijdrage kunnen leveren aan de ontwikkeling van WGA-gerechtigden en uiteindelijke werkhervatting van WGA-gerechtigden.

Het is nog te vroeg om de effectiviteit van de WGA-dienstverlening aan te kunnen tonen. Het ligt in de lijn der verwachting dat het in 2025 wel mogelijk is op een aantal punten conclusies te trekken over de effectiviteit van de dienstverlening. Echter, het is ook bij de evalueatie

noodzakelijk om aan te tonen dat een eventuele stijging van de werkhervatting is toe te schrijven aan de (veranderingen in de) dienstverlening. Het in beeld brengen van de kwaliteit van de dienstverlening is daartoe een cruciale schakel. Wij adviseren hier aandacht aan te besteden in de vorm van een procesevaluatie. Wat is er precies verbeterd in de dienstverlening volgens professionals en klanten? Hoe werkt het KMR? Leidt het verbeterde werkplan daadwerkelijk tot verbeteringen? Wat zijn de ervaringen van professionals met de uitvoering van de dienstverlening? Zijn er verschillen waar te nemen tussen de groepen WGA 35-80 en WGA 80-100 en binnen deze groepen? Voor professionals geldt immers dat zij hun werkwijze op diverse punten (sterk) hebben aangepast en zij daar in gesprekken met WGA-gerechtigden mogelijk resultaten van zien. Datzelfde geldt voor klanten, die te maken kregen met een verandering in de dienstverlening die zij ontvingen. Beide perspectieven kunnen bijdragen aan een antwoord op de vraag wat de nieuwe dienstverlening teweeg heeft gebracht en wat dit uiteindelijk voor WGA-gerechtigden betekent.

Bijlage 1: Geraadpleegde respondenten

Van UWV hebben wij de volgende personen geïnterviewd :

- Bernard van Nijnatten
- Felix Kemperman
- Francis Minnema
- Geert Beckers
- Hendrik van Tongeren
- Ineke Looren de Jong
- Marcel Spijkerman
- Marijke Morsink
- Pieter Ghijsen
- Saskia Reijnders
- Willemijn van Lier

Overige respondenten:

- Anneke van der Giezen (ministerie van SZW)
- Maaïke Huysmans (Amsterdam UMC)
- Paul van den Heuvel (ministerie van SZW)

Bijlage 2: Geraadpleegde literatuur

- Algemene Rekenkamer (2019) Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV)
- Algemene Rekenkamer (2021) Verantwoordingsonderzoek 2020. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- APE (2015) WGA 80-100 verdiepingsonderzoek
- Arteduc (2019) Succesfactoren voor post-initiële arbeidsmarktgerichte scholing. Onderzoek en advies naar een succesvolle implementatie van post-initiële arbeidsmarktgerichte scholing vanuit UWV
- CPB/SCP (2020) De brede baten van werk
- De Beleidsonderzoekers (2021) Perspectief op bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie. De beleidsdoorlichting Artikel 11: het SUWI-stelsel langs de meetlat
- Inspectie SZW (2019) Klantenquête WIA/WGA. Welke hulp ervaren mensen in de WGA en hoe waarderen ze deze ondersteuning?
- Inspectie SZW, Rode draden klantenquêtes WW, WIA/WGA en Wajong
- Kantarci, T, en J. M. Van Sonsbeek. Do financial incentives stimulate partially disabled persons to return to work? Design Paper 155, NETSPAR, Tilburg University
- Ministerie van Financiën (2017) IBO Geschikt voor de arbeidsmarkt. Mogelijkheden om de arbeidsparticipatie in de WIA te bevorderen
- Ministerie van SZW (2018) Stand van de uitvoering december 2018
- Ministerie van SZW (2019) Programmaplan Doorontwikkeling WGA-dienstverlening
- Ministerie van SZW (2019) Stand van de uitvoering juni 2019
- Ministerie van SZW (2019)
- Ministerie van SZW en UWV (2021) Pilot scan werkvermogen werkzoekenden. Een praktijktest bij de ZW
- Panteia (2015) Van beheersing naar veerkracht. Evaluatie en beleidsdoorlichting uitvoering sociale zekerheid (Suwi) 2007-2014
- SEO (2017) Pilot activering WGA
- SEO (2020) Ervaringen werknemers met de ZW en de WGA in de hybride markt. Ervaringen van werknemers met de begeleiding door eigenrisicodragers en UWV
- SEOR en Verwey Jonker Instituut (2021) Effectevaluatie dienstverlening WGA. Concepttussenrapport
- TK 2015-2016, 34 336, nr. 3. Memorie van Toelichting

TK 2017-2018, 33 566 nr.102. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

TK2018-2019, 26 448 nr. 625. Stand van de uitvoering sociale zekerheid

TK 2020-2021, 35 897 nr. 5. Wijziging van enkele wetten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Verzamelwet SZW 2022)

UWV, Jaarverslagen 2017 t/m 2020

UWV (2018) Eindverslag Project Intensivering WGA 80-100. "Aandacht maakt dat alles groeit"

UWV (2019) Notitie productiviteit WGA

UWV (2020) Extra scholingsmogelijkheden voor WGA-gerechtigden. Verslag van een verkennend vooronderzoek

UWV (2020) Implementatie communicatieplan Werkplan AG

UWV (2020) Kader methodische aanpak re-integratie. Handleiding bij de bureaulegger Kader Methodische aanpak re-integratie UWV-klanten

UWV (2020) Monitorrapport Effectevaluatie WGA. Editie 1

UWV (2020) Monitorrapport Effectevaluatie WGA. Editie 2

UWV (2020) Scholing van UWV-klanten met een arbeidsbeperking. Welke scholing krijgen klanten en hoe doen ze het daarna op de arbeidsmarkt?

UWV (2020) Wat kopen we in voor wie? Inhoud en succes van ingekochte re-integratiedienstverlening voor mensen met een arbeidsbeperking

UWV (2021) Achtmaandenverslag 2021

UWV (2021) Arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking. De ontwikkelingen in het eerste coronajaar (2020). UWV Kennisverslag 2021-7

UWV (2021) Monitor arbeidsparticipatie arbeidsbeperkten 2020. Aan het werk zijn, komen en blijven van mensen met een arbeidsbeperking

UWV (2021) Monitorrapport Effectevaluatie WGA. Editie 3

UWV (2021) Monitorrapport Effectevaluatie WGA. Editie 4

UWV (2021) Monitorrapport Effectevaluatie WGA. Editie 5

UWV (2021) Rapportage review op het proces van borging van de implementatie KMR

UWV (2021) Strategisch personeelsplan arbeidsdeskundigen 2021-2025

UWV (2021) Waardoor verandert de arbeidsparticipatie WGA 35-80? De puzzel opgelost?

UWV (2021) Willen, kunnen en doen bij re-integratie van mensen met een AG-uitkering. Beïnvloedingsmogelijkheden van het klantperspectief

UWV, Rapportage borging implementatie Werkplan AG

UWV, De verwijfsfunctie. Onderdeel van de schakelfunctie.

De Beleidsonderzoekers

Schipholweg 103
2316 XC Leiden

071 566 59 47
info@beleidsonderzoekers.nl