

# UWV

# Kennisverslag

## 2015-3



**ONTWIKKELINGEN IN DE SOCIALE ZEKERHEID**



**PROFESSIONALISEREN DIENSTVERLENING**

## **Kenniscentrum UWV**

December 2015

De digitale versie van het UWV Kennisverslag is te vinden op

<http://www.uwv.nl/kennis>

Voor vragen over de publicatie:

telefoon (020) 687 51 88 of (020) 687 54 89

# INHOUD

|                                              |          |
|----------------------------------------------|----------|
| <b>Belangrijkste signalen uit UKV 2015-3</b> | <b>4</b> |
| <b>In dit UKV</b>                            | <b>6</b> |

## ONTWIKKELINGEN IN DE SOCIALE ZEKERHEID

|   |                      |   |
|---|----------------------|---|
| 1 | Volumeontwikkelingen | 9 |
|---|----------------------|---|

## PROFESSIONALISEREN DIENSTVERLENING

|   |                                                          |    |
|---|----------------------------------------------------------|----|
| 2 | Sneller aan de slag                                      | 17 |
| 3 | Online interventies voor mensen met een arbeidsbeperking | 26 |
| 4 | De aanpak van gefingeerde dienstverbanden                | 34 |

## ONTWIKKELINGEN IN DE SOCIALE ZEKERHEID

- We verwachten dat het aantal WW-uitkeringen eind 2015 ongeveer 417.000 bedraagt. Eind 2016 is het aantal WW-uitkeringen naar verwachting 388.000. Per 1 juli 2015 is een aantal maatregelen in werking getreden in het kader van de Wet werk en zekerheid (Wwz), zoals een nieuwe manier van inkomstenverrekening. Het is nog onduidelijk wat de effecten hiervan zijn op de ontwikkeling van het WW-volume. In de huidige raming is met deze effecten geen rekening gehouden (artikel 1).
- De ontslagaanvragen vertonen sinds het vierde kwartaal van 2012 een dalende lijn. De invoering van de Wet werk en zekerheid (Wwz) heeft volgens verwachting geleid tot een piek in het aantal ontslagaanvragen in juni 2015; in de maanden daarna is het aantal weer afgenomen. We verwachten dat de positieve economische ontwikkeling in 2015 en 2016 zal leiden tot een verdere daling van het aantal ontslagaanvragen. Het is nog onduidelijk in hoeverre de Wwz zal zorgen voor een gedragsverandering bij werkgevers op langere termijn en wat het uiteindelijke effect zal zijn op de omvang van het aantal ontslagaanvragen voor UWV in 2016 (artikel 1).

## PROFESSIONALISEREN DIENSTVERLENING

- Gesprekken door adviseurs werk van UWV met WW-kanten zijn voor sommige groepen klanten effectief. Dat geldt voor jongeren en voor werkzoekenden die moeilijk aan het werk komen door persoonlijke belemmeringen, zoals een geringe zoekintentie en weinig vertrouwen in het vinden van een baan. Onderzoek wijst uit dat het belangrijk is om zo snel mogelijk na instroom in de WW met deze gesprekken te starten (artikel 2).
- Individuele re-integratieovereenkomsten (IRO's) hebben voor middelbaar en hoger opgeleide ouderen (55-plus) duidelijk effect. Met de inzet van dit instrument stijgt hun kans op werk fors, met 11 procentpunt, waardoor een kosteneffectieve inzet mogelijk wordt (artikel 2).
- Voor WIA 35-minners is geen van de onderzochte vormen van dienstverlening werkelijk effectief. Dit is problematisch omdat deze groep slechts een geringe kans op werk heeft (artikel 2).
- Online interventies kunnen de arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking bevorderen. Het is daarbij goed mogelijk om reeds bestaande online interventies in de gezondheidszorg aan te passen tot werkgerelateerde interventies (artikel 3).
- Het aantal zaken dat wordt onderzocht naar aanleiding van een vermoeden van een gefingeerd dienstverband is de laatste jaren toegenomen. Gemiddeld wordt per zaak waarin sprake is van zo'n dienstverband een bedrag van ruim € 14.000 teruggevorderd door UWV (artikel 4).
- UWV is bezig met de ontwikkeling van een nieuw risicomodel om sterke signalen uit de eigen databases te genereren over mogelijke gevallen van een gefingeerd dienstverband, zodat het mogelijk wordt dergelijke dienstverbanden nog beter te achterhalen en de schade voor UWV te beperken (artikel 4).

## In dit UKV

In dit UWW Kennisverslag (UKV) besteden we aandacht aan de effectiviteit van de re-integratiedienstverlening die UWW inzet. Ook onderzoeken we of het mogelijk is met online interventies de arbeidsparticipatie te bevorderen van mensen met een arbeidsbeperking. Verder komt het probleem van gefingeerde dienstverbanden aan bod.

Zoals gebruikelijk bespreken we eerst de volumeontwikkelingen. De sterkere groei van de economie zorgt voor meer werkgelegenheid in 2015 en 2016, het aantal WW-uitkeringen en het aantal ontslagaanvragen zullen naar verwachting in 2016 als gevolg hiervan dalen. De invoering van de Wet werk en zekerheid (Wwz) heeft volgens verwachting geleid tot een piek in het aantal ontslagaanvragen in juni 2015. In de maanden daarna is het aantal weer afgenomen. Nog onduidelijk is in hoeverre de Wwz zal zorgen voor een gedragsverandering bij werkgevers op langere termijn en wat het uiteindelijke effect zal zijn op de omvang van het aantal ontslagaanvragen voor UWW in 2016.

Vorig jaar hebben we in UKV 2014-2 de effectiviteit besproken van de eigen re-integratiedienstverlening van UWW voor WW'ers. De resultaten wezen uit dat deze dienstverlening in de periode 2008-2011 kosteneffectief is ingezet, in de zin dat de kosten van de dienstverlening werden terugverdiend met besparingen op de uitkeringslasten WW. Daarbij kwam de vraag aan de orde of deze resultaten universeel gelden voor de totale WW-populatie; hiernaar hebben we nader onderzoek verricht. Het tweede artikel in dit UKV gaat in op de vraag welke vorm van dienstverlening vanuit oogpunt van (kosten)effectiviteit het best voor welke klantgroep kan worden ingezet en wanneer dit het best kan gebeuren. Persoonlijke gesprekken van WW-klanten met adviseurs werk blijken voor sommige groepen klanten effectief te zijn, vooral voor jongeren en voor werkzoekenden die moeilijk aan het werk komen als gevolg van persoonlijke belemmeringen, zoals een geringe zoekintentie en weinig vertrouwen in het vinden van een baan. Het onderzoek wijst uit dat het belangrijk is om zo snel mogelijk na instroom in de WW met deze gesprekken te starten. Voor WW'ers die door niet-beïnvloedbare kenmerken, zoals leeftijd en arbeidsbeperkingen, moeilijk werk vinden, blijken dergelijke gesprekken minder effectief. Voor WIA 35-minners is geen enkele vorm van de onderzochte dienstverlening werkelijk effectief. Dat is extra problematisch omdat deze groep slechts een geringe kans op werk heeft. UWW blijft zoeken naar vormen van dienstverlening die wel werken voor WIA

35-minners. Door UWV ingekochte dienstverlening is duidelijk minder kosteneffectief dan de eigen dienstverlening: deze kostte meer dan ze aan besparing opleverde. Wel zijn ingekochte IRO's kosteneffectief voor 1 specifieke doelgroep: de middelbaar en hoger opgeleide ouderen (55-plus). De dienstverlening voor WW-klienten is sinds de periode waarop het SEO-onderzoek betrekking heeft – de jaren 2008-2011 – veranderd. Er zijn geen middelen meer om voor WW-klienten dienstverlening in te kopen en er worden geen gesprekken meer gevoerd in de eerste 3 maanden werkloosheid, daarnaast is er nu sprake van online dienstverlening.

De derde bijdrage handelt over online interventies. Deze krijgen in de gezondheidszorg een steeds belangrijkere rol. Online interventies worden ingezet ter vervanging, verbetering of vereenvoudiging van bestaande zorg. Ze zijn vooral gericht op het bevorderen van de gezondheid, de omgang met de eigen gezondheidssituatie of op preventie. In dit UKV bekijken we of het ook mogelijk is om de arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking te bevorderen met online interventies. Op basis van 2 onderzoeken (van NIVEL en ZINZIZ) wordt de ideale interventie voor deze doelgroep geschetst. Deze interventie bevat verschillende interactieve modules. Er zijn generieke modules over werkbehoud of het verkrijgen van werk. Deze richten zich onder meer op het vergroten van de intrinsieke motivatie van de deelnemer om werk te zoeken of op het vergroten van het zelfvertrouwen in de eigen bekwaamheid om taken af te ronden, en zij leren de deelnemer doelen te stellen voor de toekomst. De ideale

interventie bevat daarnaast een ziektespecifieke module die ingaat op de relatie tussen werk en gezondheidsklachten. De interventie biedt door alle modules heen de mogelijkheid tot interpersoonlijk online contact met andere deelnemers aan de interventie of met de begeleider. Het artikel laat zien dat het goed mogelijk is reeds bestaande online interventies aan te passen tot een werkgerelateerde interventie. Daardoor kunnen de ontwikkelkosten van een online interventie gericht op arbeidsparticipatie beperkt blijven.

Het vierde artikel in dit UKV gaat in op het fenomeen gefingeerde dienstverbanden. Dit zijn schijnconstructies waarbij 'werknemers' in de loon- en personeelsadministratie van een werkgever worden opgenomen terwijl er feitelijk geen dienstverband bestaat. UWV kan hiervan schade ondervinden, bijvoorbeeld wanneer aan deze gefingeerde werknemers uitkeringen worden verstrekt. Sinds 2009 controleert UWV steeds vaker op gefingeerde dienstverbanden. Bij de meeste zaken die worden onderzocht naar aanleiding van een vermoeden van een gefingeerd dienstverband, blijkt er inderdaad sprake te zijn van regelovertreding. Om niet alleen afhankelijk te zijn van meldingen over een mogelijk gefingeerd dienstverband, is UWV in 2015 gestart met de ontwikkeling van een nieuw risicomodel. Doel is sterke signalen uit de eigen UWV-databases te genereren over mogelijke gevallen van een gefingeerd dienstverband, zodat het mogelijk wordt gefingeerde dienstverbanden nog beter te achterhalen en de financiële schade te beperken.

## Kennis van UWV

UWV beschikt over veel kennis, zowel bij de medewerkers als in de rijkdom aan administratieve gegevens. Deze kennis zetten we in om arbeidsparticipatie te verhogen en, waar mogelijk, uitkeringslasten te beperken. UWV ziet het als zijn taak deze kennis te ontsluiten. Hiermee willen we de dienstverlening verbeteren én onze kennis delen met de buitenwereld.

In de UWV Kennisagenda staan de lopende en te verwachten kennisprojecten vermeld. Het UWV Kennisverslag is een van de media die recente resultaten naar buiten brengen. In dit voorwoord beschrijven we de essentie van die resultaten.





# ONTWIKKELINGEN IN DE SOCIALE ZEKERHEID

1 Volumeontwikkelingen

9





Ed Berendsen

Peter Rijnsburger

In 2016 verwachten we minder lopende WW-uitkeringen, maar het is nog onzeker of het aantal ontslagaanvragen daalt.

# 1

## Volumeontwikkelingen

### *Samenvatting*

De prognoses van het Centraal Planbureau (CPB) over de Nederlandse economie zijn steeds positiever. De sterkere groei van de economie die het CPB voorziet, zorgt naar verwachting voor meer werkgelegenheid in 2015 en 2016. Deze gunstige ontwikkeling draagt bij aan een daling van het aantal WW-uitkeringen in 2015 en 2016.

- We verwachten dat het aantal WW-uitkeringen eind 2015 ongeveer 417.000 bedraagt en eind 2016 ongeveer 388.000.
- Het is nog onzeker hoe het aantal ontslagaanvragen voor UWV zich in 2016 ontwikkelt: een daling of misschien zelfs een stijging vergeleken met 2015. Normaal gesproken zal het aantal ontslagaanvragen in 2016 dalen als gevolg van de gunstige economische situatie. Maar daar staat tegenover dat de invoering van de Wet werk en zekerheid (Wwz) en overheidsbezuinigingen in de zorgsector kunnen leiden tot méér ontslagaanvragen voor UWV.
- Het aantal nieuwe Wajong-uitkeringen is in 2015 sterk gedaald en zal in 2016 naar verwachting nog iets lager liggen dan in 2015. De belangrijkste reden is de invoering van de Participatiewet. Door deze wet hebben jongeren alleen nog recht op een Wajong-uitkering als zij duurzaam geen arbeidsvermogen hebben.

1

UWV (2015). *UWV Arbeidsmarktprognose 2015-2016*. Amsterdam.

2

Hieronder vallen onder meer rechtskundig advies, financieel/accountantsadvies, boekhoudkundige diensten, public relations en reclame, organisatieadvies, architectenbureaus, ontwikkelingswerk en industrieel ontwerp.

3

Zie ook UWV (2014). *UKV 2014-2*. Amsterdam.

## Werkgelegenheid stijgt<sup>1</sup>

UWV verwacht dat de arbeidsmarkt dit jaar en volgend jaar aantrekt. Voor het eerst sinds jaren zien we in 2015 en 2016 een toename van de werkgelegenheid. Het aantal banen van werknemers stijgt in deze 2 jaren met 0,5 respectievelijk 0,7%. In 2016 ligt het aantal banen naar verwachting 92.000 hoger dan in 2014. Vooral uitzendbedrijven profiteren van de economische groei. Deze bedrijfstak is conjunctuurgevoelig en reageert als eerste op gunstige ontwikkelingen. In 2016 verwachten we verder dat het aantal banen in de bouwrijverheid sterker stijgt dan gemiddeld. Ook bij andere bedrijfstakken groeit in 2015 en 2016 de werkgelegenheid, zoals detailhandel, groothandel, vervoer en opslag, horeca, ICT, schoonmaakbedrijven, verhuur en specialistische zakelijke diensten<sup>2</sup>. Voor deze bedrijfstakken ligt de toename in 2016 tussen 1 en 3%. Er zijn ook bedrijfstakken waar de werkgelegenheid in 2015 en 2016 verder terugloopt. De 3 belangrijkste 'dalers' zijn industrie, financiële dienstverlening en zorg en welzijn.

## Aantal WW-uitkeringen daalt in 2015 en 2016

De economische ontwikkeling laat volgens het CPB in 2015 en 2016 een opgaande lijn zien. Door een groei van het bruto binnenlands product (bbp) met 2,0 respectievelijk 2,4% kunnen we spreken van economisch herstel. We verwachten nu dat het aantal WW-uitkeringen eind 2015 daalt tot 417.000 (-5,4% in vergelijking met eind 2014) en eind 2016 tot 388.000 (12% minder dan eind 2014). Per 1 juli 2015 is een aantal maatregelen in werking getreden in het kader van de Wet werk en zekerheid (Wwz), zoals een nieuwe manier van inkomstenverrekening. Het is nog onduidelijk wat de effecten hiervan zijn op de ontwikkeling van het WW-volume. In de huidige raming is met deze effecten geen rekening gehouden.

## Ontslagaanvragen

Minder werkloosheid betekent niet alleen minder WW-uitkeringen, maar ook minder ontslagaanvragen. Box 1.1 bevat een toelichting op het verschil in omvang tussen WW-beslissingen en ontslagaanvragen. De meeste ontslagaanvragen, meer dan 80%, hebben een bedrijfseconomische reden. Dit betekent dat er in een gunstige economische situatie minder ontslagaanvragen zijn dan in een ongunstige economische situatie. Maar de ontwikkeling van het aantal ontslagaanvragen is niet alléén afhankelijk van de economische ontwikkeling. Ook andere factoren zijn van invloed, zoals de bezuinigingen in de bedrijfstak zorg en welzijn, met name in de verpleging, verzorging en thuishulp. Daarnaast verwachten we dat de Wet werk en zekerheid (Wwz) invloed zal hebben. Hoewel het onderdeel over ontslagaanvragen in de Wwz pas per 1 juli 2015 van kracht is geworden, willen we toch kijken of er nu al iets is te zeggen over de effecten van deze wet. Vooraf<sup>3</sup> was de verwachting dat vooral 2 factoren van belang zouden zijn: een verschuiving tussen kantonrechter en UWV wat betreft de categorieën ontslagaanvragen, en gedragseffecten van werkgevers. Op de ontwikkeling van het aantal aanvragen vanaf 1 juli kunnen 2 soorten gedragseffecten van invloed zijn. Kleine werkgevers kunnen beslissen om minder ontslagaanvragen in te dienen omdat zij voorheen geen vergoeding hoefden te betalen aan hun werknemers. Grote werkgevers kunnen juist besluiten om dit vaker te doen, omdat de kosten van de vergoeding onder de Wwz voor hen lager zijn dan in de periode daarvoor.

In de volgende paragrafen gaan we voor elk van deze factoren na welke invloed zij hebben op het aantal ontslagaanvragen. Op basis van deze uitkomsten berekenen we hoe dat aantal zich zal ontwikkelen. In onze analyse maken we ook gebruik van cijfers over ontslagaanvragen

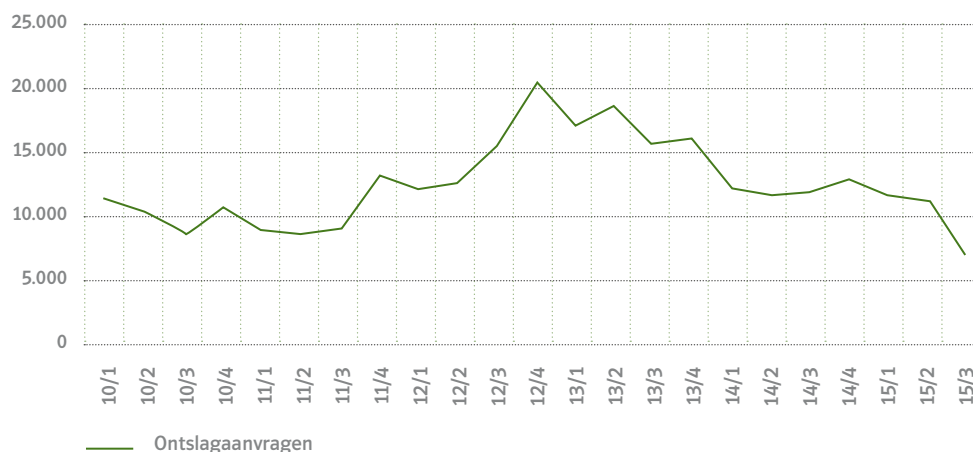
op bedrijfstakniveau, met name voor de gezondheidszorg. Hieruit is af te lezen in welke mate de ontwikkeling per bedrijfstak van invloed is op de totale omvang van het aantal ontslagaanvragen.

### Gunstige trend bij ontslagaanvragen

Figuur 1.1 geeft per kwartaal het aantal ontslagaanvragen aan. Uit de figuur blijkt dat dat aantal sinds het vierde kwartaal van 2012 een dalende lijn vertoont. In 2013 was de krimp van de economie lager dan in 2012 en nam het aantal ontslagaanvragen per kwartaal af. Met ingang van 2014, als de economie weer groeit, zien we een verdere daling. Zoals hierboven al is aangegeven, verwachten we dat de positieve economische ontwikkeling in 2015 en 2016 zal leiden tot een verdere daling van het aantal ontslagaanvragen. Een tweede factor is de veranderende samenstelling van de werkende bevolking, van minder werkenden met een vast dienstverband naar meer werkenden met een flexibel dienstverband. De verwachting is dat minder werknemers met een vast dienstverband leidt tot minder ontslagaanvragen, omdat deze vrijwel uitsluitend worden aangevraagd voor werknemers in vaste dienst. Hoewel het aantal werknemers met een vast dienstverband in de afgelopen jaren (2003-2014) geleidelijk met circa 600.000 is gedaald, zien we in dezelfde periode geen vergelijkbare daling bij de ontslagaanvragen. We sluiten echter niet uit dat een verdere afname van het aantal werknemers met een vast dienstverband in 2016 en latere jaren bijdraagt aan een daling van het aantal ontslagaanvragen.

Figuur 1.1

#### ONTSLAGAAINVRAGEN, 2012-DERDE KWARTAAL 2015, PER KWARTAAL



### Overheidsbezuinigingen en ontslagaanvragen

Het effect van overheidsbezuinigingen in de gezondheidszorg is zichtbaar op de arbeidsmarkt. De werkgelegenheid is in 2013 en 2014 gedaald en zal naar verwachting in 2015 en 2016 verder dalen. Ook zien we dat het aantal WW-uitkeringen sinds 2009 sterk is gestegen: van 19.000 naar 75.000 dit jaar. De overheidsbezuinigingen zijn echter nog niet zichtbaar in de cijfers van de ontslagaanvragen tot en met augustus 2015. De afname van de werkgelegenheid loopt dus niet via meer ontslagvragen bij UWV, maar onder meer via het niet verlengen van tijdelijke contracten.

### Wwz: nog weinig effect op ontslagaanvragen

De invoering van de Wwz lijkt – conform verwachting in juni 2015 – te hebben geleid tot een piek in het aantal ontslagaanvragen voor UWV. Werkgevers dienden in die maand nog snel

ontslagaanvragen in om te voorkomen dat zij onder de Wwz een hogere vergoeding voor een werkloze werknemer moeten betalen. In juli en augustus zien we vervolgens een veel lager aantal ontslag aanvragen. Er lijkt dus sprake te zijn van een verschuiving. Eenzelfde ontwikkeling is zichtbaar in het tweede en derde kwartaal van 2015. In het derde kwartaal ligt het aantal ontslag aanvragen aanzienlijk lager dan in het tweede kwartaal. Wanneer we kijken naar de verschillende bedrijfstakken zien we vrijwel overal hetzelfde beeld: een toename in juni en een sterke daling in juli en augustus. In juni 2015 blijken vooral kleine en middelgrote werkgevers meer ontslag aanvragen te hebben ingediend. Ook grote werkgevers dienden in juni gemiddeld meer ontslag aanvragen in, maar relatief gezien minder dan kleinere werkgevers. Het is nog onbekend waarom ook grote werkgevers zijn overgegaan tot versnelde indiening van ontslag aanvragen. Voor deze werkgevers was de verwachting dat zij het indienen juist zouden uitstellen. In hoeverre de Wwz voor een gedragsverandering van werkgevers op langere termijn zorgt en wat dit betekent voor het aantal ontslag aanvragen, is nu nog niet te zeggen.

Een ander mogelijk gevolg van de Wwz is dat UWV extra ontslag aanvragen kan verwachten die vóór 1 juli 2015 via de kantonrechter liepen. De omvang hiervan is onbekend. In de tweede helft van 2015 moet blijken of we dit effect terugzien in het aantal ontslag aanvragen. We verwachten dat dit effect in 2016 duidelijker zichtbaar is.

### Daling ontslag aanvragen in 2015 en 2016?

Op basis van de cijfers tot en met september 2015 is de verwachting dat het aantal ontslag aanvragen voor UWV in 2015 lager ligt dan in 2014 (circa 47.300). De overheidsbezuinigingen en de Wwz kunnen er echter voor zorgen dat in de resterende maanden van 2015 (en in 2016) het aantal ontslag aanvragen toeneemt. Waarschijnlijk zal er in het totaal aantal in 2015 nog wel een daling optreden, maar voor 2016 is het onzeker of die verder doorzet.

#### Box 1.1

### Veel minder ontslag aanvragen dan WW-beslissingen

Tegenover ruim 47.000 ontslag aanvragen bij UWV in 2014 staan bijna 700.000 WW-beslissingen. Vanwaar dit grote verschil? Hiervoor zijn verschillende redenen te geven. De eerste reden is dat voor werknemers met een tijdelijk dienstverband (inclusief uitzendkrachten) de werkgever geen ontslag aanvraag hoeft in te dienen. En meer dan de helft van de WW-beslissingen heeft betrekking op beëindiging van een tijdelijk dienstverband. Ten tweede zal de

werkgever niet bij elke beëindiging van een vast dienstverband een ontslag aanvraag indienen. Als werkgever en werknemer met wederzijds goedvinden overgaan tot beëindiging van het dienstverband is het indienen van een ontslag aanvraag bij UWV niet nodig. Hetzelfde geldt voor ontslag op staande voet. Tot slot komt een deel van de ontslag aanvragen die tot een WW-beslissing leiden, bij de kantonrechter binnen en niet bij UWV.

4

Zie ook UWV (2015). *UKV 2015-2*. Amsterdam.

### Veel minder instroom in de Wajong

In 2015 is de instroom in de Wajong sterk gedaald. Dit is het gevolg van de invoering van de Participatiewet<sup>4</sup>. Door deze wet hebben jongeren alleen nog recht op een Wajong-uitkering als zij duurzaam geen arbeidsvermogen hebben. Dat betekent dat nog maar weinig mensen voldoen aan de voorwaarden voor het verkrijgen van een Wajong-uitkering; het is een andere regeling geworden. We schatten in dat de nieuwe instroom in de Wajong in de loop van dit jaar afneemt tot circa 10% van de instroom vóór de invoering van de Participatiewet. Door deze teruglopende instroom is het aantal nieuwe Wajong-uitkeringen in 2015 en 2016 kleiner dan het aantal beëindigde uitkeringen, en daalt het aantal mensen met een Wajong-uitkering.

### Lichte stijging instroom WIA in 2016

We gaan er nu van uit dat de instroom in de WIA in 2015 nog iets lager zal zijn dan waar we van uitgingen bij het vorige UKV: 36.300 in plaats van 36.800. Dit betekent dat de WIA-instroom voor het tweede jaar op rij afneemt, zij het in bescheiden mate. De achtergrond van deze afname is nog onduidelijk. We zien in 2015 een afname van de instroom vanuit het vangnet-Ziektewet. Dit kan worden toegeschreven aan de invoering van de Wet beperking ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid vangnetters (Wet Bezava). We zien echter ook een daling van de instroom vanuit de werknemers. De achtergrond daarvan is nog niet duidelijk. Voor 2016 verwachten we een hogere instroom dan in 2014 en 2015: 37.400. De belangrijkste reden voor deze toename is dat het verwachte effect van de Wet Bezava in 2016 kleiner is dan de onderliggende demografische trends. De groei van het aandeel oudere werknemers, waardoor ook de gemiddelde instroomfrequentie toeneemt, leidt in 2016 tot meer WIA-instroom dan in 2015.

### Bij overige wetten minder uitkeringen

Bij de WAO en de WAZ neemt het aantal mensen met een uitkering jaarlijks verder af. Er zijn bij deze regelingen nauwelijks nieuwe toekenningen, maar er is wel een behoorlijke uitstroom. De belangrijkste reden hiervoor is pensionering. In 2016 wordt de pensioenleeftijd verhoogd van 65 jaar en 3 maanden naar 65 jaar en 6 maanden. Dit betekent dat er minder mensen uit de WAO en WAZ met pensioen gaan dan in 2015. Eind 2016 zal het aantal WAO'ers gedaald zijn tot circa 295.000 en het aantal mensen met een WAZ-uitkering tot 13.600.

Ook bij de Ziektewet is sprake van een dalende trend bij de uitkeringsjaren. Mensen kunnen aanspraak maken op het vangnet-Ziektewet in onder meer de volgende situaties:

- als zij ziek worden terwijl ze een WW-uitkering ontvangen;
- als zij ziek zijn als hun dienstverband afloopt of beëindigd wordt ('einddienstverbanders');
- als zij ziek worden tijdens werk onder uitzendbeding (uitzendkrachten)<sup>5</sup>.

5

Daarnaast kunnen andere werknemers een beroep doen op het vangnet-Ziektewet, zoals vrouwen die ziek zijn als gevolg van zwangerschap en/of bevalling en mensen die onder de no-riskregeling vallen.

Het aantal uitkeringsjaren (zie box 1.2) in het vangnet-Ziektewet zal in 2015 en 2016 verder dalen. Deze daling heeft vooral te maken met de overstap van werkgevers naar het eigenrisicodragerschap. Eigenrisicodragers doen bij ziekte van een uitzendkracht of een ex-werknemer geen beroep op het vangnet-Ziektewet bij UWV, maar nemen de Ziektewet-uitkering voor de zieke werknemer voor eigen rekening (zie box 1.3 voor een toelichting). De daling van het aantal uitkeringsjaren is daarnaast een gevolg van de eerstejaars Ziektewet-beoordelingen die UWV sinds november 2013 uitvoert op basis van de Wet Bezava. UWV beoordeelt daarbij mensen die (via UWV of via een eigenrisicodragende

werkgever) een Ziektewet-uitkering ontvangen, na 44 weken ziekte op geschiktheid voor gangbare arbeid. Deze eerstejaars Ziektewet-beoordelingen leiden ertoe dat een deel van de mensen wegens hersteldverklaring het vangnet-Ziektewet uitstroomt.

Voor de instroom in het vangnet-Ziektewet zien we in de eerste 9 maanden van 2015 geen verdere afname in vergelijking met dezelfde periode in 2014. We verwachten dat voor heel 2015 de instroom op hetzelfde niveau uitkomt als in 2014. In 2016 verwachten we een lichte daling.

### Box 1.2

#### Uitkeringsjaren

Om een indruk te geven van het uitkeringsvolume en de uitkeringslasten vermeldt tabel 1.1 uitkeringsjaren. Niet iedere uitkering is een volledige uitkering. Er kan sprake zijn van een uitkering die korter duurt dan 1 jaar of van een gedeeltelijke uitkering. Als bijvoorbeeld iemand een volledige uitkering heeft

gekregen gedurende 6 maanden, komt dit neer op 0,5 uitkeringsjaar. Iemand die gedurende 1 jaar een gedeeltelijke uitkering ontvangt, telt voor minder dan 1 uitkeringsjaar mee. Deze voorbeelden laten zien dat het aantal uitkeringsjaren altijd lager is dan het aantal lopende uitkeringen.

### Box 1.3

#### Eigenrisicodragers en vangnet-Ziektewet

Werkgevers kunnen aan de Belastingdienst toestemming vragen om eigenrisicodrager voor het vangnet-Ziektewet te worden. De werkgever is als eigenrisicodrager zelf verantwoordelijk voor de betaling van de Ziektewet-uitkering aan uitzendkrachten met uitzendbeding en aan werknemers die ziek zijn op het moment dat het dienstverband eindigt. Ook is de eigenrisicodrager dan verantwoordelijk voor hun verzuimbegeleiding en re-integratie. De zieke ex-werknemers en uitzendkrachten van eigenrisicodragers zijn niet in de cijfers in tabel 1.1 opgenomen. Op grond van de Wet Bezava heeft UWV sinds 2013 de taak hen na 44 weken ziekte te beoordelen op

geschiktheid voor gangbare arbeid. UWV blijft ook eindverantwoordelijk voor de correcte uitvoering van de Ziektewet door de eigenrisicodragers. In dat kader voert UWV controles uit. Niet alle bevoegdheden zijn overgedragen aan de eigenrisicodrager. Zo mag deze een aanvraag voor een Ziektewet-uitkering niet zonder toestemming van UWV afwijzen. UWV kent wel het aantal aanvragen van eigenrisicodragers, maar kan geen compleet beeld geven van het aantal instromers en uitkeringsjaren van eigenrisicodragers.

Tabel 1.1

## ONTWIKKELING AANTAL VERZEKERDE WERKNEMERS EN UITKERINGSVOLUMES NAAR WET\*

|                                | 2011<br>x 1.000 | 2012<br>x 1.000 | 2013<br>x 1.000 | 2014<br>x 1.000 | 2015<br>jan-aug<br>x 1.000 | 2015<br>raming<br>x 1.000 | 2016<br>raming<br>x 1.000 |
|--------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|----------------------------|---------------------------|---------------------------|
| <b>Verzekerde werknemers**</b> |                 |                 |                 |                 |                            |                           |                           |
| (met dienstverband)            | 7.145,3         | 7.029,4         | 6.860,1         | 6.870,0         |                            | 6.900,0                   | 6.950,0                   |
| <b>WW***</b>                   |                 |                 |                 |                 |                            |                           |                           |
| Instroom                       | 414,0           | 502,5           | 613,2           | 605,2           | 390,3                      | 596,0                     | 570,0                     |
| Uitstroom                      | 407,9           | 432,2           | 515,7           | 602,0           | 411,6                      | 619,0                     | 599,0                     |
| Lopende uitkeringen            | 269,9           | 340,2           | 437,7           | 440,8           | 419,6                      | 417,0                     | 388,0                     |
| Uitkeringsjaren                | 225,4           | 261,6           | 335,0           | 363,9           |                            | 347,0                     | 322,0                     |
| <b>WIA</b>                     |                 |                 |                 |                 |                            |                           |                           |
| Instroom                       | 37,9            | 33,9            | 37,1            | 36,9            | 23,2                       | 36,3                      | 37,4                      |
| Uitstroom                      | 9,8             | 10,8            | 12,7            | 14,1            | 10,5                       | 15,2                      | 16,3                      |
| Lopende uitkeringen            | 138,4           | 161,7           | 186,1           | 209,7           | 222,5                      | 230,7                     | 251,7                     |
| Uitkeringsjaren                | 100,4           | 127,6           | 148,4           | 168,5           |                            | 188,1                     | 206,5                     |
| <b>WAO</b>                     |                 |                 |                 |                 |                            |                           |                           |
| Instroom                       | 3,1             | 2,2             | 1,5             | 1,0             | 0,7                        | 0,9                       | 0,8                       |
| Uitstroom                      | 45,5            | 39,9            | 34,5            | 31,2            | 18,8                       | 28,4                      | 21,8                      |
| Lopende uitkeringen            | 444,0           | 406,2           | 373,1           | 343,0           | 324,8                      | 315,5                     | 294,6                     |
| Uitkeringsjaren                | 375,4           | 341,1           | 314,0           | 289,9           |                            | 266,6                     | 247,1                     |
| <b>WAZ</b>                     |                 |                 |                 |                 |                            |                           |                           |
| Instroom                       | 0,2             | 0,2             | 0,1             | 0,1             | 0,1                        | 0,1                       | 0,1                       |
| Uitstroom                      | 4,6             | 3,7             | 3,1             | 2,5             | 1,4                        | 2,1                       | 1,6                       |
| Lopende uitkeringen            | 26,0            | 22,5            | 19,6            | 17,2            | 15,8                       | 15,2                      | 13,6                      |
| Uitkeringsjaren                | 21,5            | 18,5            | 16,2            | 14,1            |                            | 12,4                      | 11,0                      |
| <b>Wajong</b>                  |                 |                 |                 |                 |                            |                           |                           |
| Instroom                       | 16,3            | 15,3            | 17,7            | 17,4            | 3,4                        | 4,5                       | 3,4                       |
| Uitstroom                      | 5,2             | 5,1             | 5,5             | 5,7             | 4,4                        | 6,4                       | 6,6                       |
| Lopende uitkeringen            | 216,2           | 226,5           | 238,7           | 250,6           | 249,7                      | 248,7                     | 245,5                     |
| Uitkeringsjaren                | 192,7           | 178,4           | 188,8           | 199,3           |                            | 204,1                     | 201,7                     |
| <b>Vangnet-Ziektewet****</b>   |                 |                 |                 |                 |                            |                           |                           |
| Instroom                       | 273,7           | 260,4           | 210,6           | 202,5           | 132,0                      | 202,5                     | 200,5                     |
| Uitkeringsjaren                | 99,8            | 99,5            | 95,5            | 91,6            | 58,3                       | 87,6                      | 85,4                      |

\* Voor de arbeidsongeschiktheidswetten (WIA, WAO, WAZ en Wajong) geldt met ingang van 1 juli 2012 een andere registratie van instroom en uitstroom. Deze gewijzigde telwijze heeft geen gevolgen voor de hoogte van het aantal lopende uitkeringen.

\*\* Het aantal verzekerde werknemers voor 2015-2016 is geraamd.

\*\*\* WW is ontslag-WW, dus exclusief deeltijd-WW in 2011.

\*\*\*\* Exclusief ERD (eigenrisicodragers). De aantallen van de overige wetten zijn inclusief ERD.

Bron: UWV.





# PROFESSIONALISEREN DIENSTVERLENING

|   |                                                          |    |
|---|----------------------------------------------------------|----|
| 2 | Sneller aan de slag                                      | 17 |
| 3 | Online interventies voor mensen met een arbeidsbeperking | 26 |
| 4 | De aanpak van gefingeerde dienstverbanden                | 34 |



# 2

## Sneller aan de slag

Han van der Heul

Kort na aanvang WW enkele gesprekken voeren met adviseurs werk van UWV zorgt voor snellere uitstroom naar werk.

6

Heyma, A. (2015).

*Re-integratiedienstverlening in de WW:*

*Wat werkt voor wie en wanneer? SEO*

Economisch Onderzoek.

### Samenvatting

Kenniscentrum UWV heeft het economisch onderzoeksbureau SEO de effectiviteit van re-integratiedienstverlening voor WW-kanten in de periode 2008–2011 laten onderzoeken. Voor verschillende klantgroepen binnen de WW is nagegaan welke effecten verschillende vormen van dienstverlening hebben op zowel de uitstroom naar werk (de netto effectiviteit) als de besparing op uitkeringslasten na aftrek van de kosten van dienstverlening (de kosteneffectiviteit). Daarnaast is nagegaan op welk moment de dienstverlening het best, want meest effectief, kan worden ingezet: kort na aanvang van de WW of pas later gedurende de WW<sup>6</sup>.

De belangrijkste bevindingen zijn:

- Gesprekken door adviseurs werk van UWV met WW-kanten zijn effectief. Dat geldt vooral voor jongeren en personen die door persoonlijke belemmeringen moeilijk aan het werk komen. Voor personen die door niet-beïnvloedbare kenmerken moeilijk aan het werk komen, zijn gesprekken minder effectief. Dit speelt met name bij ouderen en WIA 35-minners.
- Wacht niet te lang met het eerste vervolgesprek na de intake. Zo'n gesprek heeft het meeste effect als het binnen 2 maanden WW wordt gevoerd.
- Workshops en competentietesten kunnen beter wat later worden ingezet, na zo'n 3 maanden WW.
- Individuele re-integratieovereenkomsten (IRO's) hebben voor middelbaar en hoger opgeleide ouderen (55-plus) duidelijk effect. Doordat hun kans op werk fors stijgt, wordt kosteneffectieve inzet mogelijk. Voor andere groepen binnen de WW hebben IRO's geen of slechts beperkt effect.
- Voor lager opgeleide ouderen zijn jobhunting en het laten schrijven van sollicitatiebrieven door een professionele tekstschrijver (kosten)effectieve manieren om aan het werk te komen. Ook scholing is effectief voor deze groep, maar op de relatief korte termijn waarop de effecten zijn vastgesteld (maximaal 18 maanden WW) niet kosteneffectief.
- Kortdurende trainingen zijn beperkt effectief voor ouderen en voor lager opgeleide 45- t/m 54-jarigen, maar niet kosteneffectief.
- Voor de effectiviteit van korte, gerichte interventies zoals jobhunting en kortdurende trainingen maakt het moment van inzet niet uit. Langduriger interventies zoals IRO's en scholing kunnen echter beter na ten minste een halfjaar WW worden ingezet, tenzij goede selectie vooraf mogelijk is.
- Voor WIA 35-minners is geen van de onderzochte vormen van dienstverlening werkelijk effectief.

7

Heyma, A. & Werff, S. van der (2014). *Een goed gesprek werkt*. SEO Economisch Onderzoek.

8

Bij kortdurende trainingen gaat het om specifieke, functiegerichte vaardigheidstraining, die doorgaans zo'n 3 maanden duurt. Scholing is wat breder, algemener van opzet en kan langer duren, maximaal 1 jaar.

9

Wegens gebrek aan variatie konden we de effectiviteit van het intakegesprek niet onderzoeken. Dit gesprek wordt immers in principe met alle werkzoekenden aan het begin van de WW-periode gevoerd.

10

Workshops zijn doorgaans gericht op verbetering van vaardigheden in werk zoeken en solliciteren. Competentietesten worden ingezet om werkzoekenden een beter inzicht te verschaffen in de eigen competenties, interesses, capaciteiten en drijfveren, opdat zij een beter beeld krijgen van de mogelijkheden op de arbeidsmarkt.

11

Het gaat hier doorgaans om mensen met een arbeidsbeperking die werkloos zijn na het doorlopen van het WIA-keuringstraject. Dit betekent dat zij 2 jaar geen arbeid hebben verricht en niet zonder meer kunnen terugkeren in hun oude beroep. Ondanks hun arbeidsbeperking hebben zij onvoldoende verlies van verdienvermogen (minder dan 35%) om voor de WIA in aanmerking te komen, waardoor zij een beroep moeten doen op de WW.

12

In het onderzoek hebben we de leeftijdsgrens bij 55 jaar gelegd aangezien die destijds werd aangehouden voor het inzetten van specifieke dienstverlening voor ouderen. Inmiddels is die grens verlaagd naar 50 jaar. 62-plussers zijn niet in het onderzoek opgenomen omdat zij in de onderzochte periode doorgaans tot de pensioengerechtigde leeftijd recht hadden op WW. Daarmee vormen zij een bijzondere groep op de arbeidsmarkt.

## Wat werkt voor wie en wanneer?

UWV heeft het economisch onderzoeksbureau SEO onderzoek laten uitvoeren naar de effectiviteit van re-integratiedienstverlening voor WW-kanten in de periode 2008-2011. Naar aanleiding van het eerste rapport dat over het onderzoek is verschenen<sup>7</sup>, hebben we een artikel gepubliceerd in UKV 2014-2. In dat artikel kwam de vraag aan de orde of de eigen dienstverlening van UWV effectief is voor de WW-populatie als geheel.

Het huidige artikel gaat over het tweede onderzoeksrapport, dat in juli 2015 is verschenen. In dit artikel komen de volgende vragen aan de orde:

- welke vorm van dienstverlening kan vanuit het oogpunt van (kosten)effectiviteit het best voor welke klantgroep binnen de WW worden ingezet?;
- wanneer kan welke vorm van dienstverlening het best worden ingezet: kort na aanvang van de WW of pas later gedurende de WW?;
- worden de onderzoeksbevindingen ondersteund door de resultaten uit ander onderzoek? (Zie box 2.1);
- wat betekenen de onderzoeksbevindingen voor de uitvoeringspraktijk van UWV?

## Welke dienstverlening is voor wie effectief?

We maken onderscheid tussen dienstverlening die is ingekocht en dienstverlening die door UWV zelf is ingezet. Bij de ingekochte dienstverlening onderscheiden we de volgende vormen: reguliere re-integratietrajecten, individuele re-integratieovereenkomsten (IRO's), scholing, kortdurende trainingen<sup>8</sup>, jobhunting (een vorm van bemiddeling) en het laten schrijven van (maximaal 2) sollicitatiebrieven door professionele tekstschrijvers. Bij de eigen dienstverlening van UWV gaat het om vervolgesprekken die adviseurs werk na het intakegesprek voeren<sup>9</sup> en om het inzetten van workshops en competentietesten<sup>10</sup>. Van al deze vormen van dienstverlening is de effectiviteit nagegaan voor de volgende klantgroepen binnen de WW-populatie: WIA 35-minners<sup>11</sup>, jongeren (18 t/m 27 jaar), 45- t/m 54-jarigen en ouderen (55 t/m 61 jaar<sup>12</sup>), waarbij beide laatstgenoemde groepen zijn onderscheiden naar lager en middelbaar/hoger opgeleiden. In tabel 2.1 staat weergegeven welke kans op werk deze klantgroepen hebben en welke vormen van dienstverlening voor hen het meest effectief zijn.

## Eigen dienstverlening UWV voor sommigen meer effectief

De resultaten voor de WW-populatie als geheel wijzen uit dat de eigen dienstverlening van UWV kosteneffectief is ingezet: de kosten van dienstverlening werden (ruim) terugverdiend met de besparingen op de uitkeringslasten WW die dankzij de toegenomen uitstroom werden gerealiseerd. Dit geldt zowel voor de gesprekken die met klanten zijn gevoerd als voor de inzet van workshops en competentietesten.

Kijken we naar de resultaten voor de afzonderlijke klantgroepen, dan blijken deze positieve resultaten met name bij jongeren en (vooral middelbaar en hoger opgeleide) 45- t/m 54-jarigen terug te vinden. Bij de minst kansrijke groepen binnen de WW – ouderen en WIA 35-minners – heeft deze vorm van dienstverlening minder effect. Uit het eerder in UKV 2014-2 verschenen artikel kwam naar voren dat het vooral effectief is om gesprekken te voeren met WW'ers die door persoonlijke belemmeringen, zoals een relatief geringe zoekintentie en weinig vertrouwen in het vinden van werk, moeilijk aan het werk komen. Uit de nieuwe onderzoeksbevindingen blijkt dat het daarentegen minder effectief is om gesprekken te voeren met WW'ers die door niet-beïnvloedbare kenmerken, zoals leeftijd en arbeidsbeperkingen, moeilijk aan het werk komen. Dat geldt bijvoorbeeld voor ouderen

Tabel 2.1

## EFFECTIEVE VORMEN VAN DIENSTVERLENING VOOR VERSCHILLENDE KLANTGROEPEN IN DE WW

| Klantgroep                                             | Kans op uitstroom naar werk binnen 18 maanden WW* | Effectieve dienstverlening                                                                     |
|--------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Jongeren (18 t/m 27 jaar)                              | 39%                                               | - Gesprekken<br>- Workshops                                                                    |
| 28 t/m 44 jaar**                                       | 49%                                               | - Gesprekken<br>- Workshops<br>- Competentietesten<br>- Kortdurende trainingen<br>- Jobhunting |
| 45 t/m 54 jaar, lager opgeleid                         | 36%                                               | - Competentietesten<br>- Kortdurende trainingen***                                             |
| 45 t/m 54 jaar, middelbaar en hoger opgeleid           | 46%                                               | - Gesprekken<br>- Workshops<br>- Competentietesten                                             |
| Ouderen (55 t/m 61 jaar), lager opgeleid               | 23%                                               | - Sollicitatiebrieven<br>- Jobhunting<br>- Scholing***                                         |
| Ouderen (55 t/m 61 jaar), middelbaar en hoger opgeleid | 26%                                               | - IRO's                                                                                        |
| WIA 35-min                                             | 15%                                               | ?                                                                                              |

\* Het betreft hier de kans op uitstroom naar werk zonder inzet van dienstverlening. 18 maanden is de maximale termijn. Aangezien jongeren minder lang recht op WW hebben, geldt voor hen een kortere termijn.

\*\* Voor deze leeftijdsgroep zijn de effecten niet expliciet vastgesteld. Een goede indicatie van de effecten voor deze groep verkrijgen we echter door de effecten voor de WW-populatie als geheel te vergelijken met die voor de overige leeftijdsgroepen. Op basis van die vergelijking mag worden verondersteld dat de vermelde vormen van dienstverlening voor genoemde leeftijdsgroep effectief zijn.

\*\*\* Inzet van dit instrument voor deze klantgroep heeft een positief effect op de uitstroom naar werk, maar kost meer dan het aan uitkeringsbesparing oplevert en is dus (op korte termijn) niet kosteneffectief.

en WIA 35-minners. Overigens maakt het voor de effectiviteit niet uit in welke vorm de gesprekken worden gevoerd. Telefonische gesprekken blijken niet minder effectief dan face-to-facegesprekken<sup>13</sup>.

Gezien de achterblijvende effecten van de eigen dienstverlening van UWV voor de oudere klantgroepen in vergelijking met de effecten voor de WW-populatie als geheel, mag worden verondersteld dat de betreffende dienstverlening effectief is ingezet voor de niet onderzochte groep 28- t/m 44-jarigen. Dit geldt zowel voor de gesprekken als voor de inzet van workshops en competentietesten.

### Ingekochte IRO's deels zeer effectief

Naast de inzet van eigen dienstverlening kocht UWV in de onderzochte periode ook dienstverlening in voor WW-klanten. De resultaten voor de WW-populatie als geheel geven aan dat dit indertijd niet erg kosteneffectief is gebeurd: de dienstverlening kostte meer dan ze aan besparing op uitkeringslasten opleverde. In het bijzonder gold dat voor reguliere re-integratietrajecten, IRO's en scholing. Deze bleken niet alleen op zijn best een gering positief effect op de uitstroom naar werk te hebben, maar ook relatief veel te kosten. Hoewel kortdurende training, jobhunting en het door professionele tekstschrijvers laten schrijven van (enkele) sollicitatiebrieven betere resultaten lieten zien, waren deze middelen niettemin (net) niet of nauwelijks kosteneffectief.

13

Dit geldt alleen voor de vervolgesprekken. Mogelijk kunnen intakegesprekken beter face to face worden gevoerd. De effectiviteit van deze gesprekken is echter niet onderzocht. We bevelen aan in toekomstig onderzoek naar de effectiviteit van dienstverlening ook deze gesprekken in het onderzoek te betrekken. In zulk onderzoek zou bovendien het effect van de verschillende communicatiekanalen kunnen worden meegenomen: maakt het voor de kans op werk uit of het contact face to face, telefonisch of digitaal plaatsvindt?

Uit de bevindingen voor de afzonderlijke klantgroepen komt naar voren dat IRO's wél kosteneffectief zijn ingezet voor middelbaar en hoger opgeleide ouderen. Dankzij de inzet van IRO's neemt hun kans om naar werk uit te stromen met gemiddeld 11 procentpunt toe. Voor lager opgeleide ouderen blijken jobhunting, het laten schrijven van sollicitatiebrieven en scholing effectief, zij het dat scholing op de relatief korte termijn van 18 maanden WW niet kosteneffectief is. Voor jongeren blijkt geen enkele vorm van ingekochte dienstverlening effectief. Daarbij moet wel worden bedacht dat het hier steeds gaat om het effect op de uitstroom naar werk vanuit de WW. Doordat jongeren minder lang recht hebben op WW vormt het in tabel 2.1 vermelde percentage een onderschatting van de daadwerkelijke kans om binnen 18 maanden werk te vinden. Daardoor zijn de voor deze groep gevonden effecten mogelijk lager dan zij zouden zijn als de effecten van dienstverlening waren nagegaan op het vinden van werk binnen 18 maanden in het algemeen, los van uitstroom uit de WW.

### Weinig effect voor WIA 35-minners

Voor WIA 35-minners blijkt geen van de onderzochte dienstverleningsvormen werkelijk effectief. Zo hebben gesprekken met adviseurs werk van UWV wel enig effect, maar duidelijk minder dan gemiddeld in de WW-populatie. Dit is extra problematisch gezien het feit dat men slechts weinig kans heeft op werk. Wel is het zo dat vanwege het relatief geringe aantal personen in deze groep niet van elke vorm van dienstverlening het effect kon worden nagegaan. Het valt daarom niet uit te sluiten dat jobhunting, het laten schrijven van sollicitatiebrieven en/of scholing mogelijk wel effectief zijn. UWV blijft zoeken naar vormen van dienstverlening die wel werken voor WIA 35-minners.

### Welke dienstverlening is wanneer effectief?

Wanneer kan welke vorm van dienstverlening het best worden ingezet? Wanneer is de dienstverlening het meest effectief: kort na aanvang WW of pas later gedurende de WW? Tabel 2.2 geeft antwoord op deze vragen.

Tabel 2.2

| EFFECTIEVE MOMENTEN VAN INZET DIENSTVERLENING* |                                          |
|------------------------------------------------|------------------------------------------|
| Soort dienstverlening                          | Effectief moment van inzet               |
| <b>Ingekochte dienstverlening:</b>             |                                          |
| IRO's                                          | Vanaf (minimaal) zevende maand WW        |
| Scholing                                       | Vanaf (minimaal) zevende maand WW        |
| Kortdurende training                           | Kan op elk moment                        |
| Jobhunting                                     | Kan op elk moment                        |
| <b>Eigen dienstverlening UWV:</b>              |                                          |
| Eerste vervolgesprek na intake                 | In eerste of tweede maand WW na instroom |
| Tweede t/m vijfde vervolgesprek                | Geen eenduidig moment                    |
| Workshops                                      | Vanaf vierde maand WW                    |
| Competentietesten                              | Vanaf vierde maand WW                    |

\* De analyses zijn uitgevoerd voor de WW-populatie als geheel, dus niet voor de in tabel 2.1 vermelde klantgroepen afzonderlijk. Er zijn te weinig waarnemingen om de analyses op die manier uit te voeren.

### Ingekochte dienstverlening: wachten met langduriger interventies

Zoals uit de tabel blijkt, kan met het inzetten van uitgebreide, langdurige interventies, zoals IRO's en scholing, beter worden gewacht tot het moment dat iemand minstens een half jaar werkloos is. Deze interventies hebben dan duidelijk meer effect dan bij eerdere inzet. Worden IRO's al in de eerste tot en met derde maand WW ingezet, dan is het effect gemiddeld genomen zelfs negatief (-4 procentpunt) en bij inzet in de vierde tot en met zesde maand slechts beperkt positief (+2 procentpunt). Bij inzet in de zevende tot en met twaalfde maand neemt het effect toe tot +4 procentpunt en vanaf 13 maanden WW verder toe tot +7 procentpunt. Dat het effect toeneemt naarmate de WW verstrijkt, heeft te maken met het zogenoemde 'insluiteffect'. Personen die deelnemen aan een IRO of scholing zijn gedurende hun deelname doorgaans meer gericht op de betreffende activiteit en minder op het actief zoeken naar werk. Naarmate personen meer kans maken om zelf werk te vinden, neemt het risico dus toe dat de uitstroom naar werk wordt vertraagd door deelname aan zo'n activiteit. Aangezien de kans om zelf werk te vinden kleiner wordt naarmate men langer werkloos is, kan beter enige tijd worden gewacht met het inzetten van dergelijke activiteiten. Alleen als men vooraf goed weet wie zonder die activiteiten lang werkloos blijft én voor wie inzet effectief is, is het zinvol activiteiten eerder in te zetten. De aanwezigheid van een insluiteffect verklaart mede waarom IRO's en scholing effectiever zijn voor ouderen dan voor andere leeftijdsgroepen in de WW<sup>14</sup>.

14

Het feit dat IRO's uitsluitend effectief zijn voor de middelbaar en hoger opgeleiden binnen de groep ouderen valt mogelijk te verklaren doordat zij beter dan lager opgeleiden in staat zijn zelf gericht en doelmatig invulling te geven aan het individuele re-integratietraject.

### Kortdurende interventies kunnen direct

Bij kortere en/of meer direct op bemiddeling gerichte interventies als jobhunting en kortdurende training speelt het insluiteffect een minder prominente rol. De resultaten geven dan ook aan dat bij deze interventies het moment van inzet er niet echt toe doet: of de interventie nu in de eerste 3 maanden of pas in de tiende tot en met twaalfde maand WW wordt ingezet, het effect blijft grosso modo hetzelfde. Zowel bij jobhunting als bij kortdurende training ligt dit steeds tussen de 3 en 6 procentpunt toename in de kans op werk, met fluctuaties door de tijd heen.

### Eigen dienstverlening UWV: gesprekken snel inzetten ...

Met het uitnodigen van klanten voor een gesprek bij UWV kan het best zo snel mogelijk na instroom in de WW worden begonnen. De onderzoeksresultaten geven aan dat het eerste vervolggesprek na het intakegesprek het meeste effect heeft als het binnen 2 maanden WW wordt gehouden. De kans op uitstroom naar werk neemt dan met 2 tot 3 procentpunt toe, terwijl er bij latere inzet geen aantoonbaar effect meer is.

### ... maar verder even wachten

Met het inzetten van workshops en competentietesten kan beter wel even worden gewacht. Deze blijken namelijk vanaf 4 maanden WW gemiddeld effectiever dan in de eerste 3 maanden WW. Er hoeft dus niet zo lang te worden gewacht als bij IRO's en scholing. Het insluiteffect speelt hier dan ook geen grote rol. Wel kan een rol spelen dat veel werkzoekenden mogelijk pas bij een iets langer verblijf in de WW bereid zijn zich breder te oriënteren en ook dan pas oog krijgen voor ander werk dan dat van waaruit men werkloos is geworden.



## Box 2.1

### Wat blijkt uit ander onderzoek?

Ondersteunen de resultaten uit ander onderzoek de bevindingen van SEO?

#### *Snelle inzet gesprekken effectief*

Er is nauwelijks onderzoek gedaan naar de vraag of de effectiviteit van klantcontacten varieert met het moment waarop het eerste contact plaatsvindt, ook niet in internationaal verband. Veel buitenlandse onderzoeken die zijn verricht naar de effectiviteit van face-to-facecontact tussen klantmanagers en klanten, richten zich op het effect van meer of minder frequent contact in de eerste maanden van werkloosheid<sup>15</sup>. Uit die onderzoeken blijkt dat gesprekken in de eerste 13 weken werkloosheid en het verhogen van de gespreksfrequentie in die periode een positief effect hebben op de uitstroom naar werk. Daarnaast blijkt het uitstellen van het eerste gesprek (met 7 weken) de uitstroom naar werk te vertragen<sup>16</sup>. Uit Deens onderzoek komt niet naar voren dat het moment waarop het eerste contact plaatsvindt van invloed is op de effectiviteit van dat contact<sup>17</sup>. Ander Deens onderzoek wijst niettemin uit dat gesprekken – vanwege het uitblijven van een insluiteffect, de geringe kosten en de verschillende mogelijkheden tot invulling van het gesprek – het middel bij uitstek zijn om vroeg in de werkloosheid in te zetten, als de kans op werk het grootst is<sup>18</sup>.

#### *Gesprekken minder effectief voor minder kansrijken*

In enkele onderzoeken is ook gekeken naar de effecten van gesprekken voor verschillende groepen werklozen. Daaruit blijkt dat gesprekken met langdurig werklozen minder zinvol zijn, aangezien deze niet leiden tot een grotere uitstroom naar werk<sup>19</sup>. Dit is in lijn met de bevinding in ons onderzoek dat gesprekken met WIA

35-minners slechts een relatief gering effect hebben. Ook werkloze WIA 35-minners staan immers doorgaans al geruime tijd, minstens 2 jaar, buiten het arbeidsproces. Recent Deens onderzoek laat eveneens zien dat het voeren van gesprekken alleen zin heeft voor direct inzetbare werkzoekenden, die (dus) gewild zijn op de arbeidsmarkt. Voor werkzoekenden die al langere tijd werkloos zijn of kampen met een slechte gezondheid, vergroot het vaker voeren van gesprekken de kans op werk niet<sup>20</sup>.

#### *Langer wachten loont ...*

Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat met het inzetten van uitgebreide, langdurige interventies beter enige tijd – minstens een half jaar – kan worden gewacht: ze zijn dan duidelijk effectiever. Dit kwam ook al uit eerder Nederlands onderzoek naar voren<sup>21</sup>. Bij trajectinzet kunnen zich mechanismen van insluiting voordoen waardoor men gedurende het traject minder actief naar werk zoekt. Bij snelle inzet wordt bovendien vaak onvoldoende selectief beoordeeld welke werkzoekenden zo'n traject echt nodig hebben. Snelle trajectinzet leidt daardoor niet tot een verkorting maar juist tot verlenging van de baanzoekduur.

#### *... tenzij sprake is van goede selectie vooraf*

Uit nadere analyses in bovenvermeld eerder onderzoek<sup>22</sup> bleek dat het negatieve effect van een vroege trajectinzet vooral voortkomt uit het feit dat re-integratietrajecten dan vaak terecht komen bij mensen die ook op eigen houtje goed in staat zijn werk te vinden. Wanneer trajecten louter worden ingezet voor mensen die daartoe minder goed in staat zijn, dan is vroegtijdige inzet even effectief als latere inzet. Goede selectie vooraf is dus cruciaal. Uit het huidige onderzoek blijkt dat bij trajecten in de vorm van IRO's bij die selectie in ieder geval

15

Zie bijvoorbeeld Pedersen, J.M., Rosholm, M. & Svarer, M. (2012). Experimental Evidence on the Effects of Early Meetings and Activation. *IZA Discussion Paper No. 6970*. Bevat naast de resultaten van eigen experimenteel onderzoek ook een overzicht van de resultaten van de verrichte onderzoeken naar de effecten van klantcontacten (in de vorm van face-to-facegesprekken).

16

Middlemas, J. (2006). Jobseekers Allowance intervention pilots quantitative evaluation. *Research Report No 382*. Department for Work and Pensions.

17

Berg, G.J. van den, Kjaersgaard, L. & Rosholm, M. (2012). To Meet or Not to Meet (Your Case Worker) – That is the Question. *IZA Discussion Paper No. 6476*.

18

Rosholm, M. (2014). Do case workers help the unemployed? Evidence for making a cheap and effective twist to labor market policies for unemployed workers. *IZA World of Labor, August 2014*.

19

Pedersen, J.M. et al. (2012).

20

Rosholm, M. (2014).

21

Heul, H. van der & Kok, J. (Red.). (2009). *Re-integratie: wat werkt voor wie wanneer? Kennis voor beleid en uitvoering van sociale zekerheid*. Amsterdam: UWV Kenniscentrum.

22

Heul, H. van der (2009).



23

Koning, J. de, Gelderblom, A., Zandvliet, K. & Boom, L. van den (2005). *Effectiviteit van re-integratie. De stand van zaken*. Literatuuronderzoek. SEOR, in opdracht van SZW en UWV.

24

Card, D., Kluge, J. & Weber, A. (2009). Active Labor Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis. *IZA Discussion Paper No. 4002*. en Lammers, M., Kok, L. & Wunsch, C. (2013). *Langetermijneffecten van re-integratie*. SEO Economisch Onderzoek. Ook voor IRO's zijn de effecten op lange termijn duidelijk positiever dan op korte termijn. Voor beide instrumenten blijken op de lange termijn van 7 jaar de baten hoger dan de kosten.

25

Heul, H. van der (2009).

26

Koning, J. de, Gelderblom, A., Zandvliet, K. & Blanken, R. (2004). *Werkt scholing voor werklozen?* Literatuurstudie SEOR, in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen.

27

Coleman, N., Sykes, W. & Groom, C. (2013). What works for whom in helping disabled people into work? *Working paper 120*. Department for Work and Pensions.

28

Blonk, R.W.B., Twuijver, M.W. van, Ven, H.A. van de & Hazelzet, A.M. (2015). *Quickscan wetenschappelijke literatuur Gemeentelijke Uitvoeringspraktijk*. TNO, in opdracht van SZW.

29

Groenewoud, M., Mallee, L., Witvliet, M. & Blommesteijn, M. (2014). *Op weg naar een effectieve re-integratie van arbeidsbeperkten. Lessen voor gemeenten*. Regioplan, in opdracht van SZW.

30

Liu, S., Huang, J.L. & Wang, M. (2014). *Effectiveness of Job Search Interventions: A Meta-Analytic Review*. American Psychological Association.

rekening moet worden gehouden met leeftijd en opleidingsniveau.

### *IRO's en scholing voor ouderen effectief*

Aangezien niet eerder specifiek onderzoek is gedaan naar de effectiviteit van IRO's, kan geen bevestiging worden verkregen van het hier gevonden zeer positieve effect van IRO's voor middelbaar en hoger opgeleide ouderen in de WW. Dat scholing vooral voor ouderen effectief is, komt daarentegen wel uit ander onderzoek naar voren<sup>23</sup>. De vraag of het daarbij vooral om lager opgeleide ouderen gaat, zoals in dit onderzoek is geconstateerd, kan echter niet worden beantwoord aangezien in de betreffende onderzoeken ouderen niet naar opleidingsniveau zijn onderscheiden. Uit verschillend onderzoek blijkt overigens ook dat het effect van scholing op de korte termijn doorgaans geringer is (en in eerste instantie zelfs negatief kan zijn) dan op de lange termijn<sup>24</sup>. Het feit dat scholing in dit onderzoek niet kosteneffectief is gebleken, zelfs niet voor lager opgeleide ouderen, wil dus niet zeggen dat het dat op langere termijn ook niet is.

### *Wat voor WIA 35-minners?*

Uit dit onderzoek komen geen interventies naar voren die daadwerkelijk effectief zijn voor WIA 35-minners. Gezien hun geringe kans op werk zou effectieve ondersteuning zeer welkom zijn. Aangezien er voor deze specifieke groep verder geen effectiviteitsstudies zijn verricht, moeten we, om daar zicht op te krijgen, kijken naar wat er voor vergelijkbare groepen bekend is over de effectiviteit van dienstverlening. In het verleden is er onderzoek gedaan naar de effectiviteit van ingekochte re-integratietrajecten voor onder meer de groep WAO'ers die het best met WIA 35-minners te vergelijken

zijn, namelijk WAO'ers die voor 15 tot 35% arbeidsongeschikt zijn verklaard. Uit dat onderzoek kwam naar voren dat hun baankans dankzij het inzetten van re-integratietrajecten met gemiddeld 5 procentpunt toenam<sup>25</sup>. Dit is opmerkelijk aangezien uit het huidige onderzoek juist blijkt dat WIA 35-minners met het inkopen van re-integratiedienstverlening weinig opschieten: zij stromen ondanks de dienstverlening niet aantoonbaar vaker uit naar werk.

Uit verschillende onderzoeken is het volgende bekend over de effecten van dienstverlening aan langdurig werklozen en mensen met een arbeidsbeperking, groepen die deels vergelijkbaar zijn met WIA 35-minners. Langdurig werklozen hebben, net als ouderen, meer dan gemiddeld baat bij scholing<sup>26</sup>. Voor arbeidsbeperkten blijkt vooral training op de werkplek succesvol te zijn, succesvoller dan scholing vooraf<sup>27</sup>. Dit past binnen het algemene principe van *first place then train*, dat voor zowel arbeidsbeperkten, met name mensen met psychische klachten, als (lager opgeleide) langdurig werklozen een succesvolle benadering lijkt te zijn<sup>28</sup>. Het gaat hier om vormen van *supported employment*, waarbij arbeidsbeperkten zo snel mogelijk worden geplaatst in regulier werk en vervolgens externe begeleiding en training op de werkplek krijgen<sup>29</sup>. Voor WIA 35-minners valt in dit kader te denken aan leer-werkbanen en, als training en begeleiding niet nodig zijn, proefplaatsingen. Interventies gericht op het verbeteren van de zoekvaardigheden tijdens werkloosheid, zoals het trainingsprogramma *Succesvol naar werk*, lijken voor hen minder zinvol. Uit onderzoek blijkt namelijk dat zo'n aanpak voor langdurig werklozen weinig effectief is<sup>30</sup>.

### Zijn de resultaten ook bij de huidige online dienstverlening geldig?

Het SEO-onderzoek betreft dienstverlening die in de periode 2008–2011 voor WW-klienten is ingezet. Inmiddels is de dienstverlening echter aanzienlijk veranderd. Er is geen geld meer om voor WW-klienten dienstverlening in te kopen en er worden geen gesprekken meer gevoerd in de eerste 3 maanden werkloosheid. Online dienstverlening is ervoor in de plaats gekomen en voor oudere WW'ers (50-plus) speciale dienstverlening in de vorm van het trainingsprogramma Succesvol naar werk. Met name de beschikbaarheid van online dienstverlening roept de vraag op of de onderzoeksresultaten in de huidige situatie nog wel geldig zijn. Die vraag valt helaas niet goed te beantwoorden. De enige aanwijzing die wij in dit verband hebben komt uit experimenteel onderzoek naar het effect van persoonlijke dienstverlening (vooral individuele face-to-face gesprekken in de vierde, zevende, tiende en twaalfde maand WW) boven op basisdienstverlening (online dienstverlening en een groepsgesprek in de vierde maand WW). Uit dat onderzoek blijkt dat persoonlijke dienstverlening na 9 tot 12 maanden WW leidt tot een toename van 2 tot 3 procentpunt in de uitstroom naar werk vergeleken met basisdienstverlening<sup>31</sup>. Dit is grofweg in lijn met de in het onderhavige onderzoek gevonden effecten van gesprekken in een later stadium van de WW. Vooralsnog is er dus geen reden om te veronderstellen dat de aanwezigheid van online dienstverlening van wezenlijke invloed is op de onderzoeksuitkomsten.

31

Koning, J. de et al. (2015). *Experimenteel onderzoek intensieve dienstverlening versus basisdienstverlening bij UWV*. SEOR, Regioplan, Epsilon Research, in opdracht van SZW (moet nog verschijnen).

### Implicaties voor uitvoering en beleid

Wat betekenen de onderzoeksbevindingen voor de uitvoeringspraktijk van UWV? Het onderzoek laat zien dat het vanuit een oogpunt van (kosten)effectiviteit raadzaam is om in een vroegtijdig stadium van de WW, namelijk de eerste 2 maanden, zowel een intake- als vervolgggesprek te voeren. Dit is in lijn met het streven om in ieder geval bij aanvang WW weer met werkzoekenden in gesprek te gaan. Zo'n gesprek geeft de mogelijkheid om via profiling en diagnosestelling voor elke klant na te gaan welke vorm van dienstverlening primair is aangewezen. De Werkverkenner<sup>32</sup> kan daarin een belangrijke rol spelen, ook om te bepalen voor wie vervolgggesprekken zinvol zijn. Uit het SEO-onderzoek komt naar voren dat het vooral zinvol is dit te doen met mensen die moeilijk aan het werk komen door persoonlijke belemmeringen als een geringe zoekintentie en weinig vertrouwen in het vinden van een baan. Minder zinvol lijken vervolgggesprekken met personen die door niet-beïnvloedbare kenmerken moeilijk aan het werk komen, zoals ouderen en WIA 35-minners. Voor middelbaar en hoger opgeleide ouderen blijken IRO's opmerkelijk succesvol. Voor lager opgeleide ouderen zijn jobhunting en het laten schrijven van sollicitatiebrieven zinvol. Het betreft hier echter vormen van dienstverlening die indertijd voor de WW zijn ingekocht, maar waarvoor momenteel geen budget meer beschikbaar is. Wel zijn voor ouderen (50-plus) scholingsvouchers beschikbaar. De onderzoeksresultaten geven aan dat vooral lager opgeleide ouderen daar baat bij kunnen hebben.

Voor ouderen in de WW is inkoop van IRO's ingeruild voor inzet van eigen dienstverlening, in het bijzonder het trainingsprogramma Succesvol naar werk. Dit programma is gericht op verbetering van de zoekvaardigheden (leren netwerken, jezelf presenteren, omgaan met social media e.d.) en verhoging van de motivatie en het vertrouwen in het vinden van een baan. Gezien de uitkomsten van een meta-analyse van 47 (quasi-)experimentele effectstudies naar interventies gericht op versterking van het zoekgedrag, lijkt dit een veelbelovende aanpak. Uit de analyse blijkt namelijk dat zulke interventies effectief zijn als zij zijn gericht op zowel het trainen van iemands (zoek- en presentatie)vaardigheden als het bevorderen van diens motivatie en geloof in eigen kunnen<sup>33</sup>. Bovendien blijkt zo'n aanpak

32

De Werkverkenner bestaat uit een lijst van 20 vragen die de werkzoekende digitaal via zijn werkmap invult. Sinds begin 2014 wordt de Werkverkenner aan werkzoekenden van 11 UWV-vestigingen aangeboden. Eind dit jaar wordt de Werkverkenner landelijk uitgerold. Het instrument meet 11 persoonsgebonden factoren waarvan wetenschappelijk is vastgesteld dat ze voorspellend zijn voor werkherhvatting (zie UKV 2014-3).

33

Liu, S. et al. (2014).

vooral voor ouderen effectief te zijn. Dit maakt ons extra benieuwd naar de resultaten van de effectevaluatie van het trainingsprogramma, waarin naast het effect op de baankans ook de effecten op zoekvaardigheden, houding en gedrag worden nagegaan. De (eerste) resultaten van de effectevaluatie worden medio volgend jaar verwacht.

Gezien het geringe effect van dergelijke interventies voor langdurig werklozen (zie box 2.1) lijkt het trainingsprogramma voor WIA 35-minners minder soelaas te bieden. De vraag is wat voor hen dan wel effectief is. Nader onderzoek hiernaar is gewenst, bijvoorbeeld door verschillende interventies en vormen van dienstverlening in een experimentele setting op effectiviteit te vergelijken.

## Box 2.2

### Onderzoeksachtergrond

#### *Aanleiding voor het onderzoek*

Vanuit samenleving en politiek is sprake van een aanhoudende vraag naar de besteding van re-integratiemiddelen: worden deze middelen nuttig besteed of is sprake van weggegooid geld? Ook UWV heeft voor een optimale inzet van zijn dienstverlening belang bij inzicht in de effectiviteit van verschillende vormen van dienstverlening. In het verleden zijn diverse onderzoeken verricht naar de effectiviteit van de voor WW-kanten ingekochte dienstverlening. Deze onderzoeken laten doorgaans slechts bescheiden effecten zien. De studies hebben echter betrekking op een periode waarin de re-integratiedienstverlening anders werd ingevuld. Naar het effect van de na 2006 ingezette dienstverlening is nog geen onderzoek verricht. Bovendien is de effectiviteit van de door UWV zelf ingezette dienstverlening nog niet eerder wetenschappelijk onderzocht.

#### *Uitvoering van het onderzoek*

De vroegtijdige uitputting van het re-integratiebudget in 2010 gaf een extra mogelijkheid voor onderzoek

naar de effectiviteit van ingekochte re-integratiedienstverlening. Dit maakte het namelijk mogelijk bij de groep WW'ers waarvoor dienstverlening is ingekocht eenvoudig een vergelijkbare controlegroep te vinden waarvoor geen dienstverlening is ingekocht. In het onderzoek is daarnaast ook gekeken naar de effectiviteit van de door UWV zelf ingezette dienstverlening. Het onderzoek is door SEO Economisch Onderzoek aan de hand van gegevens uit de UWV-administratie uitgevoerd. Het gaat daarbij om dienstverlening die in de jaren 2008-2011 is ingezet voor personen die in de jaren 2008-2010 in de WW zijn ingestroomd.

Het effect van de dienstverlening is met duuranalyses vastgesteld. Daarbij zijn naast het arbeidsverleden een groot aantal persoons- en uitkeringskenmerken in de analyses meegenomen. Voor kenmerken die niet konden worden waargenomen, zoals de mate van werkzoekintentie, is via econometrische technieken gecorrigeerd. Als effectmaat is gekeken naar werkhervattingen die leiden tot beëindiging van de WW-uitkering.



Martijn Wijnhoven  
Jolanda van Rijssen

Online re-integratie-ondersteuning voor mensen met een arbeidsbeperking is veelbelovend.

# 3

## Online interventies voor mensen met een arbeidsbeperking

### *Samenvatting*

Gezien de succesvolle resultaten uit de zorg lijkt een online interventie om de arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking te bevorderen veelbelovend.

In deze bijdrage zijn 2 onderzoeken naar de ideale online interventie gericht op werk samengevoegd tot 1 hypothetische *best practice*, die breed toepasbaar is. De ideale interventie bestaat uit verschillende interactieve modules die als bouwstenen de volgende 3 elementen bevatten:

- generieke modules over werkbehoud of het verkrijgen van werk;
- ziektespecifieke modules over de relatie tussen werken en gezondheidsklachten;
- een sociale component die de mogelijkheid biedt tot interpersoonlijk online contact.

34

Bijvoorbeeld: Foroushani, P.S., Schneider, J. & Assareh, N. (2011). Meta-review of the effectiveness of computerised CBT in treating depression. *BMC Psychiatry*, 11 (nr. 131). Andrews, G. et al. (2010). Computer therapy for the anxiety and depressive disorders is effective, acceptable and practical care: A meta-analysis. *PLoS ONE*, 5 (nr. 10), e13196. Sorbi, M.J. & Riper, H. (2009). E-Health – gezondheidszorg via internet. *Psychologie & gezondheid*, 37 (4). Cuijpers, P. et al. (2008). Internet-administered cognitive behavior therapy for health problems: A systematic review. *Journal of Behavioral Medicine*, 31, pp. 169-177. Wantland, D.J. et al. (2004). The effectiveness of web-based vs. non-web-based interventions: A meta-analysis of behavioural change outcomes. *Journal of Medical Internet Research*, 6, (nr. 4), e40.

35

Wijnhoven, M., Spaan, B. & Rijssen, J. van (2013). Lessen uit online hulpverlening. *UWV Kennisverslag 2013-2*. Amsterdam: UWV.

36

NIVEL (2015). *Online zelfmanagementondersteuning voor mensen met een chronische aandoening gericht op werkbehoud: De ontwikkeling van een theoretische 'best practice'*. Utrecht.

37

NIVEL (2015). *Werk en Inkomen: kerngegevens & trends. Rapportage 2015*. Utrecht.

38

ZINZIZ (2015). *Kritische succesfactoren van een online interventie voor werklozen met common mental disorders*. Utrecht.

39

TNO (2005). *Profiel arbeid en gezondheid*. Hoofddorp.

40

De laatste jaren is dit wel verbeterd, mede door het convenant tussen GGZ Nederland en UWV.

## Mogelijkheden voor online interventies

In het veld van werk en inkomen worden online interventies nog beperkt toegepast. Een van de uitzonderingen, ook internationaal gezien, is de dienstverlening aan mensen in de WW. In de gezondheidszorg daarentegen krijgen online interventies een steeds belangrijkere rol. Ze worden ingezet ter vervanging, vereenvoudiging en verbetering van bestaande zorg. De resultaten zijn veelbelovend, zo blijkt uit diverse overzichtsstudies<sup>34</sup>. Online zorginterventies kunnen bijvoorbeeld leiden tot meer kennis, een hogere 'eigeneffectiviteit' (er bijvoorbeeld meer van overtuigd raken in staat te zijn gezond te eten), vaker sporten (gedrag) en minder depressies. De online zorginterventies zijn vooral gericht op het bevorderen van de gezondheid, de omgang met de gezondheidssituatie, of op preventie van ziektes. Helaas komt het onderwerp arbeidsparticipatie hierin nog weinig expliciet aan de orde. Eerder lieten we via een beknopte literatuurstudie al zien dat er ook wel degelijk kansen zijn voor online bevordering van arbeidsparticipatie<sup>35</sup>.

In dit artikel richten we ons op de mogelijkheden om een online interventie te gebruiken ter bevordering van de arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking. We gaan daarbij in op de vraag hoe de ideale interventie er voor deze doelgroep uitziet.

## 2 onderzoeken naar de ideale interventie

UWV heeft in 2014 onderzoekssubsidie verstrekt om een impuls te geven aan online interventies gericht op de arbeidsparticipatie van personen met een arbeidsbeperking. In dit kader zijn er 2 onderzoeken verricht: een door het Nederlands instituut voor onderzoek van de gezondheidszorg (NIVEL) en een door ZINZIZ. De gecombineerde resultaten van deze onderzoeken vormen de basis voor dit artikel. De vertaling naar de UWV-praktijk staat meer op de achtergrond. In box 3.1 besteden we daar enige aandacht aan.

Het onderzoek van NIVEL richt zich op werkenden met een chronische, lichamelijke aandoening<sup>36</sup>. Een aanzienlijk deel van deze doelgroep heeft een uitkering van UWV. Zo verrichtte in 2013 38% van de gedeeltelijk arbeidsongeschikten (WIA) en 5% van de volledig arbeidsongeschikten (WIA, niet duurzaam) voor minimaal 12 uur per week betaald werk<sup>37</sup>.

Na uitgebreid literatuuronderzoek en interviews met werkgevers arbodiensten en werkenden met een chronische, lichamelijke aandoening hebben de onderzoekers van NIVEL een hypothetische best practice ontwikkeld. Het gaat om een online zelfmanagementinterventie voor werkenden met een chronische aandoening, bedoeld om beter te leren omgaan met de aandoening en zo werkbehoud te bevorderen. De interventie is gericht op het verminderen, oplossen of waar mogelijk voorkomen van problemen, zodat werknemers met een chronische aandoening (langer) aan het werk kunnen blijven.

ZINZIZ heeft zich toegelegd op een andere groep: werklozen met veelvoorkomende psychische klachten, zoals angststoornissen, depressie en stressgerelateerde stoornissen (ook wel *common mental disorders* genoemd of CMD)<sup>38</sup>. Ongeveer 40% van de werklozen heeft depressieve of angstklachten<sup>39</sup>. Die kunnen het vinden van werk ernstig belemmeren, temeer omdat mensen slecht hun weg vinden naar de gezondheidszorg en de zorg zelf vaak beperkt oog heeft voor de rol en het belang van werk<sup>40</sup>.

De onderzoekers van ZINZIZ hebben gekeken hoe de werelden van de geestelijke gezondheidszorg (GGZ) en arbeid dicht bij elkaar te brengen zijn. Zij beschrijven de

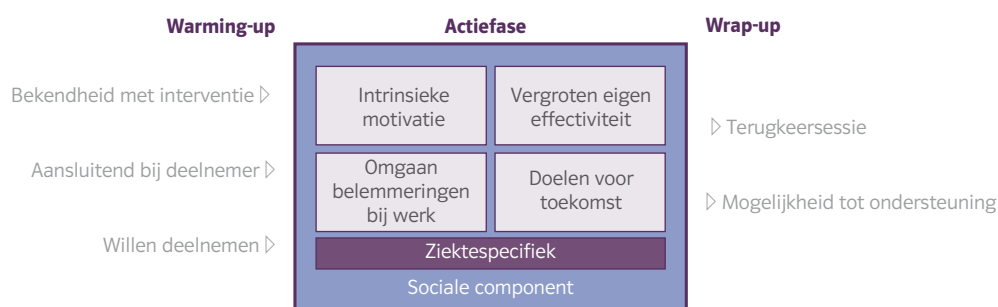
ontwikkeling en de inhoud van een blauwdruk voor de optimale online begeleiding van werklozen met deze klachten. Het onderzoek richtte zich op effectieve elementen wat betreft inhoud, proces, vorm, randvoorwaarden en implementatie. De blauwdruk is het eindresultaat van literatuuronderzoek, aangevuld met focusgroepen en inspiratiesessies. Het verbinden van klinische, re-integratie- en online (ervarings)deskundigheid stond hierbij steeds centraal.

### Hypothetische ideale online interventie

De onderzoeken hebben 2 specifieke hypothetische best practice online interventies opgeleverd: 1 voor werkzoekenden met CMD en 1 voor werkenden met een chronische, lichamelijke aandoening. Logischerwijs lijken beide interventies veel op elkaar. Bij beide gaat het om de combinatie van gezondheidsklachten en werk. Het ligt dan ook voor de hand ze te combineren tot 1 hypothetische best practice die breed toepasbaar is. Figuur 3.1 is een visuele weergave van deze ideale interventie.

Figuur 3.1

#### CONCEPTUEEL MODEL VAN DE HYPOTHETISCHE IDEALE INTERVENTIE



Het is belangrijk om te beseffen dat het online aanbieden van interventies zeker niet betekent dat er geen persoonlijke professionele begeleiding, ondersteuning of andere sturing aanwezig is. Dergelijke sturing is een essentieel onderdeel van succesvolle online interventies.

De vraag rijst of de hypothetische online interventie ook is aan te bieden binnen de context van UWV. Dit lijkt zeker het geval (box 3.1).

### Warming-up

Voordat mensen een online interventie kunnen volgen, zijn 3 aspecten van belang. Ten eerste moeten de potentiële deelnemers de interventie kennen. Het is dus zaak de interventie het liefst zo breed mogelijk te promoten, zowel online als offline. Dit is vooral belangrijk omdat niet iedereen even snel geneigd is deel te nemen aan een online programma. Personen met een laag opleidingsniveau, weinig computerervaring of weinig vertrouwen in de eigen bekwaamheid om taken af te ronden en doelen te bereiken (een lage eigeneffectiviteit), blijken minder vaak deel te nemen<sup>41</sup>. Dat geldt in zekere mate ook voor personen die recent een diagnose van een medische aandoening hebben gekregen of die veel hinder ervaren van hun aandoening, omdat zij vooral bezig zijn met de verwerking daarvan. Verschillende onderzoeken laten zien dat als mensen uit dergelijke groepen eenmaal over de streep zijn getrokken, ook zij de gunstige effecten van deelname kunnen

42

NIVEL 2015, p. 42, p. 57, op. cit.

ondervinden<sup>42</sup>. Offline werving, bijvoorbeeld via een gesprek met de huisarts, bedrijfsarts of HR-medewerker, kan de motivatie bevorderen, waardoor mensen ondanks belemmeringen alsnog bereid zijn om deel te nemen.

Het tweede aspect is het vaststellen of de persoon inderdaad baat kan hebben bij de online interventie en welke onderdelen van de interventie het best aansluiten bij de situatie van de deelnemer. Aanbieders kunnen dit met een *needs assessment* (i.e. een inventarisatie van behoeften en mogelijkheden) in kaart brengen; tijdens een intakegesprek of via een (digitale) vragenlijst. Met behulp van deze inzichten kunnen deelnemer en aanbieder samen een strategie bepalen en beslissen welke inhoud van de interventie het best aansluit. Idealiter wordt de interventie afgestemd op de individuele gebruiker, diens achtergrond (bijvoorbeeld dagelijks leven, taal, cultuur, problematiek en eerder gevolgde interventies) en wensen (zoals werkhervatting of blijven werken ondanks gezondheidsklachten). Het zal geen verbazing wekken dat gedegen onderbouwd kiezen om deel te nemen aan duidelijk geïndiceerde onderdelen, ook wel *tailoring* genoemd, de effectiviteit van het programma positief beïnvloedt. Menige studie onderstreept dit<sup>43</sup>.

43

Bijvoorbeeld: Cotter, A.P. et al. (2014). Internet interventions to support lifestyle modification for diabetes management: a systematic review of the evidence. *Journal of Diabetes and its Complications*, 28 (2), pp. 243-251.

Wangberg, S.C. et al. (2008). Adherence in internet-based interventions. *Patients Prefer Adherence*, 2, pp. 57-65.

Het laatste en niet te onderschatten aspect van de warming-up omvat het mensen daadwerkelijk warm krijgen voor de online interventie. Niet alleen de potentiële deelnemer moet zich voldoende geprikkeld voelen tot deelname, maar (indien aanwezig) ook diens doorverwijzer. Zonder bekendheid en draagvlak bij de doorverwijzers heeft een online interventie weinig kans van slagen. Afhankelijk van de situatie van de deelnemer kunnen verschillende personen deze functie hebben, zoals huisartsen, bedrijfsartsen of werkgevers. Voor zowel deelnemer als verwijzer is het belangrijk om vóór aanvang te weten of de kandidaat geschikt is om deel te nemen, waar de interventie ongeveer uit bestaat, en welke mogelijke gunstige effecten men kan verwachten. Nadruk op dit laatste kan deelname zeker bevorderen, mits de verwachtingen realistisch blijven.

### De actiefase

De ideale interventie bestaat uit verschillende interactieve modules die de volgende 3 elementen bevatten:

- generieke modules over werkbehoud of het verkrijgen van werk;
- ziektespecifieke modules over de relatie tussen werken en gezondheidsklachten;
- een sociale component die de mogelijkheid biedt tot interpersoonlijk online contact.

De sociale component is geen los onderdeel, maar loopt door alle overige modules heen, en bestaat uit interactief online contact tussen zowel deelnemers onderling als met de begeleider (indien aanwezig).

Voor alle onderdelen geldt dat flexibiliteit in het gebruik de kans op actieve deelname vergroot. Huiswerkopdrachten lopen als rode draad door de modules heen. Deze zijn nodig om de vertaling naar en integratie in het dagelijks leven te maken en de 'contacturen' zo efficiënt mogelijk te benutten.



### Box 3.1

#### UWV-praktijk

Voor de warming-up is de Werkverkenner een goed voorbeeld uit de UWV-praktijk om de *needs assessment* mee vorm te geven. Deze vragenlijst voor WW'ers aan de start van hun werkloosheid geeft inzicht in de kans op werkhervatting binnen 1 jaar. Bovendien indiceert de Werkverkenner kort welke factoren te beïnvloeden zijn om de kans op werk te vergroten.

Met betrekking tot de actiefase zijn er een aantal voorbeelden te noemen die nauw aansluiten bij de hypothetisch ideale interventie:

- De huidige pilot E-coaching ligt in het verlengde van de generieke modules om de intrinsieke motivatie en eigeneffectiviteit te vergroten. Recente werklozen met een WW-uitkering krijgen op basis van de Werkverkenner een aanbod om hieraan deel te nemen. Het omvat meervoudig digitaal contact tussen werkzoekende en de adviseur werk van UWV waarin de werkzoekende met leerdoelen aan de slag gaat.
- Daarnaast heeft UWV verschillende online trainingen over solliciteren en netwerken ontwikkeld voor werkzoekenden in het algemeen. Deze zouden (in aangepaste

vorm) goed geïntegreerd kunnen worden in de ideale interventie voor mensen met gezondheidsklachten.

- De module uit de best practice die als doel heeft de blik van de deelnemer op de toekomst te richten, sluit aan bij het maken van een plan van aanpak. Dit gebeurt momenteel bij verschillende doelgroepen van UWV op vaste tijden, zoals bij mensen in de Ziektewet.

Met betrekking tot sociaal contact in online interventies sluit het forum voor mensen met een Wajong-uitkering goed aan<sup>44</sup>. UWV biedt hiermee de mogelijkheid ervaringen te delen over leven, werken en over de veranderingen die de Participatiewet met zich meebrengt. Er is een moderator die namens UWV de discussies begeleidt en meepraat. Het webcareteam van UWV is ook actief op het forum.

De voorbeelden uit de UWV-praktijk maken duidelijk dat het realistisch is om een online interventie ter bevordering van de arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking in te passen in de dienstverlening van UWV.

44

<https://perspectief.uwv.nl/forum>

#### Generieke modules

Op basis van de 2 studies raden we een reeks generieke modules aan die voor veel mensen bruikbaar zijn. De modules maken alle gebruik van de principes uit de cognitieve gedragstherapie en technieken tot gedragsverandering, omdat deze benaderingswijze bewezen effectief is<sup>45</sup>.

Een van de generieke modules richt zich op de intrinsieke motivatie van de deelnemers en heeft als doel hen in een 'leermodus' te krijgen. De focus van de deelnemer komt daarbij niet te liggen op alles 'goed' te doen (prestatiegericht), maar juist op leren in eigen tempo en met de mogelijkheid tot 'vallen en opstaan' (leergericht). Bij het verrichten van complexe taken, zoals het krijgen of behouden van werk, blijken leerdoelen vaker tot succes te leiden dan prestatiedoelen<sup>46</sup>. Het verhogen van de motivatie en een leergerichte focus geven een hoger rendement van het programma.

45

Er zijn aanwijzingen dat ook *acceptance and commitment therapy* (ACT) – een relatief nieuwe vorm van gedragstherapie – goede resultaten kan geven.

46

ZINZIZ 2015, pp. 21-24, op. cit. Hooft, E. van & Noordzij, G. (2009). The effects of goal orientation on job search and reemployment: a field experiment among unemployed job seekers. *Journal of Applied Psychology*, 94, (nr. 6), pp. 1581-1590.

47

Bijvoorbeeld: Gustafson, D.H. et al. (2008). Internet-based interactive support for cancer patients: are integrated systems better? *Journal of Communication*, 58, pp. 238-257.

Lorig, K.R. et al. (2008). The internet-based arthritis self-management program: a one-year randomized trial for patients with arthritis or fibromyalgia. *Arthritis & Rheumatism (Arthritis, Care & Research)*, 57 (7), pp. 1009-1017.

Pacaud, D. et al. (2012). Successful delivery of diabetes self-care education and follow-up through e-health media. *Canadian Journal of Diabetes*, 36 (5), pp. 257-262.

Een tweede generieke module gaat in op het vergroten van het vertrouwen in de eigen bekwaamheid om taken af te ronden en doelen te bereiken, oftewel een grotere eigeneffectiviteit. Meerdere onderzoeken laten namelijk zien dat de positieve effecten van een online interventie groter zijn bij deelnemers met een hoge(re) eigeneffectiviteit<sup>47</sup>. De deelnemer krijgt via deze module meer perspectief op een toekomst waarin hij kan werken ondanks zijn gezondheidsklachten. Positieve bekrachtiging – door andere deelnemers of de begeleider van de online interventie – is hierbij belangrijk, bijvoorbeeld in de vorm van complimenten voor gezette stappen.

In een andere generieke module leert de deelnemer hoe hij met gezondheidsklachten en belemmeringen om kan gaan in een werkcontext of hoe zich te presenteren tegenover een (potentiële) werkgever. Deze module richt zich dus zowel op werkbehoud als op het verkrijgen van werk. Het gaat hierbij niet alleen om vaardigheden, maar ook om het vergroten van het zelfvertrouwen, het geloof in eigen kunnen, en de motivatie om werk te zoeken of te behouden. Hiervoor gebruikt de deelnemer naast zijn eigen ervaringen en expertise ook die van andere deelnemers. Voor deelnemers die naar werk zoeken, kunnen de volgende onderdelen relevant zijn: passende vacatures zoeken, cv opstellen, netwerkgesprekken voeren, en ‘hoe communiceer ik tijdens de sollicitatie over mijn aandoening?’.

Voor mensen die al werk hebben, is het thema ‘communicatie tussen werknemer en werkgever’ van belang. Openheid over obstakels in het werk door de gezondheidsbelemmering kan wederzijds begrip vergroten. Communiceren helpt ook om gezamenlijk en constructief na te denken over mogelijkheden tot zelfmanagement op de werkvloer met de specifieke gezondheidsbelemmering in het achterhoofd. ‘Professioneel assertief’ leren zijn is daarbij een belangrijk aandachtspunt voor de werknemer. Bij communicatie speelt ook de vraag: wat vertel ik wel en wat niet aan werkgever en collega’s? Het delen van ervaringen met andere deelnemers en nadenken over mogelijke benaderingswijzen zijn dan zinvolle onderdelen van de module. Hiermee kan de werknemer meer speelruimte creëren, mits de werkgever bereid is maatregelen te nemen. Het kan dus een optie zijn om een module speciaal voor werkgevers toe te voegen om het bovenstaande te faciliteren.

De laatste generieke module zorgt ervoor dat de deelnemer zich op de toekomst gaat richten. Hij leert hier zijn eigen krachten en behoeften ten aanzien van werk kennen en formuleert de doelen die hij zichzelf op basis hiervan kan stellen voor de toekomst. Hij richt zich hierbij op leerdoelen en niet op prestatiedoelen, zoals in de eerste generieke module aan bod gekomen. Op deze wijze leert de deelnemer te anticiperen op de obstakels die hij te overwinnen heeft.

### De actiefase: ziektespecifieke modules

Een aanpak waarbij de ernst van de klachten leidend is, blijkt niet effectief. Desondanks blijft het wel van belang om informatie te geven over de gezondheidsklachten. Daarom bevat de best practice naast de generieke ook een ziektespecifieke module. Het gebruik hiervan is optioneel voor de deelnemer. De specifieke module omvat aanvullende informatie over de aandoening en de gevolgen ervan, waaronder de relatie met werk. Het lijkt onhaalbaar om voor iedere aandoening een specifieke module te ontwikkelen. Een mogelijke oplossing is om verwijzingen op te nemen naar relevante websites of naar online

48

[http://www.kcco.nl/werk\\_en\\_handicap](http://www.kcco.nl/werk_en_handicap)

interventies uit de gezondheidszorg. Zo staat op de website van Kenniscentrum CrossOver informatie over 13 groepen van aandoeningen<sup>48</sup>. Een andere optie is ziektebeelden te clusteren naar veelvoorkomende klachten of symptomen, zoals pijn of vermoeidheid, en daarvoor specifieke inhoud te creëren. In deze lijn kan er ook een aparte module worden gemaakt voor omgaan met CMD. Bij deze groep aandoeningen speelt namelijk een aantal specifieke obstakels, zoals moeite met concentreren en zelfstigmatisering.

### Aandacht voor sociale interactie

49

Zie NIVEL 2015, pp. 37-38, op. cit.

Meerdere onderzoeken laten zien dat digitale interventies die een sociale context creëren voor de deelnemer doorgaans effectiever zijn dan interventies waarin deze context ontbreekt (zoals websites die alleen informatie geven)<sup>49</sup>. De uitval van deelnemers aan online interventies met sociale context is bovendien kleiner. Deelnemers kunnen bijvoorbeeld steun en adviezen van elkaar ontvangen. Veel online interventies kiezen daarom voor de toevoeging van een online forum of chatruimte. Het is wel belangrijk daarbij een goede moderator aan te stellen, omdat een ongeleide chatruimte of forum een averechts effect kan hebben.

Vanwege de bewezen effectiviteit bevat de ideale interventie sociaal contact in de vorm van online groepssessies. Tijdens de groepssessies kunnen deelnemers hun individuele opdrachten in een breder verband bespreken. Een coach of groepsmoderator is aanwezig om het groepsproces te ondersteunen en veiligheid te borgen. Naast de opdrachten en groepssessies bestaat de mogelijkheid tot 1-op-1-contact tussen deelnemer en begeleider als dat nodig is. Dit contact hoeft niet face to face te zijn, maar kan ook digitaal (bijvoorbeeld via chat of e-mail) plaatsvinden.

### De wrap-up

Het volgen van de interventie garandeert niet dat het geleerde op lange termijn zal beklijven. De kans op langdurige gunstige effecten neemt toe als deelnemers een 'terugkomsessie' kunnen volgen, waarin zij hun leerdoelen en daaraan gekoppelde plannen evalueren en waar nodig bijstellen. Het meest efficiënt is dit groepsgewijs en online te doen. Ook het in kaart blijven brengen van successen kan helpen om voor beklijving te zorgen.

Daarnaast is het zinvol om deelnemers de mogelijkheid te bieden online contact op te nemen als zij tijdelijk extra ondersteuning nodig hebben, bijvoorbeeld omdat hun ziektebeeld is verergerd of omdat het niet meer lukt het geleerde in praktijk te brengen. Een online boostersessie met de begeleider of met andere groepsleden, bijvoorbeeld via een besloten forum, biedt hiertoe uitkomst.

### Randvoorwaarden voor succesvolle toepassing

De online interventie werkt alleen goed als deze voldoet aan een aantal randvoorwaarden. De online omgeving dient vertrouwen en veiligheid te wekken, er aantrekkelijk uit te zien en gebruikersvriendelijk te zijn. Bij voorkeur is de omgeving via verschillende elektronische apparaten toegankelijk, zoals computer, smartphone of tablet.

De interventie zelf moet bovendien niet te ingewikkeld zijn (ook qua taalgebruik), aanvoelen als maatwerk, niet te veel tijd in beslag nemen en niet te uitgebreid zijn. Een laatste belangrijk aspect vormen de continuïteit en financiering. Succesvolle implementatie van de online interventie is niet mogelijk zonder een proactieve houding van de zorgverlener

of andere aanbieder, inbedding in de dagelijkse (zorg-/bedrijfs)praktijk (verbinden met 'routineafspraken'), inbedding in een bestaande digitale infrastructuur, en financiële stimulatie door bijvoorbeeld de zorgverzekeraar of werkgever.

### Van theorie naar praktijk

De beschreven ideale interventie bestaat nog niet. Wel hebben de onderzoekers, in navolging van hun onderzoek, stappen gezet om de realisatie ervan dichterbij te brengen. NIVEL is een samenwerking aangegaan met Mecademy<sup>50</sup>. Mecademy heeft een online programma Vooruitgang door zelfregie ontwikkeld, gebaseerd op het Engelse Expert Patients Programme<sup>51</sup>. Hieraan zijn inmiddels inzichten uit het onderzoek van NIVEL toegevoegd. ZINZIZ heeft samenwerking gezocht met het Trimbos-instituut, dat onder andere het online programma Gr!p op je Dip aanbiedt voor jongeren/jongvolwassenen (16-25 jaar) met een depressie<sup>52</sup>. De onderzoeksresultaten van ZINZIZ hebben aanleiding gegeven om te analyseren of het programma kan worden uitgebreid met een module over werk.

Het voorgaande illustreert dat het daadwerkelijk in de praktijk brengen van de onderzoeksresultaten niet automatisch erg duur hoeft te zijn. Als er een basis aanwezig is (zoals het vertaalde Expert Patients Programme of Grip op je D!p), hoeft er geen nieuwe online infrastructuur ontwikkeld te worden. Het is dan een kwestie van aanpassingen en/of toevoegingen om te komen tot een werkgerelateerde interventie. Een dergelijke creatieve aanpak blijkt een reële optie om de ontwikkelkosten van een online interventie gericht op arbeidsparticipatie binnen de perken te houden. Het uitvoeren van de interventie zal uiteraard ook geld kosten, maar onderzoek uit de zorg wijst erop dat deze kosten vergelijkbaar zijn met of zelfs lager zijn dan die van traditionele face-to-face-interventies<sup>53</sup>.

50

<http://www.mecademy.nu>

51

<http://www.selfmanagementuk.org>

52

<http://www.gripopjedip.nl>

53

Grohol (2011). *The State of e-Therapy 2011*.Geraadpleegd 20 november 2015 via <http://psychcentral.com/blog/archives/2011/01/08/the-state-of-e-therapy-2011>.



## 4

## De aanpak van gefingeerde dienstverbanden

Alice Levy

De schijnconstructie van gefingeerde dienstverbanden wordt door UWV steeds beter herkend en aangepakt.

### *Samenvatting*

Sinds 2009 is er binnen UWV steeds meer aandacht voor de controle op de schijnconstructie van gefingeerde dienstverbanden. Onterecht verstrekte uitkeringen naar aanleiding van gefingeerde dienstverbanden veroorzaken een behoorlijke schadepost voor UWV. De belangrijkste uitkomsten van het intensievere toezicht op gefingeerde dienstverbanden over de periode 2009–2014 zijn:

- Het aantal zaken dat wordt onderzocht naar aanleiding van een vermoeden van een gefingeerd dienstverband is de laatste jaren flink toegenomen (van 71 zaken in 2010 naar 344 in 2014).
- Bij de meeste van deze onderzochte zaken (59,9%) is sprake van regelovertreding.
- Bij de meeste daarvan (83,6%) is inderdaad sprake van een gefingeerd dienstverband.
- Er is een bedrag van ruim € 7.000.000 teruggevorderd aan onterecht verstrekte uitkeringen wegens gefingeerde dienstverbanden.
- Gemiddeld wordt per zaak waarin sprake is van een gefingeerd dienstverband een bedrag van ruim € 14.000 teruggevorderd.

## Onderzoek naar gefingeerde dienstverbanden

Naar aanleiding van het regeerakkoord-Rutte II zijn UWV en SVB opgeroepen om te onderzoeken of zij het toezicht kunnen intensiveren, zodat besparingen op uitkeringslasten kunnen worden gerealiseerd. Daarvoor heeft UWV in mei 2013 een businesscase Intensivering toezicht opgesteld. Daarin stelt UWV onder andere intensievere controles op fraudevormen als gefingeerde dienstverbanden en fraude met faillissementsuitkeringen voor<sup>54</sup>.

54

UWV (2014). *UWV Kennisagenda 2014 & 2015*. Amsterdam.

Sinds 2009 bestond binnen UWV al het Loket Gefingeerde Dienstverbanden (LGD). Bij dit loket konden divisies van UWV melding maken van een vermoedelijk gefingeerd dienstverband. Sinds 1 januari 2015 is het onderzoek naar gefingeerde dienstverbanden verbreed tot een themaonderzoek, met meer onderzoekscapaciteit. Het onderzoek is van belang om antwoord te krijgen op de vragen hoe gefingeerde dienstverbanden kunnen worden herkend en waar verhoogde risico's bestaan. Deze inzichten zijn noodzakelijk om misbruik van uitkeringsgelden door gefingeerde dienstverbanden te achterhalen.

In dit artikel beschrijven we wat een gefingeerd dienstverband is, hoe UWV daarvan schade ondervindt en hoe UWV deze dienstverbanden achterhaalt. Daarnaast presenteren we de bedragen die in de periode 2009-2014 zijn teruggevorderd naar aanleiding van onderzoeken wegens een vermoedelijk gefingeerd dienstverband.

## Gefingeerde dienstverbanden

De 3 hoofdelementen van een dienstbetrekking zijn: het verrichten van persoonlijke arbeid, het ontvangen van loon en het bestaan van een gezagsverhouding tussen werkgever en werknemer. Er is pas sprake van een dienstverband als aan deze voorwaarden is voldaan.

Een gefingeerd dienstverband is een schijnconstructie waarbij 'werknemers' in de personeelsadministratie en loonadministratie worden opgenomen, terwijl er feitelijk geen dienstverband bestaat. Daarbij spannen werkgever en 'werknemers' samen<sup>55</sup>. Aan een dergelijke schijnconstructie kan op 2 manieren vorm worden gegeven.

55

Faber, W. & Heel, A. van (2014). *'Schijn bedriegt.' Fraude met gefingeerde dienstverbanden tussenrapportage: modus operandi en rollen*. Oss.

### Constructie 1

De eerste vorm betreft de situatie waarin personen bij een werkgever werken (de feitelijke werknemers), maar niet worden opgenomen in de administratie. Zij verrichten feitelijk arbeid, maar hebben geen officiële status als werknemer. Naast de feitelijke werknemers bestaan er gefingeerde werknemers, die een arbeidscontract en loonstroken ontvangen en deze gebruiken om op illegale wijze bepaalde doelen te bereiken. Zij hebben wel de officiële status als werknemer. De gefingeerde werknemers krijgen loon betaald via de bank en betalen dit cash terug aan de werkgever. Daarnaast betalen zij de door de werkgever afgedragen premies en belastingen als 'onkosten' terug. Het terugbetaalde geld gebruikt de werkgever vervolgens om de 'zwarte' en daardoor lagere lonen van de feitelijke werknemers mee te betalen. De gefingeerde werknemers ontvangen uiteindelijk dus geen loon, maar profiteren op andere wijze van het gefingeerde dienstverband<sup>56</sup>.

56

Faber, W. & Heel, A. van (2014). *'Schijn bedriegt.' Fraude met gefingeerde dienstverbanden tussenrapportage: modus operandi en rollen*. Oss; Vuuren, E.B.T. van (2013). *Schijn bedriegt!* Open Universiteit.

Bij deze vorm zijn 3 partijen betrokken die voordeel hebben van de constructie. Allereerst zijn er de feitelijke werknemers, die vaak een uitkering ontvangen. Zij hebben het doel om daarnaast extra inkomsten te ontvangen. Bovendien kunnen deze inkomsten voordelig zijn voor feitelijke werknemers, omdat zij bijvoorbeeld illegaal in Nederland verblijven, onder

57

Vuuren, E.B.T. van (2013). *Schijn bedriegt!*  
Open Universiteit.

58

Faber, W. & Heel, A. van (2014). *'Schijn bedriegt.' Fraude met gefingeerde dienstverbanden tussenrapportage: modus operandi en rollen.* Oss.

59

Ibidem.

60

Katvangers zijn in naam eigenaar of houder van een bedrijf met als doel de werkelijke eigenaar of houder buiten bereik van justitie te houden of om bestuurdersaansprakelijkheid te ontlopen (Van Vuuren, 2013).

61

Vuuren, E.B.T. van (2013). *Schijn bedriegt!*  
Open Universiteit.

62

Ibidem.

hun loonbeslag uit willen komen of alimentatiekosten laag willen houden<sup>57</sup>.

Daarnaast zijn er de gefingeerde werknemers, die hun gefingeerde dienstverband voor verscheidene doeleinden kunnen gebruiken. Zij kunnen dit bijvoorbeeld gebruiken voor het verkrijgen van een uitkering, het verkrijgen van een verblijfsvergunning of van een vergunning tot gezinshereniging, het verkrijgen van een hypotheek of andere kredieten, of voor het verschaffen van een dekmantel voor criminele activiteiten<sup>58</sup>.

Tot slot is er de werkgever. Hij faciliteert gefingeerde dienstbetrekkingen, zodat hij meer winst behaalt en een betere concurrentiepositie heeft doordat hij goedkoop personeel in dienst heeft<sup>59</sup>.

### Constructie 2

De tweede vorm betreft de situatie waarin de werkgever geen arbeid laat verrichten door feitelijke werknemers, maar alleen de gefingeerde werknemers in de administratie verantwoordt. De werkgever meldt deze 'werknemers' aan bij de Belastingdienst, maar draagt de verplichte loonheffingen niet af. De schuld bij de Belastingdienst loopt daardoor zo hoog op dat de werkgever het faillissement van zijn onderneming aanvraagt. Daarbij gebruikt hij vaak katvangers<sup>60</sup>. Tot het moment van faillissement hebben de gefingeerde werknemers op papier dus een dienstverband gehad<sup>61</sup>.

Bij deze vorm zijn net als bij de eerste vorm gefingeerde werknemers en een werkgever betrokken. De werkgever profiteert in deze constructie echter op een andere wijze dan bij de eerste constructie. De werkgever kan hier hoge schulden creëren, omdat hij vaak gebruikmaakt van een katvanger. De werkgever sluit leningen af en genereert valse factuur- en geldstromen. Hij profiteert van deze constructie omdat hij het binnengekomen geld in eigen zak steekt en de schulden dus niet afbetaalt<sup>62</sup>.

### Het probleem voor UWV

UWV kan op 2 manieren schade ondervinden van gefingeerde dienstverbanden. Allereerst als de werknemers die feitelijk arbeid verrichten en daarvoor zwart worden betaald een uitkering krijgen van UWV. Aangezien deze inkomsten uit arbeid voor UWV verzwegen worden, verstrekt UWV in deze situaties geheel of gedeeltelijk onterecht uitkeringen.

Daarnaast ondervindt UWV schade als uitkeringen verstrekt worden aan gefingeerde werknemers. Door het fingeren van een dienstverband wordt de schijn gewekt dat voldaan is aan de voorwaarden loon, arbeid en gezag. De gefingeerde werknemers die bij UWV een uitkering aanvragen, hebben daar vanzelfsprekend geen recht op, omdat feitelijk geen sprake is geweest van het verrichten van arbeid en een gezagsverhouding. Omdat op papier echter alles in orde lijkt – de gefingeerde werknemers zijn immers verantwoord in de loonadministratie en hebben een officiële status als werknemer – worden de uitkeringen dikwijls toch verstrekt. De schade voor UWV kan daardoor behoorlijk oplopen. Dit wordt in box 4.1 aan de hand van een rekenvoorbeeld verduidelijkt.



## Box 4.1

## Rekenvoorbeeld schade voor UWV

Om een WW-uitkering te kunnen krijgen moet de aanvrager in ieder geval in de 36 kalenderweken voorafgaande aan de werkloosheid minimaal 26 kalenderweken 1 arbeidsuur per kalenderweek hebben gewerkt. De duur van de WW-uitkering is in dat geval 3 maanden. Deze periode wordt, naarmate het arbeidsverleden van de aanvrager langer is, verlengd tot een maximum van 38 maanden.

Het dagloon wordt berekend aan de hand van het loon dat de aanvrager in het jaar voorafgaand aan de werkloosheid heeft

ontvangen. Het maximumdagloon betreft € 199,95. Tijdens de eerste 2 maanden van de WW-uitkering wordt 75% van het vastgestelde dagloon uitgekeerd. In de maanden daarna is dat 70%. Voor de berekening van het dagloon wordt uitgegaan van 21,75 werkdagen per maand<sup>63</sup>.

Stel dat een gefingeerde werknemer een aanvraag doet voor een WW-uitkering en gezien zijn arbeidsverleden recht heeft op een uitkering van 3 maanden tegen een dagloon van € 118,22<sup>64</sup>, dan ontvangt hij onterecht een WW-uitkering van:

|                                            |                    |
|--------------------------------------------|--------------------|
| 2 maanden x € 118,22 x 0,75 x 21,75 dagen= | € 3.856,93 bruto + |
| 1 maand x € 118,22 x 0,70 x 21,75 dagen=   | € 1.799,90 bruto   |
| Totaal                                     | € 5.656,83 bruto   |

Dit bedrag kan nog hoger zijn als de aanvrager een langer (gefingeerd) arbeidsverleden heeft en daardoor langer 'recht' heeft op een WW-uitkering.

63

Faber, W. & Heel, A. van (2014). 'Schijn bedriegt.' *Fraude met gefingeerde dienstverbanden tussenrapportage: modus operandi en rollen*. Oss.

64

Dit is het gemiddelde dagloon waarop de uitkeringen van de personen gebaseerd zijn bij wie regelovertreding geconstateerd is naar aanleiding van onderzoek naar een gefingeerd dienstverband.

## Meldingen van vermoedelijk gefingeerde dienstverbanden

De meeste meldingen van een vermoedelijk gefingeerd dienstverband zijn afkomstig van UWV-medewerkers. Wanneer bij de behandeling van een aanvraag voor een WW-uitkering twijfel rijst over de juistheid van het opgebouwde arbeidsverleden, maken zij hiervan melding bij het directoraat Handhaving van UWV. Daar wordt vervolgens, aan de hand van de beschikbare documenten en gegevens, bepaald of de melding al dan niet opgepakt en verder onderzocht wordt.

Daarnaast kunnen instanties zoals gemeenten, Belastingdienst, Inspectie SZW en politie, en ook burgers, melding maken van een vermoedelijk gefingeerd dienstverband. Dit kan schriftelijk of digitaal bij het Centraal Meldpunt Fraude (CMF) van UWV. Het CMF stuurt de meldingen vervolgens door aan de onderzoekers.

## Het onderzoek naar fraude

Bij de beoordeling of mogelijk sprake is van een gefingeerd dienstverband en of vervolgonderzoek noodzakelijk is, maken de onderzoekers gebruik van een lijst met risicokenmerken en fraude-indicatoren die kunnen wijzen op een gefingeerd dienstverband.

Nadat UWV aan de hand van deze risicokenmerken heeft vastgesteld dat een melding onderzoekswaardig is, gaat het in een vervolgonderzoek na of sprake is van een redelijk vermoeden van een gefingeerd dienstverband. Daarvoor ondernemen de onderzoekers verschillende stappen, waaronder het bestuderen van de administratie van de werkgever en het voeren van gesprekken met direct of indirect betrokken personen.

Als de onderzoeker tot de conclusie is gekomen dat sprake is van een redelijk vermoeden van een gefingeerd dienstverband, krijgt de klant de hoedanigheid van verdachte. Een onderzoeker met BOA-bevoegdheid<sup>65</sup> zet in deze gevallen het onderzoek voort ten behoeve van de eventuele strafrechtelijke bewijsvoering<sup>66</sup>. In dit onderzoek heeft de BOA de bevoegdheid, na toestemming van de officier van justitie, om de verdachte te horen. Van dit verhoor wordt een voorlopig proces-verbaal (PV) opgemaakt.

65

BOA staat voor buitengewoon opsporingsambtenaar.

66

In de Aanwijzing sociale zekerheidsfraude (*Stcrt.* 2012, 26827) staat dat een fraudezaak aan het Openbaar Ministerie overgedragen dient te worden wanneer het benadelingsbedrag hoger is dan € 50.000 of wanneer de fraude gepleegd is in georganiseerd verband. Bij een gefingeerd dienstverband is sprake van samenspanning tussen de werkgever, de gefingeerde werknemers en/of de feitelijke werknemers en daarom is er sprake van fraude gepleegd in georganiseerd verband.

### Het vervolgetraject

Na afronding van het onderzoek wordt nagegaan of de verdachte objectief verwijtbaar is, oftewel of de verdachte een wettelijke regel heeft overtreden. Indien de verdachte objectief verwijtbaar is, wordt het dossier, afhankelijk van de uitkomsten van het onderzoek, bestuursrechtelijk of strafrechtelijk afgehandeld.

De uitkomst van een onderzoek kan bijvoorbeeld zijn dat geen sprake is van een gefingeerd dienstverband, maar dat er wel een andere regel is overtreden. Heeft een uitkeringsgerechtigde bijvoorbeeld inkomsten uit arbeid verzwegen, dan zal het dossier bestuursrechtelijk worden afgehandeld. In deze gevallen vordert UWV het te veel ontvangen bedrag aan uitkeringen terug en legt eventueel een boete op.

Als uit een onderzoek blijkt dat er wél sprake is van een (geheel of gedeeltelijk) gefingeerd dienstverband, dan wordt de zaak strafrechtelijk afgehandeld. Daarvoor wordt een definitief proces-verbaal opgemaakt en verzonden naar het betreffende arrondissementsparket (het Openbaar Ministerie). Het Openbaar Ministerie bericht UWV over de afloop van de zaak. Daarnaast vordert UWV het benadelingsbedrag terug.

### De resultaten van de onderzoeken

In tabel 4.1 zien we hoe het aantal zaken<sup>67</sup> zich vanaf 2009, het jaar waarin het LGD actief werd, tot en met 2014 heeft ontwikkeld. Aangezien 2015 nog loopt en de onderzoeken vaak een lange doorlooptijd hebben, kunnen we de resultaten over dit jaar nog niet presenteren. Uit de tabel blijkt dat het LGD ieder jaar méér zaken naar aanleiding van een vermoedelijk gefingeerd dienstverband onderzoekt. Ook het aantal zaken waarin van een overtreding sprake was nam toe, uitgezonderd de periode 2013–2014.

67

Onder een zaak wordt verstaan: een zaak/onderzoek op persoonsniveau (niet op werkgeversniveau).

Tabel 4.1

## ONDERZOEK GEFINGEERDE DIENSTVERBANDEN

| Resultaat na onderzoek | 2009      | 2010        | 2011        | 2012         | 2013         | 2014         | Totaal       |
|------------------------|-----------|-------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Geen regelovertreding  | 0<br>0%   | 42<br>59,2% | 73<br>50,7% | 93<br>46,3%  | 40<br>15,6%  | 160<br>46,5% | 408<br>40,1% |
| Wel regelovertreding   | 2<br>100% | 29<br>40,8% | 71<br>49,3% | 108<br>53,7% | 216<br>84,4% | 184<br>53,5% | 610<br>59,9% |
| Totaal aantal zaken    | 2<br>100% | 71<br>100%  | 144<br>100% | 201<br>100%  | 256<br>100%  | 344<br>100%  | 1018<br>100% |

In tabel 4.2 is per kalenderjaar weergegeven van welk soort overtreding sprake was. Daarbij is zichtbaar dat het elk jaar in het overgrote deel van de gevallen inderdaad gaat om een gefingeerd dienstverband. In 2014 is dat zelfs bij 95,1% van de zaken het geval.

Tabel 4.2

## GEFINGEERDE DIENSTVERBANDEN NAAR SOORT OVERTREDING

| Soort overtreding          | 2009      | 2010        | 2011        | 2012        | 2013         | 2014         | Totaal       |
|----------------------------|-----------|-------------|-------------|-------------|--------------|--------------|--------------|
| Fingeren verzekerde status | 0<br>100% | 22<br>75,9% | 44<br>62,0% | 78<br>72,2% | 189<br>87,5% | 175<br>95,1% | 510<br>83,6% |
| Overig:                    |           |             |             |             |              |              |              |
| Verzwijgen wit werken      |           | 4<br>13,8%  | 18<br>25,4% | 21<br>19,4% | 21<br>9,7%   | 8<br>4,4%    | 72<br>11,8%  |
| Verzwijgen zwart werken    |           | 3<br>10,3%  | 5<br>7,0%   | 6<br>5,6%   | 3<br>1,4%    | 1<br>0,5%    | 18<br>3,0%   |
| Overige regelovertreding   |           |             | 4<br>5,6%   | 3<br>2,8%   | 3<br>1,4%    |              | 10<br>1,6%   |
| Totaal aantal zaken        | 2<br>100% | 29<br>100%  | 71<br>100%  | 108<br>100% | 216<br>100%  | 184<br>100%  | 610<br>100%  |

Tabel 4.3 toont ten slotte de benadelingsbedragen voor UWV die zijn teruggevorderd. Het totaal aan teruggevorderde bedragen naar aanleiding van onderzoeken die zijn ingesteld wegens een vermoeden van een gefingeerd dienstverband nam elk jaar toe. In totaal is in de periode 2009-2014 ruim € 8.000.000 aan onterecht verstrekte uitkeringen teruggevorderd. 90% daarvan (ruim € 7.000.000) is teruggevorderd naar aanleiding van onterecht verstrekte uitkeringen wegens een gefingeerd dienstverband. Per zaak wordt gemiddeld ruim € 14.000 teruggevorderd.

Tabel 4.3

## TERUGVORDERING BENADELINGSBEDRAG NAAR SOORT OVERTREDING \*

| Soort overtreding          | 2009       | 2010         | 2011          | 2012           | 2013           | 2014           | Totaal         |
|----------------------------|------------|--------------|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Fingeren verzekerde status | 53<br>100% | 477<br>81,1% | 831<br>76,4%  | 1.591<br>84,7% | 2.110<br>94,5% | 2.286<br>97,3% | 7.348<br>89,7% |
| Overig:                    |            |              |               |                |                |                |                |
| Verzwijgen wit werken      |            | 17<br>2,9%   | 208<br>19,1%  | 209<br>11,1%   | 104<br>4,7%    | 39<br>1,7%     | 577<br>7,1%    |
| Verzwijgen zwart werken    |            | 94<br>16,0%  | 37<br>3,4%    | 62<br>3,3%     | 8<br>0,4%      | 24<br>1,0%     | 225<br>2,7%    |
| Overige regelovertreiding  |            |              | 13<br>1,1%    | 16<br>0,9%     | 9<br>0,4%      |                | 38<br>0,5%     |
| Totaal                     | 53<br>100% | 588<br>100%  | 1.089<br>100% | 1.878<br>100%  | 2.232<br>100%  | 2.349<br>100%  | 8.188<br>100%  |

\* In euro's (x 1.000).

**Een vooruitblik: het risicomodel**

Omdat gefingeerde dienstverbanden een behoorlijke schadepost voor UWV vormen, spant UWV zich in om deze vorm van fraude nog beter te bestrijden. In 2015 is de afdeling Risicomanagement en Intelligence van het directoraat Handhaving daarom gestart met de ontwikkeling van een nieuw risicomodel. Het doel van dit risicomodel is om, naast de meldingen die binnenkomen via bedrijfsonderdelen van UWV of andere instanties en burgers, zelf sterke signalen uit de databases van UWV te genereren over mogelijke gevallen van een gefingeerd dienstverband.

In juni 2015 is dit risicomodel voor het eerst toegepast. Dit heeft 99 signalen opgeleverd over de periode vanaf 1 maart 2015. Deze signalen zijn vervolgens overgedragen aan de onderzoekers van gefingeerde dienstverbanden. Het is de bedoeling dat dit risicomodel maandelijks wordt toegepast. Naar aanleiding van de resultaten van de onderzoeken die daaruit voortkomen zal het risicomodel verder aangepast en verbeterd worden. Op deze wijze tracht UWV de schade die het ondervindt als gevolg van gefingeerde dienstverbanden verder te beperken.

