UWV Kennisverslag 2014-3

ONTWIKKELINGEN IN DE SOCIALE ZEKERHEID

ARBEIDSMARKT EN ARBEIDSPARTICIPATIE

PROFESSIONALISEREN DIENSTVERLENING

Kenniscentrum UWV

December 2014

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

© Bronvermelding is verplicht. De informatie in het UKV is aangedragen vanuit de kennisoptiek en betreft dus niet een verantwoording of een weergave van ingenomen beleidsstandpunten van UWV.

INHOUD

Belangrijkste signalen uit UKV 2014-3 **4**

In dit UKV **6**

ONTWIKKELINGEN IN DE SOCIALE ZEKERHEID

1 Volumeontwikkelingen 9

ARBEIDSMARKT EN ARBEIDSPARTICIPATIE

2 Uitkeringsprikkel WGA werkt 19

PROFESSIONALISEREN DIENSTVERLENING

3 Ontwikkeling en invoering van de Werkverkenner 27

4 Werkverkenner, dan krijg je wat 35

5 *Evidence-based* werken in de verzekeringsgeneeskunde 42

Belangrijkste signalen uit UKV 2014-3

ONTWIKKELINGEN IN DE SOCIALE ZEKERHEID

- We verwachten dat het aantal WW-uitkeringen eind 2014 ongeveer 456.000 bedraagt. Dat zijn er 18.000 meer dan eind 2013. Eind 2015 verwachten we minder mensen met een WW-uitkering dan eind 2014: 453.000 (artikel 1).
- In 2015 houden we rekening met een Wajong-instroom van 6.000 na invoering van de Participatiewet. De mogelijkheid bestaat dat deze Wajong-instroom lager uitkomt, gelet op recente ervaringen met het aandeel Wajongers dat duurzaam geen arbeidsvermogen heeft (artikel 1).

ARBEIDSMARKT EN ARBEIDSPARTICIPATIE

- Het aflopen van de loongerelateerde uitkering in de WGA prikkelt een deel van de gedeeltelijk arbeidsongeschikten om het werk te hervatten en daarmee terugval naar de veel lagere vervolguitkering te voorkomen (artikel 2).
- Het aflopen van de loongerelateerde uitkering in de WGA leidt er niet toe, dat gedeeltelijk arbeidsongeschikten die al werken, het werk uitbreiden (artikel 2).
- De overgang naar de vervolguitkering leidt er slechts in beperkte mate toe dat meer mensen uit de WGA stromen (artikel 2).

PROFESSIONALISEREN DIENSTVERLENING

- Het UWV-instrument Werkverkenner voorspelt voor mensen met een WW-uitkering aan de start van de werkloosheid de kans op werk binnen 1 jaar op basis van 11 harde en zachte factoren (artikel 3).
- De Werkverkenner is op 11 vestigingen ingevoerd en eind juni 2014 hebben ruim 44.000 WW'ers hier al gebruik van gemaakt (artikel 3). De Werkverkenner toont dat bijna de helft van de recent werkloos geworden WW'ers problemen ervaart om in contact te komen met een werkgever voor een baan (artikel 4).
- Tegelijkertijd vindt de wetenschappelijke doorontwikkeling van de Werkverkenner plaats, zodat het instrument actueel blijft en waar mogelijk verbeterd kan worden (artikel 3).
- UWV wil op basis van de uitslagen van de Werkverkenner gericht online dienstverlening en informatie gaan aanbieden. Op deze wijze krijgt de WW'er online de middelen die het meest bij zijn situatie passen om de kansen op werk te vergroten (artikel 4).
- Met betrekking tot de professionalisering van de UWV-verzekeringsartsen, leidt een vijfdaagse training in *evidence-based medicine* (EBM) tot een betere onderbouwing van arbeidsongeschiktheidsbeoordelingen (artikel 5).
- Verzekeringsartsen voelen zich gesterkt in het werk door de EBM-training, waardoor zij ervaren dat de communicatie met medisch specialisten en collega's verbetert (artikel 5).

In dit UKV

Een behoorlijk deel van dit UWV Kennisverslag is gewijd aan de mogelijkheden en inzichten ter verbetering van de dienstverlening van UWV (artikelen 3, 4, en 5). In 2 bijdragen gaan we in op de Werkverkenner. Dit instrument geeft aan het begin van de werkloosheid inzicht in de kans op werkhervatting binnen 1 jaar van mensen met een WW-uitkering. Daarnaast geeft het een korte diagnose van de werkzoekende op harde en zachte factoren die voorspellend blijken voor de kans op werkhervatting. Bijdrage 3 (Ontwikkeling en invoering van de Werkverkenner) laat zien wat het instrument inhoudt en hoe het tot stand is gekomen. Inmiddels is de Werkverkenner op 11 vestigingen ingevoerd en hebben veel WW'ers hiervan gebruikgemaakt. Zoals ieder instrument, vergt de Werkverkenner onderhoud en zijn er mogelijkheden tot verbetering. Bijdrage 3 behandelt daarom de wetenschappelijke doorontwikkeling van de Werkverkenner, die momenteel plaatsvindt.

Nu duizenden WW'ers sinds begin 2014 de Werkverkenner hebben gebruikt, kunnen we op basis van hun uitslagen ook een algemeen beeld geven. Bijdrage 4 (Werkverkenner, dan krijg je wat) gaat kort in op de kans op werkhervatting van WW'ers naar leeftijdsgroep. Ook laat het artikel per voorspellende factor zien hoeveel mensen die de Werkverkenner maakten, belemmerend of niet scoorden op die factor. UWV wil het niet laten bij enkel inzichten uit de Werkverkenner en wil de uitkomsten van de Werkverkenner ook geautomatiseerd verbinden met gerichte online dienstverlening. Dit betekent dat WW'ers na het invullen van de Werkverkenner geautomatiseerd de online producten en -informatie aangeboden krijgen die hun kansen op werk kunnen verbeteren. De Werkverkenner biedt hiermee de mogelijkheid tot meer maatwerk in een online omgeving. In 2015 moeten de eerste verbindingen een feit zijn.

Qua dienstverlening komen niet alleen WW'ers in dit UKV aan bod. Bijdrage 5 (*Evidence-based* werken in de verzekeringsgeneeskunde) gaat in op de verzekeringsgeneeskundige praktijk. Het artikel behandelt een intensieve vijfdaagse training voor deze beroepsgroep, met als onderwerp de methodiek van de *evidence-based medicine* (EBM). EBM, of 'geneeskunde op basis van bewijs', maakt expliciet, oordeelkundig en consciëntieus gebruik van het best beschikbare bewijs bij het maken van keuzes. De toepassingen van EBM hebben zeker een plaats binnen de praktijk van UWV en ze zijn een goed hulpmiddel voor de verzekeringsarts.

Bijdrage 2 (Uitkeringsprikkel WGA werkt) bekijkt de effecten van financiële prikkels in de 'Regeling werkhervatting gedeeltelijk arbeidsongeschikten' (WGA). Voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten in de WGA is het financieel gunstig om te gaan werken. Niet-werkende gedeeltelijk arbeidsongeschikten krijgen namelijk na verloop van tijd alleen een lagere vervolguitkering, terwijl werkende gedeeltelijk arbeidsongeschikten naast hun inkomen uit werk een hogere, loongerelateerde uitkering ontvangen. De prikkel is dus bedoeld om mensen in de WGA te stimuleren aan het werk te gaan of om hun gewerkte uren uit te breiden. Onderzoek naar de effecten wijst uit dat de prikkel wel leidt niet zonder meer tot een hogere arbeidsparticipatie van gedeeltelijk arbeidsongeschikten, maar slechts in beperkte mate tot een hogere uitstroom uit de WIA. De prikkel leidt niet zonder meer tot een verlaging van de uitkeringslasten.

Zoals in ieder UKV, besteden we in deze editie ook aandacht aan ontwikkelingen in de sociale zekerheid, in bijdrage 1 (Volumeontwikkelingen). Voor 2015 verwacht het Centraal Planbureau een lichte economische groei. Deze groei zal volgend jaar waarschijnlijk leiden tot minder WW-uitkeringen, mits nieuwe tegenvallers uitblijven. Het aantal WW-uitkeringen zal dan naar verwachting eind 2015 licht dalen tot ongeveer 453.000. Ook verwachten we voor volgend jaar minder instroom in de Wajong, als gevolg van de invoering van de Participatiewet. In de Participatiewet is opgenomen dat mensen alleen een Wajong-uitkering krijgen als zij duurzaam geen arbeidsvermogen hebben. Hoe hoog het aantal mensen is dat duurzaam geen arbeidsvermogen heeft en na 2015 in de Wajong komt, is nog onzeker. We verwachten dat dit lager zal liggen dan aanvankelijk geraamd.

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

1

Volumeontwikkelingen

Ed Berendsen
Peter Rijnsburger

Het aantal mensen in de WW is in 2014 hoger dan in 2013. Als de economie zich verder herstelt, verwachten we dat in 2015 het aantal mensen in de WW gaat dalen.

Samenvatting

De werkloosheid heeft in 2014 waarschijnlijk haar hoogtepunt bereikt en daalt in 2015 licht. We houden er rekening mee dat het lang kan duren voordat we terug zijn op het werkloosheidsniveau van vóór de crisis.

→ **We verwachten dat het aantal WW-uitkeringen eind 2014 ongeveer 456.000 bedraagt. Dat zijn er 18.000 meer dan eind 2013. Eind 2015 verwachten we minder mensen met een WW-uitkering dan eind 2014: 453.000.**

→ **In 2015 houden we rekening met een Wajong-instroom van 6.000 na invoering van de Participatiewet. De mogelijkheid bestaat dat deze Wajong-instroom lager uitkomt, gelet op recente ervaringen met het aandeel Wajongers dat duurzaam geen arbeidsvermogen heeft.**

Aantal WW-uitkeringen nog jaren op een hoog niveau

Het aantal WW-uitkeringen ligt eind september op 420.000. Dat is 20.000 meer dan eind september 2013. Wij verwachten dat het aantal WW-uitkeringen eind 2014 uitkomt op circa 456.000. In vergelijking met de verwachting in de UWV-juninota zijn dit 4.000 uitkeringen minder[1]. Het aantal WW-uitkeringen komt daarmee 18.000 hoger uit dan eind 2013. Voor 2015 gaan we uit van een daling naar 453.000 uitkeringen. De daling is echter nog klein en het economische herstel is broos. In deze cijfers speelt ook onzekerheid over de gevolgen van voorgenomen overheidsmaatregelen in de zorgsector. Overheveling van taken naar gemeenten leidt tot bezuinigingen in de zorgsector, met meer WW-uitkeringen als gevolg van beëindiging van tijdelijke dienstverbanden en meer ontslagaanvragen van werknemers in vaste dienst. Voor een deel wordt op deze maatregelen al vooruitgelopen en zien we dat de werkgelegenheid in de zorgsector al vanaf begin 2013 onder druk staat.

1
Ter illustratie van de snelle veranderingen in de WW: in vergelijking met de verwachting in de UWV-januarinota 2014 ligt het aantal WW-uitkeringen eind 2014 29.000 lager.

Nu naar verwachting volgend jaar de arbeidsmarkt aantrekt en het WW-bestand gaat dalen, is de vraag wat we de komende jaren kunnen verwachten met betrekking tot de ontwikkeling van de WW. Wij zien 3 factoren die daarbij een belangrijke rol spelen:

1 de verwachte economische groei;
2 de ontwikkeling van de beroepsbevolking; en
3 de invoering van de Wet werk en zekerheid.

Ontwikkeling werkloosheidspercentage

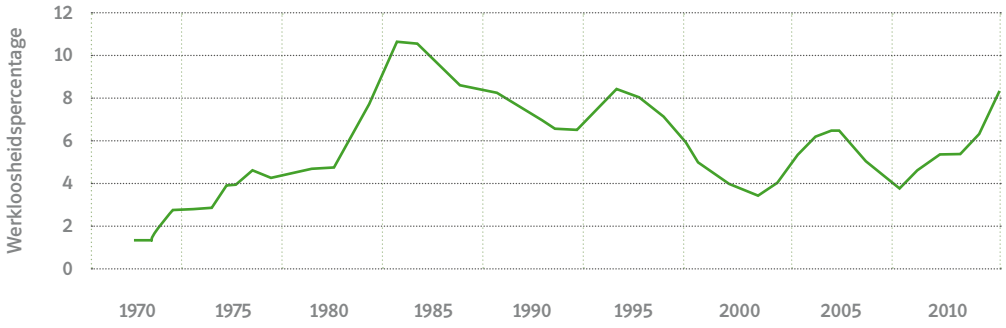
Om te kunnen inschatten wanneer werkloosheid structureel afneemt, kijken we naar het verleden. De huidige crisis is een van zwaarste economische crises uit de laatste 50 jaar. De crisis is vergelijkbaar met de crisis uit de jaren 80 van de vorige eeuw. Als we willen weten hoe de werkloosheid zich de komende jaren ontwikkelt, is het zinvol om naar de nasleep van deze crisis te kijken. We hebben daarbij alleen het probleem dat de huidige Werkloosheidwet is ingevoerd in 1987 en dat de aantallen WW-uitkeringen pas vanaf het begin van de jaren 90 vergelijkbaar zijn. We volgen daarom de ontwikkeling van de werkloze beroepsbevolking waarvan over een langere periode cijfers beschikbaar zijn. De ontwikkeling van de WW loopt hiermee grotendeels parallel. Figuur 1.1 geeft de ontwikkeling van het werkloosheidspercentage weer vanaf 1970.

Figuur 1.1 stelt ons in staat een paar observaties te maken:

- De toename van de werkloosheid verliep sneller dan de afname.
- De piek van de werkloosheid lag in 1983 en het duurde tot 2001 voordat het werkloosheidspercentage terug was op het peil van vóór de crisis. De periode van afnemende werkloosheid duurde dus 18 jaar.
- Gedurende de periode van afnemende werkloosheid was er een nieuwe economische terugval, met als gevolg een tijdelijke stijging van de werkloosheid.
- Het huidige werkloosheidsniveau is nog steeds lager dan dat in de jaren 80.

Figuur 1.1

ONTWIKKELING WERKLOOSHEIDSPERCENTAGE 1970–2013



Bron: CBS, Werkloze beroepsbevolking.

WW-percentage steeg 6 jaar

Als we deze bevindingen toepassen op de huidige crisis moeten we er rekening mee houden dat het lang duurt voor we weer terug zijn op een werkloosheidspercentage van voor de economische crisis. Hetzelfde geldt voor het WW-percentage. Het WW-percentage lag in 2007 en 2008 op een laag niveau, circa 2,5%. Om weer uit te komen op dit WW-percentage, dient het aantal mensen met een WW-uitkering met meer dan 200.000 af te nemen in de komende jaren. De stijgende fase van de WW duurde naar het zich laat aanzien 6 jaar (eind 2008 – eind 2014). Dat betekent dat de daling van de WW ook gefaseerd verloopt. Gezien de ervaringen met de vorige crisis kan dit meer dan 6 jaar gaan duren. De lengte van de dalende fase is afhankelijk van de snelheid en omvang van het economische herstel. De economische groei bedroeg in de herstelperiode 1984–1990 jaarlijks circa 3%. In de periode 1995–2000 bedroeg de economische groei jaarlijks zelfs bijna 4%. Het is de vraag of de Nederlandse economie in de komende jaren een vergelijkbaar jaarlijks groeipercentage haalt. De verwachtingen voor de economische groei in de komende jaren zijn in ieder geval veel lager: zo ging het kabinet in 2012 uit van een gemiddelde economische groei tot 2017 van 1,25%[2].

2
CPB (2012). *Actualisatie Nederlandse economie tot en met 2017*. Den Haag.

Verschil met de jaren 80

Er zijn 2 belangrijke verschillen met de crisis uit de jaren 80 die een gunstig effect kunnen hebben op het WW- en werkloosheidspercentage. Het eerste is dat we toen te maken hadden met een groeiende beroepsbevolking. In de nasleep van de huidige crisis is er alleen nog sprake van een lichte toename van de beroepsbevolking als gevolg van de stijgende arbeidsparticipatie van oudere werknemers en de verhoging van de pensioenleeftijd. Hierdoor kunnen de effecten van de crisis mogelijk eerder worden weggewerkt dan in de jaren 80. Het tweede verschil is dat per 1 juli 2015 de Wet werk en zekerheid in werking treedt, waarmee het gemiddelde recht op WW wordt verkort (zie box 1.1). Daardoor zal het aantal WW'ers sneller afnemen dan anders het geval zou zijn.

Wajong: grote invloed Participatiewet op instroom

Per 1 januari 2015 wordt de Participatiewet ingevoerd. Vanaf dat moment zijn jongeren met een beperking die arbeidsmogelijkheden hebben voor een uitkering en voor begeleiding naar werk aangewezen op de gemeenten. De wet heeft belangrijke consequenties voor de Wajong, voor zowel nieuwe aanvragen Wajong als de huidige Wajongers.

Box 1.1

Wet werk en zekerheid: gevolgen voor de WW

De Wet werk en zekerheid behelst een aantal veranderingen bij het ontslagrecht en bij de WW. De veranderingen bij het ontslagrecht hebben tot doel de juridische procedures voor het ontslaan van werknemers te vereenvoudigen en meer rechtsgelijkheid te creëren voor werknemers. De veranderingen bij de WW hebben tot doel werklozen meer te activeren om een nieuwe baan te zoeken. Bij de WW worden de volgende veranderingen ingevoerd:

- De opbouw van WW-recht wordt verlaagd, waarbij het maximale recht op WW wordt verkort van de huidige 38 maanden tot 24 maanden.
- De definitie van passende arbeid wordt aangepast. De aanpassing houdt in dat al na 6, in plaats van de huidige 12 maanden, alle arbeid als passend wordt aangemerkt.
- Invoering van inkomensverrekening in plaats van urenverrekening.
- Handhaving van de Inkomensregeling Oudere Werklozen (IOW).

Verlaging opbouw

Onder de huidige wet is het recht op WW afhankelijk van het aantal jaren dat iemand gewerkt heeft vanaf de leeftijd van 18 jaar. Met elk arbeidsjaar wordt een maand extra WW-recht opgebouwd. Het minimumrecht bedraagt 3 maanden en het maximale recht 38 maanden. Het maximum wordt bereikt met 56 jaar, als de persoon in kwestie vanaf zijn of haar 18e jaar altijd werkte. Als dat niet het geval is, duurt het langer voor het maximum wordt bereikt. Onder de nieuwe wet blijft de opbouw van recht gedurende de eerste 10 jaar gelijk aan de opbouw van de oude wet. Maar elk extra arbeidsjaar levert nu nog maar een halve maand extra WW-recht op, met een maximum van 24 maanden. Dat maximale recht wordt ook nu bereikt bij 56 jaar of later. Dit deel van de wet wordt ingevoerd op 1 januari 2016. Daarnaast is er sprake van een overgangsfase, waarin het maximale recht tussen 1 januari 2016 en 1 juli 2019 elk kwartaal met een maand wordt teruggebracht tot uiteindelijk 24 maanden. Ten slotte geldt dat het WW-recht dat tot 1 januari 2016 is opgebouwd, geëerbiedigd wordt voor zover het meer is dan het nieuwe maximale WW-recht.

Inkomensverrekening

De WW kent nu de hoofdregel dat wanneer een WW-gerechtigde (deels) gaat werken, het aantal uren dat hij werkt in mindering wordt gebracht op de WW-uitkering. Recht op een uitkering blijft bestaan voor die uren dat men nog werkloos is. Deze systematiek van urenverrekening leidt tot een lager totaal inkomen als een werknemer het werk hervat tegen een loon dat lager is dan de hoogte van de uitkering. Om een dergelijk financieel nadeel tegen te gaan en werkhervatting tegen een lager loon niet te ontmoedigen, wordt met dit wetsvoorstel de systematiek van urenverrekening vervangen door een systematiek van inkomensverrekening. Bij inkomensverrekening wordt een deel van de (extra) inkomsten in mindering gebracht op de uitkering; het andere deel wordt niet in mindering gebracht. Hierdoor wordt bereikt dat werkhervatting vanuit de WW altijd lonend is.

IOW

De IOW is een tijdelijke uitkeringsregeling voor oudere werklozen (mensen die werkloos worden vanaf hun 60ste en voldoen aan de WW-eisen) die hun volledige WW-recht hebben opgesoupeerd en die uitstromen uit de WW wegens het bereiken van de maximale WW-duur. Het betreft een uitkering op minimumniveau, maar zonder vermogenstoets en zonder partnertoets. In de Wet werk en zekerheid wordt de regeling verlengd tot 2020. In 2020 vindt een evaluatie plaats.

- Nieuwe aanvragen Wajong: Nieuwe aanvragen worden alleen toegekend als mensen duurzaam geen arbeidsvermogen hebben. De uitkering van nieuwe Wajongers die duurzaam geen arbeidsmogelijkheden hebben, bedraagt 75% van het wettelijk minimumloon (WML).
- Huidige Wajongers: De huidige Wajongers behouden hun uitkering, maar zij worden tussen 1 januari 2015 en 31 december 2017 ingedeeld naar hun arbeidsvermogen. Voor Wajongers met arbeidsmogelijkheden wordt de Wajong-uitkering verlaagd (per 1 januari 2018) van 75% naar 70% van het WML. De uitkering van Wajongers die duurzaam geen arbeidsmogelijkheden hebben blijft, net als nu het geval is, 75% van het WML.

Vanaf 10 september 2014 worden alleen nog aanvragen toegekend als sprake is van duurzame arbeidsongeschiktheid[3]. We verwachten daardoor in 2014 een lichte stijging vanwege een anticipatie-effect en vanaf 2015 een daling vanwege het nieuwe criterium voor de Wajong als gevolg van de Participatiewet.

Voor 2014 gaan we uit van een iets hogere instroom dan in 2013, vanwege de te verwachten anticipatie op de invoering van de Participatiewet[4]. In tabel 1.1 zijn de aanvragen en de instroom in de Wajong weergegeven tot en met september 2014. Tot en met juli zagen we nog vrijwel geen toename van het aantal aanvragen. In augustus en vooral in september zien we een lichte toename. In welke mate deze extra aanvragen leiden tot meer instroom weten we pas als de claimbeoordelingsperiode is afgerond met een beslissing omtrent toekenning of afwijzing.

3
Aanvragen na 10 september 2014 leiden, indien toegekend, tot feitelijke instroom in 2015. De lengte van de claimbeoordelingsperiode leidt ertoe dat de datum recht op een uitkering na 1 januari 2015 ingaat en dus onder de nieuwe wetgeving valt.

4
Het anticipatie-effect houdt in dat een deel van de groep jongeren met een beperking eerder een Wajong-uitkering aanvraagt, zodat zij nog onder de huidige regeling vallen. Omdat een bijstandsuitkering lager is dan een Wajong-uitkering en veel potentiële Wajongers niet aan de bijstandscriteria voldoen, is het aanvragen van een Wajong-uitkering een mogelijk gunstiger alternatief. Bij de invoering van de nieuwe Wajong in 2010 zagen we in de laatste maanden van 2009 ook een dergelijk patroon.

Tabel 1.1

AANVRAGEN EN INSTROOM WAJONG (VOORTSCHRIJDENDE 12 MAANDSSOM)

	Dec 2013	Jan 2014	Feb 2014	Mrt 2014	Apr 2014	Mei 2014	Jun 2014	Jul 2014	Aug 2014	Sep 2014
Aanvragen	27.976	28.103	28.148	28.116	27.834	27.510	27.464	27.396	27.694	28.800
Instroom	17.672	17.651	17.606	17.693	17.758	17.689	17.480	17.341	17.240	17.230

Wellicht minder Wajong-instroom

Bij de raming van de instroom in 2015 is uitgegaan van het kader uit de memorie van toelichting (MvT) van de Participatiewet. Na 10 september 2014 worden nieuwe aanvragen alleen toegekend als mensen duurzaam geen arbeidsvermogen hebben. In de afgelopen jaren stromen ca. 16.000 mensen jaarlijks in de Wajong (exclusief heropeningen). De MvT gaat ervan uit dat 40% van deze toekenningen onder de categorie 'duurzaam geen arbeidsvermogen' valt, en dus mensen betreft die ook na 2014 in aanmerking komen voor een Wajong-uitkering: de raming van de totale instroom is gesteld op 6.000 personen. Als we in de afgelopen jaren kijken naar de instroom in de Wajong, blijkt echter dat slechts 6% van de Wajongers duurzaam geen arbeidsmogelijkheden heeft bij instroom en in de huidige uitkeringsregeling Wajong komt (in tegenstelling tot de werk- of studieregeling). We verwachten daarom dat de instroom in 2015 lager zal zijn dan de nu geraamde 6.000 op basis van de in de MvT genoemde 40%. We houden ook rekening met de mogelijkheid dat het percentage wel hoger kan worden dan de waargenomen 6% van afgelopen jaren. In de huidige Wajong is het mogelijk dat mensen initieel worden ingedeeld in de categorie wel arbeidsvermogen, en dat op termijn alsnog vastgesteld moet worden dat zij duurzaam geen arbeidsmogelijkheden hebben. Zij komen dan alsnog in de uitkeringsregeling van de huidige Wajong. Het is daarom denkbaar dat na invoering van de Participatiewet naar verhouding

Tabel 1.2

ONTWIKKELING AANTAL VERZEKERDE WERKNEMERS EN UITKERINGSVOLUMES NAAR WET, 2010–2015*

	2010 x 1.000	2011 x 1.000	2012 x 1.000	2013 x 1.000	2014 jan-aug x 1.000	2014 raming x 1.000	2015 raming
Verzekerde werknemers**							
(met dienstverband)	7.127,7	7.145,3	7.029,4	6.904,3		*6.840,0*	*6.860,0*
WW***							
Instroom	414,6	414,0	502,5	613,2	404,0	*622,0*	*605,0*
Uitstroom	420,8	407,9	432,2	515,7	411,3	*603,0*	*608,0*
Lopende uitkeringen	263,7	269,9	340,2	437,7	430,4	*456,0*	*453,0*
Uitkeringsjaren	234,3	225,4	262,0	336,0		*374,0*	*380,0*
WIA							
Instroom	35,6	37,9	33,9	37,1	24,3	*37,4*	*37,4*
Uitstroom	8,5	9,8	10,8	12,7	9,3	*14,0*	*16,0*
Lopende uitkeringen	110,1	138,4	161,7	186,1	201,7	*210,0*	*231,4*
Uitkeringsjaren	77,7	100,4	127,6	148,4		*170,4*	*190,3*
WAO							
Instroom	4,3	3,1	2,2	1,5	0,8	*1,1*	*0,7*
Uitstroom	39,7	45,5	39,9	34,5	20,4	*29,9*	*28,3*
Lopende uitkeringen	486,3	444,0	406,2	373,1	353,3	*344,3*	*316,8*
Uitkeringsjaren	405,0	375,4	341,1	314,0		*289,1*	*266,6*
WAZ							
Instroom	0,2	0,2	0,2	0,1	0,0	*0,1*	*0,1*
Uitstroom	4,0	4,6	3,7	3,1	1,6	*2,6*	*2,1*
Lopende uitkeringen	30,4	26,0	22,5	19,6	17,9	*17,1*	*15,1*
Uitkeringsjaren	24,5	21,5	18,5	16,2		*14,0*	*12,3*
Wajong							
Instroom	17,8	16,3	15,3	17,7	11,4	*18,0*	*6,0*
Uitstroom	4,6	5,2	5,1	5,5	3,7	*5,6*	*5,7*
Lopende uitkeringen	205,1	216,2	226,5	238,7	246,5	*251,1*	*251,4*
Uitkeringsjaren	187,7	192,7	178,4	189,0		*198,5*	*203,7*
Vangnet-Ziektewet****							
Instroom	281,3	273,7	260,4	210,6	*131,4*	*200,0*	*190,0*
Uitkeringsjaren	98,3	99,8	99,5	95,5		*91,7*	*85,5*

* 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.
De ramingen van aantallen uitkeringen zijn gemaakt in augustus 2014. Dit betekent dat de gerealiseerde cijfers tot en met juni 2014 in de ramingen zijn verwerkt.
** Het aantal verzekerde werknemers is geraamd voor 2014 en 2015.
*** WW is ontslag-WW, dus exclusief deeltijd-WW in de periode 2009–2011.
**** Exclusief ERD (eigenrisicodragers). De aantallen van de overige wetten zijn inclusief ERD.

Bron: UWV

meer mensen meteen in de categorie 'duurzaam geen arbeidsvermogen' instromen dan in de uitkeringsregeling van de huidige Wajong.
De statistisch getelde instroom in de Wajong bestaat ook uit heropeningen van Wajong-uitkeringen. Heropening komt voor als een voormalige Wajonger, van wie de uitkering is beëindigd wegens herstel, een terugval heeft. Heropening vindt ook plaats als een beëindiging wegens sanctie wordt teruggedraaid of wanneer iemand terugkeert uit het buitenland of detentie. In 2014 bedraagt het aantal heropeningen naar verwachting ongeveer 1.400. Ook na 2014 zullen er heropeningen zijn. Het aantal heropeningen zal langzaam dalen, doordat enerzijds het Wajong-bestand na invoering van de Participatiewet langzaam afneemt, en anderzijds doordat het bestand veroudert en heropening vaker plaatsvindt bij relatief jonge Wajongers.

De onzekerheid over de hoogte van de instroom in de Wajong met ingang van 2015 heeft vooral te maken met de nu onbekende omvang van de nieuwe instroom.

Bij overige wetten weinig verandering

In de periode januari–augustus 2014 zien we weinig veranderingen in de ontwikkeling van de WIA. In zowel 2014 als 2015 blijft de instroom naar verwachting stabiel, vergeleken met 2013. Het aantal WIA-uitkeringen ontwikkelt zich conform de verwachtingen: 210.000 eind 2014 en ruim 231.000 eind 2015.

Bij de WAO en WAZ neemt het aantal mensen met een uitkering jaarlijks verder af. De belangrijkste reden hiervoor is pensionering. In 2015 daalt het aantal WAO'ers naar circa 317.000.

Mensen kunnen aanspraak maken op het vangnet-Ziektewet als zij ziek worden terwijl ze een WW-uitkering ontvangen of als hun (uitzend)contract afloopt (uitzendkrachten en eindedienstverbanders (EDV))[5]. Zowel de instroom als het aantal uitkeringsjaren in het vangnet-Ziektewet zal in 2014 en 2015 verder dalen. Deze daling heeft vooral te maken met de overstap van werkgevers (vooral uitzendbedrijven) naar het eigenrisicodragerschap. Eigenrisicodragers doen bij ziekte 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). Daarnaast geldt dat de modernisering van de Ziektewet (de Wet Bezava) van invloed is op de ontwikkeling van de uitkeringsjaren. In 2014 en 2015 leidt de modernisering tot een daling van het uitkeringsvolume, doordat beoordeling op geschiktheid voor gangbare arbeid na 52 weken ziekte ertoe zal leiden dat een deel van de mensen wegens herstelverklaring uit het vangnet-Ziektewet stroomt.

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.

Box 1.2

Uitkeringsjaren

Om een indruk te geven van het uitkeringsvolume en de uitkeringslasten vermeldt tabel 1.2 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 een half 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. Hoewel de zieke ex-werknemers en uitzendkrachten van eigenrisicodragers niet in de cijfers in tabel 1.2 zijn opgenomen, vallen zij wel onder het vangnet-Ziektewet en daarmee ook onder de Wet Bezava. Op grond daarvan heeft UWV sinds 2013 de taak hen na 52 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.

ARBEIDSMARKT EN ARBEIDSPARTICIPATIE

2 Uitkeringsprikkel WGA werkt 19

2

Uitkeringsprikkel WGA werkt

Simone Zwijsen
Jan-Maarten van Sonsbeek

De uitkeringsprikkel in de WGA leidt wel tot hogere arbeidsparticipatie van gedeeltelijk arbeidsongeschikten, maar nauwelijks tot hogere uitstroom uit de WIA.

Samenvatting

Voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten in de WGA is het financieel gunstig om te gaan werken. Niet-werkende gedeeltelijk arbeidsongeschikten krijgen na verloop van tijd alleen een lage vervolguitkering, terwijl werkende gedeeltelijk arbeidsongeschikten boven op hun inkomen uit werk een hogere loongerelateerde uitkering ontvangen. Het effect van deze werkprikkel op de WIA is nu voor het eerst onderzocht.

- Het aflopen van de loongerelateerde uitkering prikkelt een deel van de gedeeltelijk arbeidsongeschikten om het werk gedeeltelijk te hervatten waarmee terugval naar de veel lagere vervolguitkering wordt voorkomen.
- Het aflopen van de loongerelateerde uitkering leidt er niet toe dat gedeeltelijk arbeidsongeschikten die al werken, het werk uitbreiden.
- De overgang naar de vervolguitkering leidt er slechts in beperkte mate toe dat meer mensen volledig herstellen en uit de WGA stromen.
- De hogere arbeidsparticipatie van gedeeltelijk arbeidsongeschikten leidt niet zonder meer tot verlaging van de uitkeringslasten.

Grote hervormingen

Door oplopende overheidsuitgaven aan arbeidsongeschiktheidsuitkeringen zijn vrijwel alle Westerse landen de afgelopen decennia genoodzaakt geweest hun stelsel van arbeidsongeschiktheidswetten te hervormen. In het verleden lag de focus van die regelingen veelal op inkomensbescherming en waren er weinig prikkels om instroom te voorkomen en om uitstroom te stimuleren. Een te genereuze arbeidsongeschiktheidsuitkering kan leiden tot oneigenlijk gebruik en ontmoedigt uitstroom en arbeidsparticipatie van uitkeringsgerechtigden met gedeeltelijke werkcapaciteit. Recente stelselhervormingen hebben de focus verschoven van inkomensbescherming naar het bevorderen van de arbeidsparticipatie van werknemers die (gedeeltelijk) kunnen werken. Nederland had met de oude WAO een van de ernstigste arbeidsongeschiktheidsproblemen ter wereld, maar heeft met een reeks beleidsmaatregelen, uitmondend in de WIA, ook een van de meest rigoureuze stelselhervormingen doorgevoerd. Nederland is daardoor van een van de slechtste jongetjes van de klas een voorbeeld van succesvol hervormingsbeleid geworden[6].

Met name van de reeks instroombeperkende maatregelen die tot en met de WIA zijn genomen, is het succes inmiddels overtuigend aangetoond. Als gevolg van premiedifferentiatie voor werkgevers, de Wet verbetering poortwachter, aangescherpte toelatingseisen en de WIA zelf, is de instroom in de WIA nu 63% lager dan ten tijde van de oude WAO[7]. De WIA bevat echter ook een financiële prikkel voor uitkeringsgerechtigden om, eenmaal toegelaten tot de WIA, zo goed mogelijk de resterende verdiencapaciteit te benutten. Naar de effecten van deze financiële prikkel op werkhervatting van arbeidsongeschikten is nu voor het eerst onderzoek gedaan[8]. Gebruikmakende van een omvangrijk microdatabestand van UWV geven we antwoord op de vraag: Neemt werkhervatting van gedeeltelijk arbeidsongeschikten toe op het moment dat de loongerelateerde uitkering afloopt en men terugvalt op een vervolguitkering?

De uitkeringsprikkel in de WGA

In Nederland heeft de wetgever het financieel zeer aantrekkelijk gemaakt voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten om te werken. Veronderstelling daarbij is dat de gedeeltelijk arbeidsongeschikten zich bewust zijn van hoe het uitkeringssysteem in elkaar zit en dat zij ook de mogelijkheid hebben om hun resterende arbeidsvermogen in betaald werk om te zetten.

Gedeeltelijk arbeidsongeschikten ontvangen een WGA-uitkering, die is opgedeeld in 2 fasen. In de eerste fase bestaat recht op een loongerelateerde uitkering van 70% van het laatstverdiende loon. De duur van deze loongerelateerde uitkering varieert van 3 tot 38[9] maanden, gebaseerd op het arbeidsverleden en de leeftijd van de werknemer. Het recht is exact gelijk aan het WW-recht dat de gedeeltelijk arbeidsongeschikte zou hebben gehad als hij gewoon werkloos was geworden.

De arbeidsongeschikte kan de uitkering aanvullen met inkomen uit arbeid. Van elke euro die hij verdient met werken, mag hij 30 cent houden. De overige 70 cent wordt met de uitkering verrekend. Al in de eerste fase loont het dus om te werken, maar ook zonder te werken is het inkomen nog relatief hoog.

In de tweede fase wordt de uitkeringshoogte in sterke mate afhankelijk van arbeidsparticipatie. Gedeeltelijk arbeidsongeschikten die ten minste 50% van hun restverdiencapaciteit benutten, hebben recht op een loonaanvulling naar rato van hun arbeidsongeschiktheidspercentage, gebaseerd op 70% van hun laatstverdiende loon. Gedeeltelijk arbeidsongeschikten die niet voldoende werken, ontvangen alleen

6
OECD (2010). *Sickness, disability and work: breaking the barriers: a synthesis of findings across OECD countries.* OECD Publishing. doi: 10.1787/9789264088856-en.

7
Sonsbeek, J.M. van & Gradus, R.H.J.M. (2013). Estimating the effects of recent disability reforms in the Netherlands. *Oxford Economic Papers, 65 (4)*, 832-855.

8
Zwijsen, S.Y. (2014). *Making Disability Work: The Effect of Financial Incentives on Work Resumption* (ongepubliceerde scriptie). Vrije Universiteit Amsterdam, Faculteit Economische Wetenschappen en Bedrijfskunde. Beschikbaar via: *http://www.ubvu.vu.nl/pub/fulltext/scripties/27_1809547_0.pdf*.

9
In 2006 en 2007 tot 60 maanden, per 1-1-2008 is de maximale duur van de loongerelateerde WGA-uitkering verkort naar 38 maanden.

nog een relatief lage vervolguitkering. Deze varieert afhankelijk van de mate van arbeidsongeschiktheid van 28% tot 51% van het minimumloon. Er wordt zo een zeer sterke financiële prikkel geïntroduceerd als arbeidsongeschikten geen recht meer hebben op een loongerelateerde uitkering. Ter illustratie: voor iemand met een modaal inkomen (in 2014 op jaarbasis € 34.500) en een mate van arbeidsongeschiktheid van 50% bedraagt in de loongerelateerde fase de jaarlijkse uitkering € 24.150 bij niet werken. In de vervolgfase zakt die uitkering tot niet meer dan € 6.300 op jaarbasis. Als de gedeeltelijk arbeidsgeschikte echter gaat werken en zijn restverdiencapaciteit volledig benut, stijgt zijn totale inkomen in zowel de loongerelateerde als de vervolgfase tot € 29.320.

Box 3.1

Omvangrijk microdatabestand geanalyseerd

Voor de analyse van de effecten van de uitkeringsprikkel gebruiken we gegevens uit de uitkeringsadministraties van UWV. In dit bestand worden mensen die tussen januari 2006 en juni 2010 in de WIA zijn gekomen van maand tot maand gevolgd, tot aan december 2013. Van deze arbeidsongeschikten zijn enkele kenmerken bekend. Een deel daarvan is vast in de tijd (bijv. geslacht, leeftijd bij instroom en het laatstverdiende loon) en een ander deel varieert in de tijd (bijv. mate van arbeidsongeschiktheid en verdiensten). De analyse is uitgevoerd op die mensen die in alle waargenomen perioden gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn geweest: 13.000 mensen met bijna 700.000 uitkeringsmaanden. Het onderzoek richt zich hiermee op de groep arbeidsongeschikten met resterende arbeidspotentie. Het bijzondere van de gebruikte data is dat niet alleen de exacte verdiensten van de gedeeltelijk arbeidsongeschikten van maand tot maand bekend zijn, maar dat voor elke periode ook alle uitkeringskenmerken bekend zijn, zodat de financiële prikkel zo exact mogelijk gereconstrueerd kan worden.

Persoonsafhankelijke prikkel

Niet alleen het tijdstip waarop de loongerelateerde periode afloopt, maar ook de omvang van de financiële prikkel die hiermee gemoeid is, verschilt per persoon. De verschillen kunnen groot zijn. De omvang van de financiële prikkel meten we door voor elke arbeidsongeschikte per waargenomen periode het totale inkomen te berekenen voor het geval dat de arbeidsongeschikte werknemer niet werkt én voor het geval dat de arbeidsongeschikte wel werkt en zo zijn restverdiencapaciteit volledig benut. Het relatieve verschil tussen beide inkomens noemen we de vervangingsvoet. Een hoge vervangingsvoet correspondeert met minder prikkels om te gaan werken. Als de vervangingsvoet bijvoorbeeld 50% is, dan betekent dat, dat een arbeidsongeschikte in de WGA zijn totale inkomen verdubbelt als hij naar vermogen gaat werken. Als de vervangingsvoet 100% is, dan schiet een arbeidsongeschikte er niets mee op om te gaan werken, elke extra verdiende euro wordt dan volledig gekort op zijn uitkering.

Omdat de uitkering van een werkende arbeidsongeschikte afhangt van het laatstverdiende loon en de uitkering van een niet-werkende arbeidsongeschikte berekend wordt op basis

van het minimumloon, neemt de financiële prikkel om te gaan werken af naarmate het laatstverdiende loon van de arbeidsongeschikte lager is.

In figuur 2.1 geven we een beeld van de verhouding in inkomensniveaus tussen de situatie waarin een gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkt naar vermogen en de situatie waarin diezelfde arbeidsongeschikte niet werkt. Paneel A geeft een verdeling van de vervangingsvoeten gedurende de loongerelateerde fase en paneel B geeft een verdeling van de vervangingsvoeten in de vervolgfase. Duidelijk wordt dat de financiële prikkel in omvang toeneemt na afloop van de loongerelateerde fase. Waar de uitkering van een niet-werkende arbeidsongeschikte tijdens de loongerelateerde fase meestal tussen de 70% en 90% van het inkomen van een werkende arbeidsongeschikte bedraagt, zakt dit percentage in de vervolgfase soms tot maar 40%.

Financiële prikkel

Duidelijk wordt echter ook dat voor een deel van de niet-werkende gedeeltelijk arbeidsongeschikten geen sprake is van een financiële prikkel. Het inkomensniveau 'werkend' is dan gelijk aan het uitkeringsniveau 'niet-werkend' (100%). Dit komt voor bij mensen die ongeacht hun arbeidsparticipatie een WGA-uitkering zouden ontvangen die lager is dan het sociaal minimum. Indien de WGA-uitkering de enige inkomensbron is in het huishouden, hebben deze arbeidsongeschikten recht op een toeslag tot aan het minimum. Niet alleen neemt de financiële prikkel om te gaan werken dus af met het laatstverdiende loon, soms is die prikkel zelfs volledig afwezig. Het aandeel van de uitkeringsgerechtigden voor wie werken niet loont, is veel hoger in de vervolgfase, omdat in de vervolgfase toeslagen tot aan het sociaal minimum veel vaker voorkomen dan in de loongerelateerde fase.

Effect uitkeringsprikkel meten

Het meten van het effect van financiële prikkels in socialezekerheidsregelingen is in het algemeen bijzonder moeilijk. Als een wet verandert, verandert die doorgaans voor iedereen tegelijkertijd. Daarnaast kunnen er allerlei verstorende factoren zijn die het moeilijk maken een zuiver effect te meten. De overgang van WAO naar WIA kan bijvoorbeeld niet gebruikt worden om het effect van de financiële prikkel in de WIA te onderzoeken, omdat er tegelijkertijd zo veel andere wijzigingen zijn opgetreden dat de populaties van WAO en WIA niet meer vergelijkbaar zijn. Soms ontstaat er bij toeval een soort natuurlijk experiment, zoals in Canada in de jaren 80, toen het uitkeringsniveau in de staat Quebec tijdelijk afweek van dat in de rest van het land en op een bepaald moment werd gelijkgetrokken[10]. Wetenschappelijk onderzoek naar effectiviteit van financiële prikkels is dan ook vaak gebaseerd op dit soort situaties. De ingewikkelde uitkeringssystematiek van de WGA komt in feite ook neer op een natuurlijk experiment.

Variatie

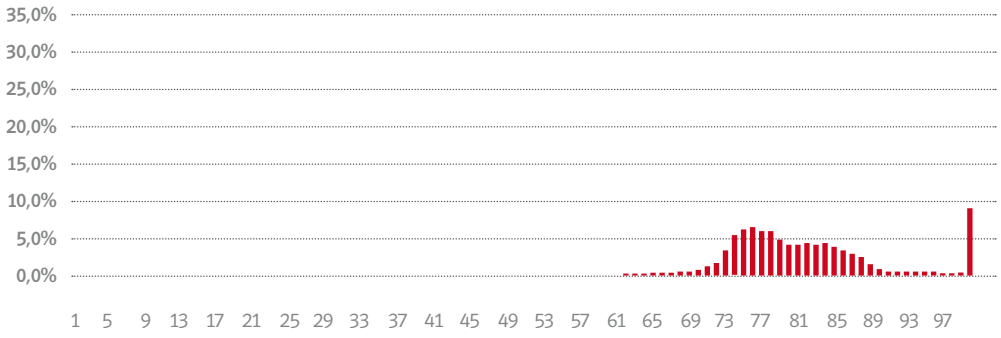
In dit onderzoek meten we het effect van financiële prikkels op werkhervattingskansen van gedeeltelijk arbeidsongeschikten door gebruik te maken van het omslagpunt in de WGA. Dit omslagpunt zorgt voor een verandering in het uitkeringsniveau. Zowel tijdstip als omvang van de verandering in het uitkeringsniveau zijn wettelijk bepaald en verschillen per persoon. Daarmee is de variatie in het uitkeringsniveau niet het gevolg van verschillen tussen uitkeringsgerechtigden, zoals geslacht, leefvorm en opleidingsniveau. In essentie wordt onderzocht of de arbeidsparticipatie van arbeidsongeschikten na het omslagpunt toeneemt.

10
Gruber, J. (2000). Disability Insurance Benefits and Labor Supply. *Journal of Political Economy, 108(6)*, 1162-1183.

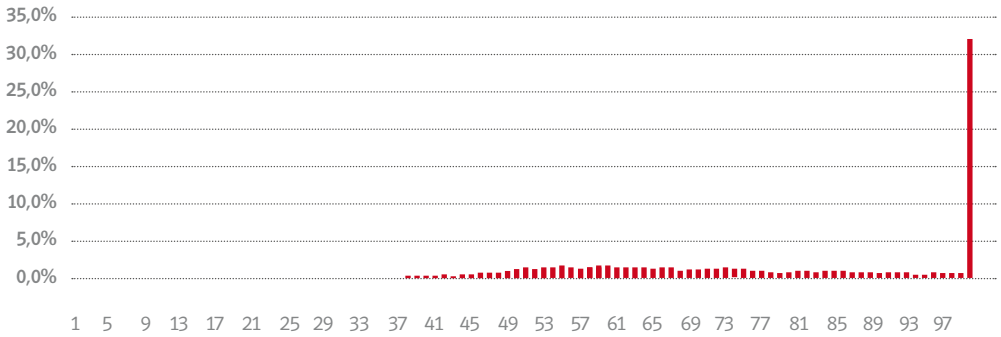
Figuur 2.1

VERHOUDING TUSSEN INKOMENSNIVEAUS NIET-WERKENDE EN WERKENDE ARBEIDSONGESCHIKTEN

PANEEL A: VERVANGINGSVOETEN NIET-WERKENDE GEDEELTELIJK ARBEIDSONGESCHIKTEN IN DE LOONGERELATEERDE FASE



PANEEL B: VERVANGINGSVOETEN NIET-WERKENDE GEDEELTELIJK ARBEIDSONGESCHIKTEN IN DE VERVOLGFASE



Onderzoek naar arbeidsparticipatie en uitstroom

Het onderzoek richt zich op 2 aspecten van werkhervatting. In de eerste plaats kijken we naar arbeidsparticipatie. We zijn hierbij geïnteresseerd in zowel het effect van financiële prikkels op de kans dat een WGA-gerechtigde werkt (in economische termen de extensieve marge, model 1) als in het effect van financiële prikkels op de hoogte van de verdiensten (de intensieve marge, model 2). In de tweede plaats onderzoeken we of financiële prikkels de uitstroomkans naar werk positief beïnvloeden. Hierbij bekijken we of na afloop van de loongerelateerde periode meer mensen uit de uitkering stromen ten opzichte van de uitstroom gedurende de loongerelateerde fase (model 3).

Voor het onderzoek naar de arbeidsparticipatie en de verdiensten gebruiken we een fixed-effectsregressiemodel. Bij een gewoon regressiemodel treedt het probleem op dat niet-waargenomen kenmerken van arbeidsongeschikten (bijvoorbeeld gezondheidstoestand, motivatie, afstand tot de arbeidsmarkt) het verschil tussen wel of niet werken kunnen verklaren. Wanneer geen rekening gehouden wordt met niet-waargenomen kenmerken, wordt een schatting onbetrouwbaar. Door alleen maar per persoon te kijken naar verschillen in financiële prikkel in de loop van de tijd, in plaats van naar verschillen tussen personen, kunnen we een zuiverder schatting maken van de invloed van de financiële prikkel op het gedrag van de uitkeringsgerechtigde. Voor het onderzoek naar de uitstroomkans gebruiken we een hazard-ratemodel. In zo'n model kijken we naar de tijdsduur tot aan een gebeurtenis (in ons geval uitstroom uit de WIA, al dan niet als gevolg van werk), waarbij

we gebruik kunnen maken van zo veel mogelijk gegevens, ook van mensen die nog niet zijn uitgestroomd uit de WIA.

Uitkeringsprikkel leidt tot meer arbeidsparticipatie

De resultaten van het onderzoek naar de arbeidsparticipatie, gepresenteerd in tabel 2.1, tonen dat financiële prikkels de kans op arbeidsparticipatie positief beïnvloeden. Allereerst is er een positief effect zichtbaar op de kans dat een WGA-gerechtigde werkt. De coëfficiënt van de vervangingsvoet bedraagt -0,467. Dat betekent dat voor elk procentpunt dat de vervangingsvoet daalt en werken dus meer gaat lonen, de kans dat een gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkt met 0,467 procentpunt toeneemt. Na het omslagpunt van de vervolguitkering neemt de vervangingsvoet gemiddeld met 16 procentpunten af. Dit leidt dus tot een toename in arbeidsparticipatie van 7,5 procentpunt.
De financiële prikkel heeft geen invloed op de verdiensten van al werkende arbeidsongeschikten. De coëfficiënt bedraagt -0,016 en is niet significant. Door financiële prikkels neemt dus met name het aantal werkende WGA-gerechtigden toe en niet zozeer het arbeidsinkomen van WGA-gerechtigden die al verdiensten hadden. Gezien de opzet van de WGA-prikkel is dit geen verrassend resultaat: zo goed als alle werkende WGA-ers voldoen reeds aan de eis om ten minste 50% van hun verdiencapaciteit te benutten, zodat de financiële prikkel voor deze groep geen betekenis heeft.

Tabel 2.1 **EFFECT VAN UITKERINGSPRIKKEL OP ARBEIDSPARTICIPATIE, VERDIENSTEN EN UITSTROOMKANS**

Model/variabele	Coëfficiënt	Significantie
Model 1 arbeidsparticipatie		
Vervangingsvoet	-0,467	***
Model 2 verdiensten		
Vervangingsvoet	-0,016	
Model 3 uitstroomkans (2 perioden)		
Omslagpunt	1,137	*
Model 3 uitstroomkans (4 perioden)		
Periode kort voor het omslagpunt	1,89	***
Periode kort na het omslagpunt	0,324	***
Rest van de periode na het omslagpunt	1,562	***

* significant op 10%, *** significant op 1%

In model 1 en 2 zijn verder coëfficiënten geschat voor de leeftijd van de arbeidsongeschikte, diens mate van arbeidsongeschiktheid, de duur van de uitkering en voor de verschillende jaren 2006 t/m 2013. Hieruit blijkt dat de kans op werk eerst stijgt met de leeftijd, maar vanaf een bepaalde leeftijd weer afneemt. Hetzelfde geldt voor de duur van de uitkering. De mate van arbeidsongeschiktheid heeft geen invloed op de kans op werk. Voor specifieke schattingsresultaten van deze variabelen, zie de volledige scriptie.

Uitkeringsprikkel verhoogt uitstroom nauwelijks

De resultaten van het onderzoek naar de uitstroomkans geven aan dat financiële prikkels de uitstroom uit de WGA naar werk ook positief beïnvloeden. Echter, de effecten zijn beperkt. In tabel 2.1 (model met 2 perioden) zien we dat de factor behorende bij de coëfficiënt van het punt van omslag 1,137 bedraagt. Dat betekent dat de kans op uitstroom na het omslagpunt toeneemt met 13,7%. Dit beeld kan veranderen als we inzoomen op de periode kort voor en kort na het omslagpunt. Dit is interessant, omdat arbeidsongeschikten mogelijk anticiperen op het omslagpunt en daardoor enkele maanden eerder uitstromen. De coëfficiënten in tabel 2.1 (model met 4 perioden) geven een beeld van de dynamiek rondom het omslagpunt. De factor behorende bij de coëfficiënt van de periode kort voor het omslagpunt bedraagt 1,89. Dat betekent dat in de periode vlak voor het omslagpunt de kans op uitstroom met 89% toeneemt. Dat wijst op een sterk anticipatie-effect. In de periode vlak na het omslagpunt is de uitstroom uit de WGA echter 68% lager. Het lijkt er dus op dat de financiële prikkel arbeidsongeschikten stimuleert om – voorafgaand aan het omslagpunt – hun werk te hervatten, terwijl zij dit anders in een iets later stadium hadden gedaan. Het langetermijneffect op de uitstroom is beperkt tot 2-3 procentpunten meer uitstroom na 100 maanden. De coëfficiënt geeft voor de rest van de periode na het omslagpunt aan dat de uitstroomkans dan gemiddeld 56% toeneemt als gevolg van de prikkel. Dat lijkt fors, maar is een toename ten opzichte van een zeer laag niveau, aangezien er maar weinig mensen uitstromen door herstel in de WGA.

In model 3 zijn ook verschillende persoonskenmerken opgenomen, zoals leeftijd, geslacht, leefvorm, mate van arbeidsongeschiktheid en verdiensten. Voor specifieke schattingsresultaten van deze variabelen, zie de volledige scriptie.

Daling uitkeringslasten?

De bovenstaande resultaten geven aan dat de inkomensdaling bij het aflopen van de loongerelateerde uitkeringsperiode ertoe leidt dat meer gedeeltelijk arbeidsongeschikten aan het werk gaan. De financiële stimulans heeft geen effect op de hoogte van de verdiensten van arbeidsongeschikten en slechts een beperkt effect op de uitstroom uit de uitkering. Hierdoor kunnen we stellen dat de financiële prikkel in de WGA de arbeidsparticipatie wel bevordert, maar niet zozeer het aantal uitkeringsgerechtigden verlaagt. Dit effect is overigens conform de verwachtingen van het toenmalige kabinet, voorafgaand aan de invoering van de WIA[11]. In termen van uitkeringslasten kan zelfs gelden: hoe groter de arbeidsparticipatie van gedeeltelijk arbeidsongeschikten, des te hoger de uitkeringslasten. Immers, de uitkering voor werkenden is hoger dan voor niet-werkenden en de uitstroom van werkenden verloopt maar beperkt sneller.

11
Sonsbeek, J.M. van & Gradus, R.H.J.M. (2006). A microsimulation analysis of the 2006 regime change in the Dutch disability scheme. *Economic Modelling, 23*, 427-456.

PROFESSIONALISEREN DIENSTVERLENING

3	Ontwikkeling en invoering van de Werkverkenner	27
4	Werkverkenner, dan krijg je wat	35
5	*Evidence-based* werken in de verzekeringsgeneeskunde	42

3

Ontwikkeling en invoering van de Werkverkenner

Harriët Havinga

Met de Werkverkenner is het mogelijk om een snelle diagnose te stellen van de persoonsgebonden belemmeringen en mogelijkheden van individuele werkzoekenden om werk te vinden.

Samenvatting

In januari 2014 is de Werkverkenner op 11 UWV-vestigingen ingevoerd. Veel werkzoekenden met een WW-uitkering krijgen met dit instrument te maken. Er is regelmatig belangstelling voor de werking van de Werkverkenner. Daarom geven we in dit UKV een actueel beeld van dit instrument.

- Het doel van de Werkverkenner is selectie en snelle diagnose van WW'ers. Het instrument voorspelt de kans op werk op basis van 11 'harde' en 'zachte' factoren en geeft inzicht in die factoren die de werkzoekende belemmeren bij het vinden van werk.
- De Werkverkenner bestaat uit 20 vragen die de werkzoekende invult in de zesde tot tiende week van zijn werkloosheid. UWV biedt de Werkverkenner aan in de persoonlijke digitale omgeving van de werkzoekende: de Werkmap.
- Ruim 44.000 WW'ers hebben de Werkverkenner al ingevuld (stand eind juni 2014). Voor de meeste WW'ers is de Werkverkenner duidelijk en gaat het invullen eenvoudig, snel en probleemloos.
- De adviseurs werk van UWV geven aan dat hun beeld van de WW'er overeenkomt met de uitslag van de Werkverkenner.
- Wetenschappelijke doorontwikkeling is noodzakelijk om het instrument te actualiseren voor de landelijke WW-instroom. UWV is dit jaar gestart met het vervolgonderzoek. De tweede versie van de Werkverkenner is in 2017 gereed en vervangt dan de huidige versie.

Werkverkenner voor selectie en snelle diagnose

De financiële middelen van UWV zijn beperkt. WW'ers zijn in toenemende mate aangewezen op online dienstverlening. Er is slechts beperkte capaciteit beschikbaar voor intensievere face-to-face-dienstverlening. En die reserveert UWV voor WW'ers die een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben. De rest van de WW'ers krijgt in principe vooral online dienstverlening. Met de Werkverkenner is het mogelijk een snelle diagnose te stellen van de persoonsgebonden belemmeringen en mogelijkheden van individuele werkzoekenden om werk te vinden. UWV gaat deze diagnose gebruiken om een online dienstverleningsaanbod voor de werkzoekende op maat te ontwikkelen. Behalve als diagnose-instrument kan UWV de Werkverkenner gebruiken als selectie-instrument om te bepalen wie van de WW'ers voor intensievere dienstverlening in aanmerking komt[12].

Dit Kennisverslag bevat 2 bijdragen over de Werkverkenner (dit artikel en dat volgt)[13]. Eerder hebben we in een UKV al over de Werkverkenner geschreven[14]. Dit was nog voor de invoering van de Werkverkenner op de UWV-vestigingen. Nu de Werkverkenner op 11 vestigingen is ingevoerd, krijgen veel WW'ers met dit instrument te maken. Een belangrijke reden om hieraan opnieuw aandacht te besteden. Daarbij is er in binnen- en buitenland veel belangstelling voor de Werkverkenner. Naast een korte update van het eerdere UKV-artikel zullen we in deze bijdrage ingaan op de eerste ervaringen met de Werkverkenner en op wat er nodig is om de Werkverkenner wetenschappelijk verder te ontwikkelen. Het volgende artikel gaat in op de eerste resultaten en de ontwikkeling van het geautomatiseerde dienstverleningsaanbod.

Via de Werkmap

Iedere WW'er heeft bij UWV een persoonlijke digitale omgeving: de Werkmap. Aan het begin van de werkloosheid[15] vraagt UWV aan alle werkzoekenden die langer dan 3 maanden een WW-uitkering hebben de Werkverkenner in te vullen. De Werkverkenner wordt als taak 'vragenlijst invullen' aangeboden. Figuur 3.1 bestaat uit een vereenvoudigde weergave van de Werkmap waarin de taak aangeboden wordt. De klant die de taak opent, wordt gevraagd een lijst van 20 vragen en stellingen te beantwoorden. Hiermee meet de Werkverkenner 11 harde en zachte factoren die de kans op het vinden van werk voorspellen. Figuur 3.2 geeft een overzicht van de voorspellende factoren en de bijbehorende vragen en stellingen. Een verdere uitleg van figuur 3.2 komt verderop.

12
Momenteel hanteert UWV leeftijd als belangrijkste selectiecriterium om in aanmerking te komen voor intensieve dienstverlening, namelijk WW'ers boven de 50 jaar.

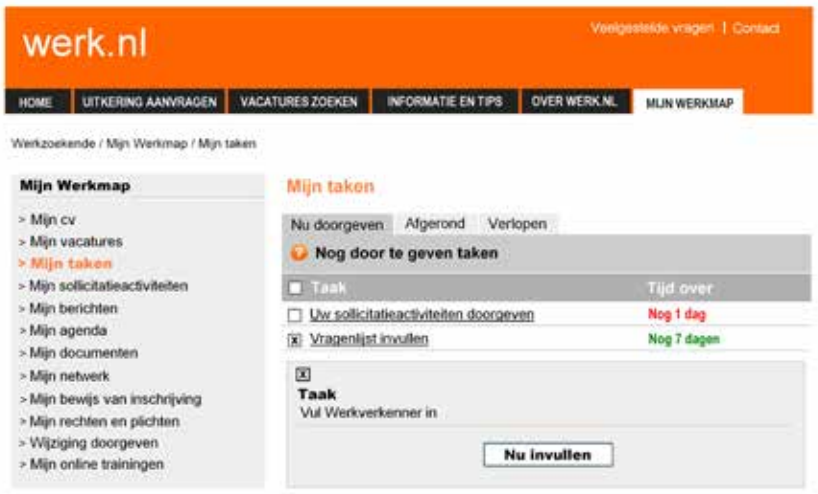
13
Onlangs is ook een Engelstalig artikel verschenen: Wijnhoven, M.A. & Havinga, H. (2014). The Work Profiler: A digital instrument for selection and diagnosis of the unemployed. *Local Economy, 29, nr. 6-7*, 740-749. Zie: *http://lec.sagepub.com/content/29/6-7/740.full.pdf+html*

14
Havinga, H. & Hijlkema, W. (2012). Wat is de Persoonsverkenner? *UWV Kennisverslag, 2*, 44-55. De naam van het instrument is sindsdien gewijzigd van Persoonverkenner naar Werkverkenner.

15
Tussen 6 en 10 weken na aanvang werkloosheid.

Figuur 3.1

TAAK 'VRAGENLIJST INVULLEN' IN DE WERKMAP



Kort persoonlijk profiel

Op basis van de antwoorden van de werkzoekende berekent de Werkverkenner automatisch 2 uitkomsten: de kans op werkhervatting binnen 1 jaar en de indicatie of, en zo ja, welke van de 11 factoren beïnvloed moeten worden om de kans op werk te vergroten. Deze uitkomsten bepalen wie gerichte dienstverlening nodig heeft (selectie) en waarom deze persoon dienstverlening nodig heeft (snelle diagnose). De uitkomsten worden verwerkt in een kort persoonlijk profiel van de werkzoekende. Dit profiel is alleen voor de adviseur werk van UWV zichtbaar in SONAR, het systeem dat UWV gebruikt bij de begeleiding van werkzoekenden. Figuur 3.3 laat een vereenvoudigde weergave zien van zo'n profiel. De adviseur bepaalt welke onderdelen hij deelt in het eerste gesprek met de werkzoekende in de vierde maand van zijn werkloosheid. Zo zal de adviseur, bijvoorbeeld, de werkhervattingskans niet terugkoppelen aan de werkzoekende als hij verwacht dat dit het werkzoekgedrag niet bevordert, maar hem of haar juist demotiveert. De wijze van terugkoppeling van de uitkomsten van de Werkverkenner aan de werkzoekende zelf komt in het volgende artikel aan de orde.

Kans op werkhervatting binnen 1 jaar (uitkomst 1)

De kans op werkhervatting binnen 1 jaar wordt uitgedrukt in een percentage. Deze kans geeft inzicht in de afstand tot de arbeidsmarkt van elke WW'er. UWV kan hiermee op een eenvoudige wijze een groep WW'ers selecteren voor intensieve dienstverlening, bijvoorbeeld WW'ers met een kans op werkhervatting van 35% tot 45%. De Werkverkenner kan iedere vorm van selectie toepassen en op basis van de kans op werkhervatting bepalen welke groep in aanmerking komt voor intensieve dienstverlening. Welk selectiecriterium wordt toegepast, is afhankelijk van gekozen beleidsuitgangspunten. Hiermee vormt de Werkverkenner voor UWV een eenvoudig sturingsmechanisme dat flexibel is bij beleidswijzigingen.

De kans op werkhervatting is gebaseerd op een formule die deze kans per individu berekent. Deze formule weegt de invloed van de 11 voorspellers van werkhervatting mee. De invloed van deze voorspellers is vastgesteld via multivariate logistische regressieanalyse in het wetenschappelijk onderzoek in Noord-Holland dat ten grondslag ligt aan de huidige versie van de Werkverkenner. Deze kans kan liggen tussen de 0% (geen werkhervatting) en 100% (wel werkhervatting). Uiteraard gaat het hier om een geschatte kans op basis van de gegevens uit het onderzoek.

Inzicht in factoren die kans op werk vergroten (uitkomst 2)

Voor elke WW'er wordt op basis van diens 20 antwoorden berekend welke van de 11 factoren belemmerend zijn voor zijn of haar terugkeer naar werk. UWV beschikt hiermee over een snelle diagnose van de WW'ers en kan vervolgens bepalen welke factoren worden beïnvloed om hun kans op werk te vergroten. Op basis van deze diagnose gaat UWV op korte termijn een geautomatiseerd online dienstverleningsaanbod ontwikkelen dat rekening houdt met de persoonlijke belemmeringen van de werkzoekende (maatwerk). De werkzoekende krijgt dan na het invullen van de Werkverkenner onlineproducten die het best bij zijn situatie passen[16].

De berekening om voor ieder WW'er vast te stellen of een factor belemmerend is om werk te vinden of niet is eveneens gebaseerd op de resultaten uit het onderzoek in Noord-Holland. De antwoorden op de vragen worden per factor verwerkt tot een score op een schaal van

16
In 2014 is het digitale advies voor dienstverlening nog niet ingevoerd en krijgt de klant (voorlopig) nog algemene tips voor wat hij kan doen om aan het werk te komen.

Figuur 3.2

WERKVERKENNER, FACTOREN, VRAGEN EN STELLINGEN*

HARDE FACTOREN

Leeftijd

1 Wat is uw leeftijd? (is al geregistreerd, wordt niet nogmaals uitgevraagd)

Problemen met de Nederlandse taal

2 Heeft u problemen met de Nederlandse taal?

3 In hoeverre beheerst u de Nederlandse taal?

Gewerkte jaren in laatste functie

4 Hoe lang heeft u gewerkt in uw laatste functie?

ZACHTE FACTOREN

Visie op terugkeer naar werk

5 *'Ik denk dat het lang zal duren voordat ik werk vind'*

6 *'Ik ben vaak afgewezen, ik verwacht geen werk meer te vinden'*

7 *'Ik verwacht snel een baan te vinden'*

Zich te ziek voelen om te werken

8 *'Ik voel mij te ziek om te werken'*

Werkzoekintentie

9 *'Ik ben van plan er de komende maand alles aan te doen om werk te vinden'*

10 *'Ik weet hoe ik de komende maand werk kan proberen te vinden'*

11 *'Ik ben zeer gemotiveerd om de komende maand werk te zoeken'*

Externe variabele attributie

12 *'Ik denk dat je voor het krijgen van een baan vooral geluk moet hebben'*

13 *'Ik denk dat je voor het krijgen van een baan vooral op het juiste moment op de juiste plaats moet zijn'*

14 *'Ik denk dat de meeste mensen een baan vinden door de invloed van iemand anders'*

Actief werkzoekgedrag: direct contact werkgevers

15 *'Ik heb de afgelopen maand sollicitatiegesprekken gehad met werkgevers'*

16 *'Ik heb gebeld met werkgevers'*

17 *'Ik heb de afgelopen maand werkgevers bezocht'*

Algemeen werkvermogen

18 Stel: u geeft 10 punten aan uw werkvermogen in de beste periode van uw leven. Hoeveel punten zou u dan geven aan uw werkvermogen op dit moment?

Lichamelijk werkvermogen

19 Hoe beoordeelt u uw werkvermogen op dit moment als u kijkt naar de lichamelijke eisen die werk aan u zou stellen?

Psychisch werkvermogen

20 Hoe beoordeelt u uw werkvermogen op dit moment als u kijkt naar de geestelijke (psychische) eisen die werk aan u zou stellen?

*De vragen en stellingen zijn gebaseerd op bestaande vragenlijsten. De bronnen van deze vragenlijsten zijn te vinden in het rapport over het onderzoek dat ten grondslag ligt aan de huidige versie van de Werkverkenner (zie verderop in dit artikel).

0 tot 100. Deze vergelijken we met de gemiddelde scores van een referentiegroep op die factor. De referentiegroep bestaat uit de werkhervatters binnen een jaar uit het onderzoek in Noord-Holland. Ten opzichte van de gemiddelde scores kan de WW'er (ver) boven het gemiddelde, gemiddeld of (ver) onder het gemiddelde scoren.

Bij factoren met een positieve relatie tussen de hoogte van de score en de kans op werkhervatting, wordt de factor als belemmerend geclassificeerd als de werkzoekende onder het gemiddelde van de referentiegroep scoort. Een voorbeeld hiervan is de factor werkzoekintentie. Hoe hoger de werkzoekende scoort op werkzoekintentie, hoe groter zijn kans om werk te vinden. Op het moment dat de werkzoekintentie van een werkzoekende onder het gemiddelde van de referentiegroep scoort, wordt zijn werkzoekintentie gezien als een belemmering om aan het werk te komen en wil UWV hem bij deze belemmering online ondersteuning bieden.

Bij factoren met een negatieve relatie tussen de hoogte van de score en de kans op werkhervatting, wordt de factor als belemmerend geclassificeerd als de werkzoekende boven het gemiddelde van de referentiegroep scoort. Een voorbeeld hiervan is 'problemen met de Nederlandse taal'. Hoe hoger iemand op deze factor scoort, hoe meer problemen met het Nederlands. Scoort iemand boven gemiddeld ten aan zien van de referentiegroep, dan zien we dat als een belemmering.

De Werkverkenner is door de vergelijking van scores per factor van de individuele werkzoekende met de gemiddelde score van de referentiegroep in staat om in een vroeg stadium van werkloosheid een snelle diagnose te geven van de WW'er.

Figuur 3.3

UITKOMSTEN WERKVERKENNER ZICHTBAAR VOOR ADVISEUR IN SONAR

Profiel | Menu ▼

		werkhervattingskans 83%	
	factor	**diagnose**	**indicatie**
	leeftijd		
	gewerkte jaren in laatste functie		
	problemen met Nederlandse taal		
	visie op terugkeer naar werk		
	zich te ziek voelen om te werken		
	direct contact werkgevers		
	werkzoekintentie	belemmerend	
	externe variabele attributie		
	algemeen werkvermogen		
	lichamelijk werkvermogen		
>	psychisch werkvermogen	belemmerend	

Positief oordeel werkzoekenden

Tussen mei en december 2013 is de Werkverkenner stapsgewijs ingevoerd op 11 UWV-vestigingen. Tot en met juni 2014 is de Werkverkenner aan circa 70.000 WW'ers aangeboden. Bijna 44.000 WW'ers hebben de Werkverkenner ook daadwerkelijk ingevuld (respons 62%). De WW'er is niet verplicht om de Werkverkenner in te vullen.

UWV evalueerde in het voorjaar van 2014 de invoering van de Werkverkenner via klantonderzoek onder WW'ers die de Werkverkenner aangeboden hadden gekregen en door gesprekken te voeren met adviseurs werk op de 11 vestigingen. De eerste ervaringen van WW'ers met de Werkverkenner zijn over het algemeen positief. Ze geven de Werkverkenner gemiddeld een rapportcijfer 6,7. Voor de meeste WW'ers is de vragenlijst duidelijk en begrijpelijk, gaat het invullen eenvoudig, snel en probleemloos. Bij de open antwoorden in het klantonderzoek geven ze vaak aan dat ze zich door de Werkverkenner bewust werden van hun situatie en van hun eigen (on)mogelijkheden waardoor ze beter in staat zijn gericht te zoeken naar werk. Aan de andere kant is er ook een belangrijk deel (40%) dat aangeeft het nog onduidelijk te vinden wat men er zelf aan heeft om de vragenlijst in te vullen en wat men op basis daarvan kan verwachten van UWV.

Direct online dienstverlening op maat

In het voorjaar van 2014 zijn ook de ervaringen van de adviseurs werk van UWV geëvalueerd. Het beeld dat de adviseur werk van de WW'er heeft tijdens het eerste gesprek komt overeen met de uitslag van de Werkverkenner. Enkele adviseurs geven aan dat de diagnose van de Werkverkenner meer diepte, inhoud en houvast geeft tijdens het eerste gesprek met de werkzoekende. Ook gebruiken ze de Werkverkenner in de voorbereiding op het eerste gesprek met de werkzoekende. Ze gebruiken dan het profiel uit SONAR (figuur 3.3) en de antwoorden van de WW'er op de vragen uit de Werkverkenner (figuur 3.2).

Adviseurs werk geven ook aan dat er behoorlijk wat tijd kan zitten tussen het moment van invullen van de Werkverkenner door de werkzoekende en het moment dat hij of zij op het eerste gesprek komt. De werkzoekende krijgt de Werkverkenner aangeboden als hij tussen de 6 en 10 weken werkloos is. De werkzoekende komt in de vierde maand op het eerste gesprek. De Werkverkenner heeft daarom, volgens de adviseurs, vooral meerwaarde wanneer de werkzoekende direct na het invullen van de Werkverkenner (online) dienstverlening op maat krijgt aangeboden in zijn Werkmap (zie artikel 4 in dit UKV). De werkzoekende kan dan al zelfstandig aan de slag met het aanbod in de periode voordat hij face-to-face-contact heeft met de adviseur. Het gesprek kan meteen de diepte ingaan, doordat de adviseur kan ingaan op de dienstverlening die de klant al heeft afgenomen. UWV wil in de toekomst de periode tussen het invullen van de Werkverkenner en het eerste gesprek met de adviseur zo veel mogelijk inkorten.

Wetenschappelijke ontwikkeling van versie 1

De implementatie van de huidige Werkverkenner (versie 1) is wetenschappelijk onderbouwd op basis van het onderzoeksproject 'Voorspellers van werkhervatting'[17], uitgevoerd bij de WW-instroom in Noord-Holland in de jaren 2008 en 2009. Onderzocht is welke harde en zachte factoren werkhervatting voorspellen. Het gaat hier om factoren van werkzoekenden, gemeten aan het begin van hun werkloosheid. UWV wilde met de resultaten van dit onderzoek WW'ers met een risico op langdurige werkloosheid in een vroeg stadium kunnen identificeren. Daarnaast wilde UWV kunnen diagnosticeren welke belemmerende factoren hier van invloed op zijn. UWV stelde als voorwaarde dat het instrument uit een beperkte set van voorspellers moest bestaan, zodat het instrument gemakkelijk te gebruiken is voor werkzoekenden en de uitvoering van UWV.

Binnen het onderzoekproject 'Voorspellers van werkhervatting' is het aantal factoren dat mogelijk van invloed is op werkhervatting trapsgewijs teruggebracht van 120 naar

17
Rijksuniversiteit Groningen UMCG & UWV Kenniscentrum (2011). *Eindrapportage Project voorspellers van Werkhervatting: een onderzoek onder werklozen in Noord-Holland*. Groningen/Amsterdam.

11 voorspellers in de Werkverkenner. Om de voorspellende waarde van de factoren te toetsen, bestond de laatste fase van het onderzoeksproject uit longitudinaal onderzoek. In de voorgaande 2 onderzoeksfasen was het aantal mogelijke voorspellers al gereduceerd tot 70. Tijdens de laatste fase zijn de overgebleven factoren getoetst op hun voorspellende waarde voor werkhervatting. De uitkomsten van het longitudinaal onderzoek hebben geleid tot de 11 factoren in de Werkverkenner. Voor de precieze onderbouwing van de afwegingen voor reductie van het aantal factoren in de 3 onderzoeksfasen en de analyses die hieraan ten grondslag liggen, verwijzen we naar de eindrapportage van het onderzoeksproject en het eerdere artikel in het UKV 2012-2.

Voorspellende factoren

10 van de ruim 70 factoren hebben een voorspellende waarde voor werkhervatting binnen een jaar, zo bleek uit multivariate logistische regressieanalyse. Met andere woorden: voor inzicht in de kans op werkhervatting van een werkzoekende volstaat een set van 10 harde en zachte factoren. Een elfde factor (lichamelijk werkvermogen) is op verzoek van UWV aan de Werkverkenner toegevoegd. Bij 6 factoren neemt de kans op werkhervatting toe naarmate de werkzoekende hoger scoort, terwijl bij 5 factoren die kans toeneemt, naarmate de werkzoekende er lager op scoort. De kans op werkhervatting neemt toe als de werkzoekende een gunstige visie heeft op terugkeer naar werk, actief mogelijke werkgevers heeft benaderd, een hoge werkzoekintentie heeft en een goed algemeen, lichamelijk en psychisch werkvermogen ervaart. Voorspellers voor het uitblijven van werkhervatting zijn: hogere leeftijd, het niet (goed) begrijpen van de Nederlandse taal, een langdurig laatste dienstverband, zich te ziek voelen om te werken en de neiging om de werkloosheidssituatie toe te schrijven aan externe, toevallige omstandigheden (figuur 3.2).

Dat 10 van de 70 onderzochte factoren voorspellend bleken te zijn voor werkhervatting, betekent niet dat de andere 60 geen invloed hebben op het vinden van werk, zoals de factoren opleiding, beroep, gezinssituatie en financiële noodzaak. Uiteraard hebben we in het onderzoek (univariaat) vastgesteld dat dit soort factoren een rol spelen bij het vinden van werk. Maar gecorrigeerd voor alle 70 factoren bleken de genoemde 10 factoren voorspellend te zijn en bleken de overige 60 factoren geen toegevoegde waarde op te leveren om de voorspelling te verbeteren.

Wetenschappelijke doorontwikkeling: van versie 1 naar versie 2

Om kwalitatief hoogwaardige dienstverlening te verlenen, wil UWV de Werkverkenner up-to-date en betrouwbaar houden. Daarom is dit jaar de wetenschappelijke doorontwikkeling gestart[18] die moet resulteren in de Werkverkenner versie 2. Het onderzoekstraject moet leiden tot een Werkverkenner die representatief is voor de recente landelijke WW-instroompopulatie. Ook onderzoeken we of voor bepaalde klantprofielen binnen de WW gerichte Werkverkenners nodig zijn, zoals ouderen en WW'ers met een arbeidshandicap. Naast de werkhervattingskansen binnen 1 jaar, voorspelt de nieuwe versie ook werkhervattingskansen binnen 6 en 9 maanden en de verwachte werkloosheidsduur, binnen én buiten de WW-periode. Bovendien voorspelt de nieuwe versie de kans dat werkzoekenden bij het bereiken van het maximale WW-recht nog werkloos zijn. De nieuwe versie van de Werkverkenner geeft UWV hiermee niet alleen inzicht in de voorspelde werkhervattingskansen en werkloosheidsduur, maar ook in de uitnutting van de WW-uitkering.

18
Dit vervolgonderzoek wordt uitgevoerd door TNO, NOA en VUmc.

Ten behoeve van de doorontwikkeling ontvangt gedurende een jaar elke werkzoekende (met WW-duur langer dan 3 maanden) op de 11 vestigingen een uitgebreide onderzoeksversie van de Werkverkenner. Deze versie bestaat uit ongeveer 50 vragen. De onderzoeksversie omvat alle 20 reguliere vragen van de Werkverkenner (versie 1) aangevuld met 30 vragen uit in het eerdere Noord-Holland onderzoek. Aanvullende analyses op het onderzoeksbestand in Noord-Holland lieten zien dat bepaalde factoren een mogelijk voorspellende waarde kunnen hebben voor specifieke groepen binnen de WW. Deze vragen zijn toegevoegd. Box 3.1 geeft een (niet-uitputtend) overzicht van de extra factoren die op hun mogelijk voorspellende waarde onderzocht gaan worden.

Box 3.1

Extra factoren vervolgonderzoek doorontwikkeling Werkverkenner

- Werkzoekattitude
- Acceptatiebereidheid
- Self efficacy
- Bedrijfstak
- Opleiding
- Bemiddelingsberoep
- Positie huishouding
- Aantal uren in staat om te werken
- Balans voor- en nadelen niet-werken
- Ervaren gezondheid
- Subjectieve norm
- Financiële noodzaak
- Geslacht
- Zelf ontslag genomen
- Maximaal recht op WW-uitkering
- Hebben van aanvullende uitkeringen
- Belemmeringen: financieel, kinderopvang
- Werkzoekgedrag: sollicitaties versturen
- (...)

Net als het onderzoek dat ten grondslag ligt aan de huidige versie van de Werkverkenner, zal ook dit vervolgonderzoek longitudinaal van opzet zijn. Een jaar na het maken van de onderzoeksversie van de Werkverkenner, stellen we in de administratie van UWV vast of ze een dienstverband hebben. Op basis hiervan kunnen we voor de landelijke WW-instroom als geheel en voor klantprofielen afzonderlijk voorspellen welke factoren van invloed zijn op het vinden van werk en de duur van de werkloosheid. Nieuwe factoren die belangrijk blijken te zijn, voegen we toe. Factoren die niet langer relevant zijn, worden verwijderd. Het resultaat van de doorontwikkeling is de Werkverkenner versie 2, die naar verwachting in 2017 gereed is en dan versie 1 kan vervangen.

Tot slot, de Werkverkenner is geschikt om in te zetten bij WW'ers die pas werkloos zijn. De componenten van de huidige Werkverkenner (factoren en formules) zijn niet 1 op 1 te vertalen naar andere werkzoekenden, zoals arbeidsbeperkten zonder WW-uitkering en bijstandsgerechtigden. Het instrument kan wel worden ontwikkeld voor andere werkzoekenden, maar dan moet eerst worden onderzocht wat de belangrijkste voorspellers van werkhervatting zijn voor deze populaties. Een dergelijk onderzoeksproces is vergelijkbaar met de huidige ontwikkeling door UWV van de Werkverkenner voor WW'ers.

4

Werkverkenner, dan krijg je wat

Martijn Wijnhoven
Peter Hilbers

Mensen met een WW-uitkering krijgen binnenkort op basis van de Werkverkenner gericht online producten aangeboden om hun kansen op werk te verbeteren.

Samenvatting

Sinds januari 2014 werken 11 UWV-vestigingen met de Werkverkenner en tot en met juni 2014 hebben al 44.000 recent werklozen het instrument gebruikt. Deze bijdrage geeft de eerste inzichten in de kans op werkhervatting en belemmeringen van deze werklozen. Daarnaast schetst de bijdrage hoe UWV de uitslagen van de Werkverkenner wil koppelen met online dienstverlening aan WW'ers.

- Niet onverwacht, blijkt ook uit de Werkverkenner dat de meeste jonge werklozen een goede kans hebben om binnen een jaar werk te vinden. Bij de WW'ers die ouder zijn, is het deel met een goede kans op werk veel kleiner.
- Bijna de helft van alle recent ingestroomde WW'ers ervaart momenteel problemen met het direct in contact komen met een werkgever voor werk. Bijna 8 op de 10 WW'ers heeft bij de start van de werkloosheid een goede werkzoekintentie.
- UWV wil op basis van de uitslagen van de Werkverkenner gericht online dienstverlening en informatie aanbieden. Op deze wijze krijgt de WW'er online zo snel mogelijk de middelen die het meest bij zijn situatie passen om de kansen op werk te vergroten.
- Het verbindingsproces vergt tijd en uitgebreid testen. In 2015 moeten de eerste verbindingen een feit zijn.

Voor de meeste mensen met een WW-uitkering vindt tegenwoordig het eerste contact met UWV plaats via de computer. Gedurende de eerste 3 maanden van werkloosheid maken alle WW'ers gebruik van online dienstverlening. Dan is er nog geen contact tussen werkzoekende en de adviseur werk van UWV. WW'ers vullen in deze periode wel de Werkverkenner in. Dit instrument is hiermee het enige middel dat tijdens de eerste fase van werkloosheid een diagnose geeft van de klantsituatie. De Werkverkenner schat de kans op werkhervatting en toont ook op welke factoren de werkzoekende zich kan richten om zijn kans op werk te vergroten (zie bijdrage 3: Ontwikkeling en invoering van de Werkverkenner).

Sinds januari 2014 werken 11 UWV-vestigingen met de Werkverkenner. Tot en met juni 2014 hebben al 44.000 werkzoekenden de Werkverkenner gebruikt. In deze bijdrage geven we eerst kort inzicht in enkele resultaten, zoals de kans op werkhervatting en de belemmeringen van deze mensen. Vervolgens gaan we in op de ontwikkelingen vanaf 2015 WW'ers geautomatiseerd te voorzien van gerichte online dienstverlening.

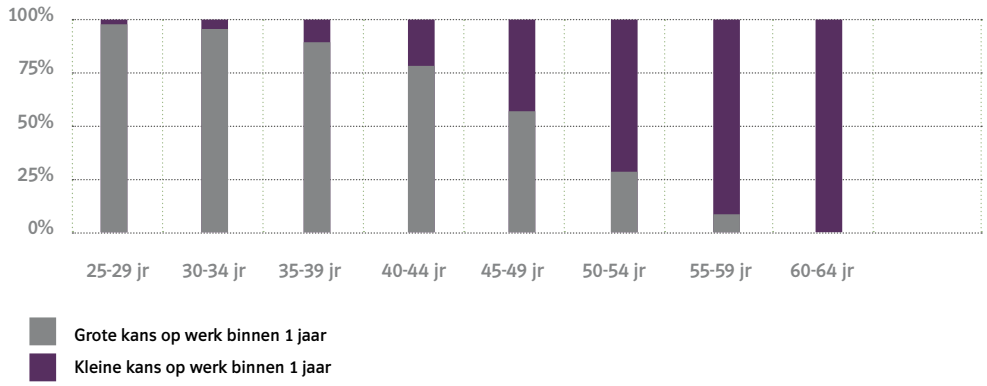
Kans op een baan

De Werkverkenner maakt een schatting van de kans dat de werkzoekende binnen 1 jaar een baan vindt. Die kans is groter bij jongeren dan bij ouderen. In figuur 4.1 is per leeftijdsgroep werkzoekenden weergegeven welk deel een kleine kans of een grote kans heeft om binnen 1 jaar werk te vinden[19]. In de figuur is goed te zien dat naarmate de leeftijd hoger is, het aandeel mensen kleiner wordt dat een grote kans heeft om binnen een jaar werk te vinden. Zo hebben 9 van de 10 WW'ers in de leeftijdsgroep van 35 t/m 39 jaar een grote kans om binnen een jaar werk te vinden. In de leeftijdsgroep 50 t/m 54 jaar is dat aandeel afgenomen tot krap 3 op de 10 WW'ers.

19
De kans op werkhervatting binnen 1 jaar wordt uitgedrukt op een schaal van 0 tot 100. Een score van 50 of meer definiëren we hier als een grote kans op werkhervatting binnen 1 jaar en een score lager dan 50 als een kleine kans.

Figuur 4.1

VOORSPELDE KANS OP WERK BINNEN 1 JAAR, NAAR LEEFTIJD



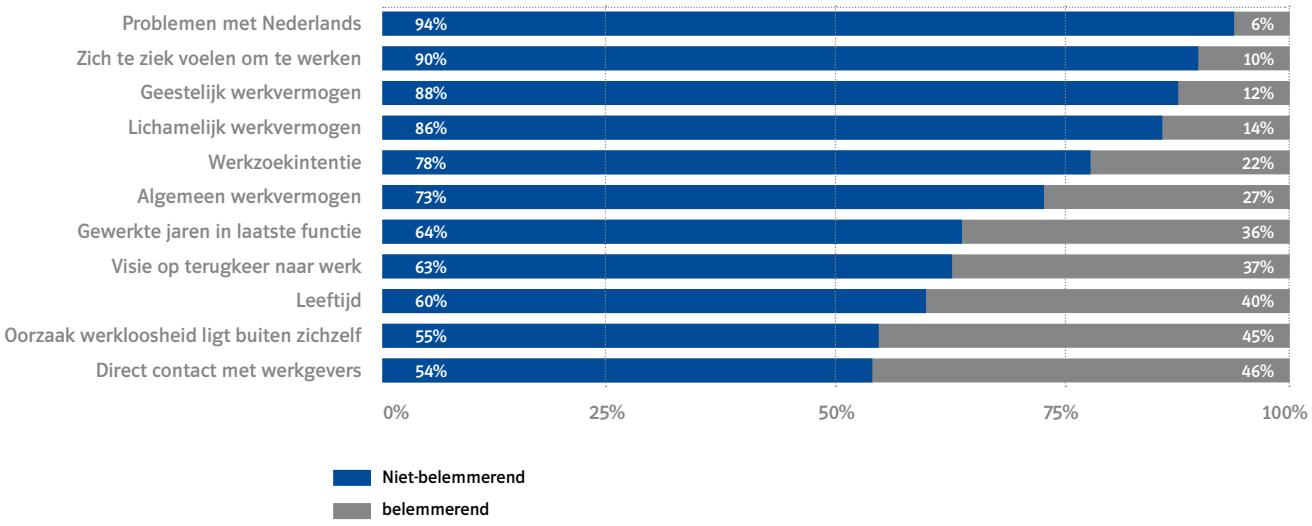
Wat belemmert het vinden van werk?

Op basis van de antwoorden van de werkzoekende stelt de Werkverkenner een diagnose over de aard van de belemmeringen om werk te vinden. Figuur 4.2 geeft per factor aan voor hoeveel procent van alle mensen die de Werkverkenner hebben gemaakt die factor een belemmering vormt. In de figuur is te zien dat problemen met Nederlands als belemmering het minst voorkomen. Bij circa 1 op de 20 werkzoekenden is dit van toepassing. Het ontbreken van direct contact met werkgevers is de meest voorkomende belemmering. Bijna de helft van de werkzoekenden meldt dat ze het lastig vinden om direct contact te krijgen met werkgevers. Het gaat hier overigens niet om eenzijdig contact vanuit de werkzoekende, maar om het ontbreken van de 'dialoog' die ontstaat met een werkgever over een baan.

Echter de wil om werk te zoeken is bij de meerderheid geen belemmering; bij circa 8 op de 10 is de werkzoekintentie bevorderend.

Figuur 4.2

BELEMMERINGEN VAN DE WERKZOEKENDEN



Versnellend verbinden

De Werkverkenner is een hulpmiddel om als werkzoekende te weten waar je staat. Maar wat dan? Om de werkzoekende verder op weg te helpen, wil UWV de scores geautomatiseerd verbinden met gerichte online dienstverlening. Er bestaat nu nog geen koppeling tussen uitslagen en actieve toeleiding naar online producten en -informatie. In 2015 moeten de eerste verbindingen een feit zijn.

De verbinding biedt voordelen, waaronder het moment van inzet van gerichte dienstverlening. Momenteel is het evaluatiegesprek in de vierde maand het eerste moment waarop UWV de werkzoekende op dienstverleningsproducten kan wijzen die bij zijn situatie passen. Door de Werkverkenner te koppelen met online producten kan dit veel eerder. Zodra de werkzoekende de Werkverkenner heeft gemaakt, volgt online een gericht aanbod van producten. Een ander voordeel is dat maatwerk ook in een online omgeving mogelijk is. De WW'er krijgt op basis van zijn uitkomsten de online producten aangeboden die aansluiten bij zijn persoonlijke situatie en ingrijpen op de factoren waarop hij belemmerend scoort.

Om de koppeling te realiseren, heeft UWV een kwalitatief onderzoek uitgevoerd (box 4.1). Hierbij stond de vraag centraal: welke online dienstverlening moet UWV aanbieden als factoren uit de Werkverkenner belemmerend blijken voor werkhervatting? UWV heeft besloten om voor het onderzoek vooral gebruik te maken van de kennis en ervaring binnen de eigen organisatie. In totaal hebben 60 professionals deelgenomen, van wie het merendeel adviseurs werk (50). Zij zijn de professionals die de contacten met werkzoekenden onderhouden en die dienstverlening inzetten. Als geen ander kunnen zij de verbinding tussen beide leggen. Daarnaast hebben 10 mensen met andere expertises meegewerkt, zoals ontwikkelaars van online dienstverlening, experts op het gebied van implementatie en deskundigen op het gebied van competentietesten.

Box 4.1

Versnellingskamer

De inbreng van de deelnemers is verkregen aan de hand van sessies in een zogenoemde versnellingskamer. Hierbij wordt een groep mensen samen in 1 ruimte, 'de versnellingskamer', geplaatst. In deze kamer staan computers, waarachter iedere deelnemer plaatsneemt. Aan de hand van een centrale vraag of stelling typt iedereen zijn bijdrage in. Deelnemers zien de reacties van anderen op hun scherm, maar zien niet van wie ze afkomstig zijn. Zij kunnen anoniem op elkaar reageren. Doordat veel deelnemers tegelijkertijd typen, zorgt de methode in een korte tijd voor een enorme hoeveelheid informatie.

Voor het onderzoek hebben 3 sessies in de versnellingskamer plaatsgevonden. De eerste 2 betroffen sessies in een fysieke ruimte. Met het oog op het onlinekarakter van het onderwerp, bestond de laatste sessie uit een volledig digitale omgeving. Op de eigen werkplek kregen de deelnemers een weblink naar de online versnellingskamer. Net zoals in de fysieke sessies, reageerden deelnemers op vragen en stellingen, en natuurlijk anoniem op elkaar. Deelnemende professionals bleken erg positief over de werkwijze. Bijna allen vinden dat het een goede manier is om na te denken over online dienstverlening en voelden zich betrokken.

Klantsituaties en gerichte dienstverlening

De belemmerende scores op de factoren voor werkhervatting van de Werkverkenner vormen het uitgangspunt voor de geautomatiseerde verbinding met online dienstverlening. De factoren waarop de klant bevorderend scoort, behoeven namelijk geen verandering. Een belemmerende score zegt op zichzelf helaas niet altijd voldoende om de juiste dienstverlening te kunnen bepalen. De Werkverkenner toont weliswaar welke factoren aandacht nodig hebben, maar niet waarom dit zo is. In het persoonlijk contact tussen UWV-professional en werkzoekende bestaat wel de mogelijkheid door te vragen. Dit geldt niet voor de online omgeving tijdens de eerste 3 maanden van werkloosheid.

In het onderzoek zijn alle 11 factoren uit de Werkverkenner voorgelegd aan de professionals. Zij hebben per factor gekeken naar de verbinding met online dienstverlening, en zijn ook nagegaan welke redenen of klantsituaties achter een belemmerende score schuil kunnen gaan. Die redenen of situaties blijken erg divers en variëren van 'ik heb er moeite mee dat ik ontslagen ben' of 'ik vind het moeilijk om werk te zoeken', tot 'ik ben van plan om met vakantie te gaan'. Per reden of situatie is wederom de link gelegd naar online dienstverlening die de werkzoekende helpt zijn arbeidskansen te verbeteren. De deelnemers is daarbij op het hart gedrukt niet alleen naar de bestaande online dienstverlening te kijken, maar ook aan te geven wat volgens hen daadwerkelijk zou helpen. Dit betekent dat de verkregen input niet altijd direct aansluit bij al bestaande online producten en mogelijk ook niet bij beleid hierover bij de organisatie zelf. De online dienstverlening is echter nog in volle ontwikkeling. Deze wijze van uitvraag geeft de beste mogelijkheid tot aansluiting tussen de Werkverkenner en de dienstverlening en maakt bovendien de huidige lacunes zichtbaar in de online dienstverlening.

Online dienstverleningsproducten

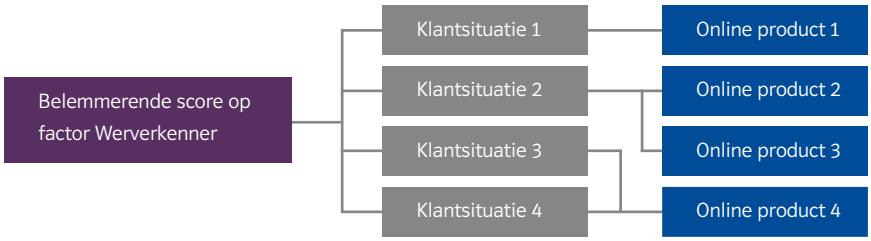
De uitkomsten van het onderzoek vormen de blauwdruk die UWV gaat gebruiken om geautomatiseerd de Werkverkenner met online dienstverlening te koppelen. De blauwdruk is feitelijk een uitgebreid stroomschema dat bestaat uit 11 factoren, 26 achterliggende klantsituaties, en 77 typen (al bestaande en mogelijk te ontwikkelen) online dienstverlening[20]. De belemmerende scores op de factoren vormen het startpunt en leiden via uitvraag op klantsituaties tot een concreet dienstverleningsaanbod. Figuur 4.3 toont een schematische weergave van de mogelijkheden binnen het stroomschema[21]. In de praktijk houdt dit in dat de werkzoekende per belemmerende factor een set aan klantsituaties krijgt voorgelegd. De werkzoekende geeft aan welke van toepassing zijn. Iedere situatie omvat een andere set aan online dienstverleningsproducten of verwijzingen naar informatie, elk met het doel om gericht op de klantsituatie te interveniëren.

20
In eerste instantie verbindt UWV de al bestaande online producten.

21
Logischerwijs leent deze publicatie zich niet tot het reproduceren van het volledig uitgewerkte stroomschema.

Figuur 4.3

VAN BELEMMERENDE SCORE NAAR DIENSTVERLENINGSAANBOD



Logische vervolgstap

Een behoorlijk aantal klantsituaties blijkt toepasbaar op meer dan 1 factor. De situatie 'ik heb er moeite mee dat ik ontslagen ben' kan bijvoorbeeld schuilgaan achter zowel een belemmerende score op werkzoekintentie als een visie op terugkeer naar werk. Bijna alle klantsituaties leiden tot meer dan 1 online dienstverleningsproduct. Een dergelijk product kan bestaan uit online dienstverleningsactiviteiten (bijvoorbeeld de online leermodule netwerken) of uit gerichte informatie (bijvoorbeeld sollicitatietips voor mensen ouder dan 50 jaar). De verbinding met de Werkverkenner maakt het mogelijk om werkzoekenden niet alleen te wijzen op geschikte dienstverleningsproducten, maar ook te ondersteunen in het woud van online informatie. Hoewel de uitkomsten van het stroomschema leiden tot geautomatiseerde informatie en dienstverlening in een online omgeving, is dit niet altijd de beste oplossing. Professionals wijzen erop dat in een aantal situaties contact met een UWV-professional per e-mail of telefoon een logische vervolgstap is.

Stappencasuïstiek

Om een beter beeld te geven van het proces dat de werkzoekende doorloopt wanneer de koppeling uiteindelijk een feit is, nemen we stapsgewijs voor 2 fictieve casussen het gehele proces door. De casussen gaan gepaard met 2 illustraties (figuur 4.4 en 4.5) die specifiek zijn gemaakt voor dit artikel. Zij zijn slechts ter verheldering en visualisering van het proces voor de lezer[22].

22
Figuren 4.4 en 4.5 zijn geen *screenshots* van al bestaande pagina's. De teksten, de weergaven en het dienstverleningsaanbod zijn ter illustratie en niet uitputtend. UWV ontwikkelt nog de uiteindelijke verwoording, het paginaontwerp en de exacte (hoeveelheid) online producten.

Casus: Een werkloze met een slechte visie op terugkeer naar werk

Stap 1: De werkzoekende maakt de Werkverkenner. Er is nu zicht op zijn werkhervattingskans binnen 1 jaar en zijn scores op de 11 factoren. De uitkomsten in deze

casus tonen dat de persoon zich gezond voelt, maar belemmerend scoort op de factor 'visie op terugkeer naar werk'.

Stap 2: De werkzoekende krijgt nu een aantal klantsituaties voorgelegd met de meest genoemde redenen waarom iemand belemmerend kan scoren op de factor (figuur 4.4). De situaties in de figuur zijn vanwege ruimtegebrek niet uitputtend, maar ter illustratie. De werkzoekende maakt een keuze voor de meest toepasselijke situaties. Meerdere antwoorden zijn mogelijk. In dit voorbeeld kiest de werkzoekende voor de klantsituatie 'ik weet niet wat ik wil' als reden waarom hij niet al te positief is over zijn kansen op werk.

Stap 3: De antwoorden op de situatie geven informatie over de mogelijke redenen achter de belemmerende score. De werkzoekende krijgt nu meerdere suggesties voor online producten die aansluiten bij de redenen achter de factor. De online producten trachten de kans op werk te vergroten door de belemmerende (werking van de) factor te verkleinen.

Een logisch vervolg is online dienstverlening die gebruikmaakt van de combinatie van stimuleren en informeren. Een online product als de competentieatlas zou de werkzoekende kunnen stimuleren een beter beeld te krijgen van zijn mogelijkheden op de arbeidsmarkt ten aanzien van bestaande competenties. Daarnaast is het in deze situatie ook belangrijk om de werkzoekende goed te wijzen op de eisen die een WW-uitkering aan hem stelt. Ook wie niet weet wat hij wil, moet solliciteren. Bij vragen of onduidelijkheid kan worden verwezen naar een e-mailadres of telefoonnummer.

Figuur 4.4

VAN WERKVERKENNER NAAR KLANTSITUATIES

Casus: Een oudere werkzoekende met een langere duur van het laatste dienstverband

Stap 1: Een werkzoekende van 54 jaar die de laatste 14 jaar heeft gewerkt in hetzelfde dienstverband vult de Werkverkenner in. In dit voorbeeld heeft de werkzoekende een bevorderende score op 'werkzoekintentie', maar belemmerend op 'leeftijd' en 'duur laatste dienstverband'. De factoren geven een beeld dat vrij regelmatig voorkomt: een werkzoekende van 50-plus die geruime tijd hetzelfde werk heeft verricht en actief wil zoeken naar werk.

Stap 2: De werkzoekende komt nu terecht bij een aantal situaties. Het blijkt dat het al een langere tijd geleden is dat deze persoon gesolliciteerd heeft. Tevens is hij onbekend met het gebruik van social media bij het zoeken naar werk.

Stap 3: De werkzoekende krijgt nu meerdere suggesties voor online producten die aansluiten bij zijn situatie (figuur 4.5). Om zijn sollicitatievaardigheden op te frissen, krijgt de werkzoekende de suggestie 'online training solliciteren'. Vanwege de onbekendheid van het zoeken naar werk met behulp van social media, verwijst de Werkverkenner naar de 'online training social media'. Op basis van zijn leeftijd krijgt de werkzoekende ook een link te zien naar de plek op werk.nl waar sollicitatietips voor 50-plussers te vinden zijn.

Figuur 4.5

VAN KLANTSITUATIES NAAR DIENSTVERLENING

Complexe ontwikkeling

De uitslag van de Werkverkenner verbinden met de online dienstverlening vergt veel van de techniek en van de UWV-organisatie. Met een groeiend aantal online producten nemen de mogelijkheden tot maatwerk toe, maar ook de complexiteit om een juiste verbinding aan te brengen. Dat is geen gemakkelijke opgave, en een die UWV uitgebreid moet testen. UWV heeft daarom besloten om de verbinding in opvolgende kleine stappen tot stand te laten komen, startend met een aantal succesvolle online producten en veelgebruikte online informatie. Voorbeelden van succesvolle online producten zijn de leermodules 'solliciteren en social media'[23] of 'expeditie work', waarmee jongeren in interactieve spelvorm zich sollicitatievaardigheden eigen maken. In 2015 zijn de eerste verbindingen een feit.

Bij iedere nieuwe verbindingsstap bekijkt UWV of de voorgenomen route nog steeds de meest passende is en stelt deze waar nodig bij. Zodra er meerdere koppelingen zijn aangebracht, start UWV onderzoek naar de effecten van een aantal online dienstverleningsvarianten op de uitstroom naar werk[24].

23
De online trainingmodules (e-learnings) worden niet alleen door veel werkzoekenden gebruikt, maar behaalden in 2013 ook de tweede plaats bij de E-learning Awards.

24
Houwing, H., Wijnhoven, M., Heul, H. van de & Giezen, A. van der (2014). *UWV Kennisagenda 2014 & 2015*. Amsterdam: UWV. *www.uwv.nl/kennisagenda*

5

Evidence-based werken in de verzekeringsgeneeskunde

Rob Kok
Jan Hoving

EBM-training stelt verzekeringsartsen in staat om betere beoordelingen uit te voeren.

Samenvatting

Een intensieve vijfdaagse training *Evidence-Based Medicine* (EBM) leidt tot betere kennis en vaardigheden in de EBM-methode bij verzekeringsartsen. De training zorgt ook voor een betere onderbouwing van arbeidsongeschiktheidsbeoordelingen. In EBM getrainde verzekeringsartsen blijken gemotiveerd en *empowered* te zijn om EBM te blijven gebruiken. Zij zien de invoering van *evidence-based* werken als een verbetering van de kwaliteit van hun werk en als een factor die hun werk aantrekkelijker maakt. Voor het op grotere schaal invoeren van *evidence-based* werken, zien we bevordering van (EBM-)casuïstiekgroepen als de meest veelbelovende aanpak. Vooral wanneer deze casuïstiekbesprekingen ertoe leiden dat ook andere verzekeringsartsen profiteren van de opgedane kennis, bijvoorbeeld door middel van verzekeringsgeneeskundige mediprudentie, richtlijnen of protocollen.

- → Een intensieve vijfdaagse EBM-training leidt tot een betere onderbouwing van arbeidsongeschiktheidsbeoordelingen.
- → Verzekeringsartsen geven aan *empowered* te worden door het leren van deze methodiek, waardoor ook de communicatie met medisch specialisten en collega's verbetert.
- → Een zoekstrategie voor het identificeren van artikelen over de prognose van arbeidsongeschiktheid helpt verzekeringsartsen om sneller en beter deze onderzoeksinformatie te vinden.
- → Het toepassen van EBM vereist het continu up-to-date houden van opgedane kennis en vaardigheden door middel van EBM-casuïstiekgroepen, EBM-onderwijs, en beschikbaarheid van EBM-tools en bibliotheekfaciliteiten.

Wat is EBM?

Evidence-based medicine (EBM) is een systematische methodiek die het zoeken naar antwoorden op medische vragen ondersteunt voor zover die gevonden kunnen worden in resultaten van wetenschappelijk onderzoek. '*Evidence*' in het Engels is iets anders dan 'bewijs' in Nederlands, namelijk: een aanwijzing die zo sterk kan zijn dat nauwelijks twijfel hoeft te bestaan over de juistheid, of zo zwak dat zij nauwelijks overtuigt[25]. De eerste vorm van *evidence* heeft uiteraard de voorkeur, en de EBM-systematiek veronderstelt dat voor het onderbouwen van medische adviezen en oordelen een (verzekerings)arts ernaar streeft om gebruik te maken van het best beschikbare bewijs. EBM gaat echter niet uitsluitend om het vinden en toepassen van de *evidence*. Een veel gehanteerde definitie van EBM is: 'Het zorgvuldig, expliciet en oordeelkundig gebruik van het huidige beste bewijsmateriaal om beslissingen te nemen voor individuele patiënten. De praktijk van *evidence-based medicine* impliceert het integreren van individuele klinische expertise met het beste externe bewijsmateriaal dat vanuit systematisch onderzoek beschikbaar is. De voorkeuren, wensen en verwachtingen van de patiënt spelen bij de besluitvorming een rol'[26]. Voor de verzekeringsgeneeskunde dient dit alles te gebeuren binnen de juridische context, ofwel het wettelijk beoordelingskader.

25
Scholten, R.J., Offringa, M. & Assendelft, W.J. (2013). *Inleiding in evidence-based medicine. Klinisch handelen gebaseerd op bewijsmateriaal*. 4e druk. Houten/ Antwerpen: Bohn Stafleu van Loghum.

26
Ibidem.

Voor het implementeren van *evidence* in de werkpraktijk is een 5-stappenmethode ontwikkeld[27]:

1. Een medisch probleem vertalen naar een beantwoordbare vraag.
2. Efficiënt zoeken naar het best beschikbare bewijsmateriaal (*evidence*).
3. Kritisch beoordelen van de kwaliteit van de gevonden *evidence*.
4. Het toepassen van *evidence* op de individuele cliënt.
5. Evalueren van het gehele EBM-proces.

27
Straus, S.E., Glasziou, P., Richardson, W.S. & Haynes, R.B. (2011). *Evidence-based Medicine: How to practice and teach it. 5. Diagnosis and screening*. 4de uitgave. Edinburgh: Churchill Livingstone.

Waarom onderzoek naar EBM?

Diverse rapporten van onder andere de Gezondheidsraad[28] adviseren om de methode en principes van EBM in te voeren binnen de verzekeringsgeneeskunde, onder meer om de aansluiting met andere medische disciplines niet te verliezen. Inmiddels is de term *evidence-based* werken ook een speerpunt binnen UWV. In de dagelijkse praktijk is echter niet altijd even duidelijk wat *evidence-based* werken inhoudt. Onder *evidence-based* werken verstaan wij vanuit het Kenniscentrum Verzekeringsgeneeskunde (KCVG) het gebruikmaken van principes van EBM en daarmee verbonden methodieken en ideeën. Hiermee trachten wij professionals te verleiden om gebruik te maken van *evidence*, zoals richtlijnen of systematische literatuuroverzichten.

28
Raad voor Gezondheidsonderzoek (2004). *Advies Onderzoek Verzekeringsgeneeskunde*. Den Haag. Publication No. 44.

UWV heeft bij het KCVG promotieonderzoek laten uitvoeren om te onderzoeken welke medische kennisvragen gesteld worden door verzekeringsartsen tijdens hun werk, en welke bronnen voor *evidence* gebruikt (zouden kunnen) worden om deze vragen te beantwoorden. Hiermee konden we antwoord krijgen op de vraag in hoeverre de EBM-methodiek toepasbaar is voor de beroepsgroep verzekeringsartsen. De centrale doelstelling van het onderzoek was te onderzoeken of een training in EBM daadwerkelijk leidt tot meer gebruik van *evidence* in de praktijk van verzekeringsartsen. Ten slotte onderzocht het KCVG welke condities de toepassing van EBM kunnen bevorderen en hoe additionele hulpmiddelen (tools) de toepassing van EBM kunnen ondersteunen.

De rol van EBM in de verzekeringsgeneeskunde

EBM helpt de verzekeringsarts in het vinden van adequate kennis voor medische vragen bij de gevalsbehandeling van cliënten. De verzekeringsarts beoordeelt de arbeidsongeschiktheid aan de hand van de volgende 4 taken[29]:

1. Het beoordelen van de sociaal-medische voorgeschiedenis van een cliënt.
2. Het inschatten van de actuele mogelijkheden om bepaalde activiteiten en handelingen uit te voeren: de 'functionele mogelijkheden en beperkingen' van een cliënt.
3. Het inschatten van de toekomstige ontwikkeling van de ziekte en van de functionele mogelijkheden: de 'prognose'.
4. Het onderzoeken van mogelijkheden om maatregelen te nemen die tot een verbetering kunnen leiden.

29 Gezondheidsraad (2006). *Verzekeringsgeneeskundige protocollen: Algemene inleiding, Overspanning, Depressieve stoornis.* Den Haag. Publicatie nr. 2006/22.

Bij het uitvoeren van deze 4 taken kunnen medische vragen opkomen. Bij de eerste taak dient een verzekeringsarts onder andere te beoordelen of er in het voortraject de juiste behandelingen en interventies hebben plaatsgevonden. Therapeutische vragen dus, waarbij onderzoek dat hier een goed antwoord op kan geven aan strikte onderzoekscriteria dient te voldoen (i.c. een *randomised controlled trial*). Als uitvloeisel van de tweede taak van de verzekeringsarts kan het bijvoorbeeld uitmaken of er een duidelijke relatie is tussen een aandoening of behandeling enerzijds en mogelijke beperkingen dientengevolge anderzijds. Denk bijvoorbeeld aan een cliënt die cognitieve klachten claimt als gevolg van chemotherapie. Het feit dat er sinds een aantal jaren in de onderzoeksliteratuur steeds meer onderzoeken van hoge kwaliteit (zelfs *reviews*) verschijnen die een duidelijke relatie laten zien tussen enerzijds chemotherapie en anderzijds cognitieve klachten (etiologische vragen), maakt dit aannemelijker. Hiermee kan de verzekeringsarts dan zijn (aanvankelijke) oordeel om een urenbeperking van toepassing te achten beter onderbouwen. Bij de derde taak van de verzekeringsarts levert onderzoeksinformatie over het beloop van een aandoening of beperking, dan wel prognostische factoren die hierop van invloed zijn, extra onderbouwing bij het stellen van een prognose.

EBM goed toepasbaar

Om deze medische vragen goed te kunnen beantwoorden is dus hoogwaardige kennis vereist. De EBM-methodiek is ontwikkeld om antwoorden te zoeken en te vinden in de medische vakliteratuur en deze vervolgens goed te interpreteren. Desondanks is *evidence* slechts 1 bouwsteen in de argumentatie van de verzekeringsarts. Uiteraard zijn onder andere het al bestaande medisch dossier, informatie verkregen vanuit spreekuurcontact, het lichamelijk of psychisch onderzoek, en de informatie van bedrijfsarts en behandelend specialist ook informatiebronnen voor een verzekeringsarts om tot een goed oordeel en advies te komen over arbeidsongeschiktheid of participatie. Onze ervaring met het geven van EBM-onderwijs aan inmiddels 140 verzekeringsartsen is dat EBM binnen het werkveld van de verzekeringsgeneeskunde goed toepasbaar is.

In toenemende mate is *evidence* te vinden in richtlijnen of verzekeringsgeneeskundige protocollen, waardoor het uitgebreider zoeken in de wetenschappelijke literatuur niet altijd nodig is. Getrainde professionals kunnen snel zoeken in de literatuur, maar het goed uitvoeren van deze methodiek kan in sommige gevallen enige tijd vragen. Wanneer casuïstiek echter als voorbeeld dient voor de beroepsgroep, zoals bij mediprudentie het geval is, mag bij medische kennisvragen de EBM-methodiek niet ontbreken.

Training van verzekeringsartsen

In het onderzoek werd een groep verzekeringsartsen gedurende 5 dagen, verspreid over 6 maanden, getraind met een programma bestaande uit (huiswerk)opdrachten, interactieve training in het zoeken in databases, plenaire voordrachten, tutorgroepen, brainstormgroepen en het leren van elkaar. Daarnaast volgden de deelnemers een online les in het gebruik van richtlijnen, *reviews* en originele primaire onderzoeken. De deelnemers werden in workshops met computers getraind in zoekstrategieën voor het efficiënt vinden van literatuur en kregen op de werkplek toegang tot wetenschappelijke literatuur.
Box 1 geeft een gedetailleerd overzicht van de inhoud van de EBM-onderwijsinterventie en leerdoelen die werden aangeboden.

Box 5.1

Kenmerken van het EBM-trainingsprogramma voor verzekeringsartsen

Doelstellingen EBM-cursus

Leerdoelen:
De verzekeringsarts heeft na afloop van de vijfdaagse opleiding de eigen EBM-vaardigheden uitgebreid en hij beheerst de theorie (de stappen) en de filosofie van EBM.

De deelnemende verzekeringsarts kan na afloop van de opleidingsdagen:

- uitleggen welke vragen wel en welke niet geschikt zijn voor de EBM-werkwijze;
- praktijkvragen omzetten in beantwoordbare vragen;
- een zoekstrategie opstellen in verschillende databases;
- artikelen, richtlijnen en *reviews* beoordelen (*critical appraisal*);
- de resultaten ervan interpreteren;
- een antwoord formuleren en toepassen binnen casuïstiek;
- de 'vertaling' maken naar de praktijkvraag, de rapportage en intercollegiale toetsingsvragen onderbouwen met *evidence*;
- de EBM-stappen samenvatten in de vorm van een verslag/logboek;
- collega's ondersteunen bij de EBM-praktijk, bijvoorbeeld in de mediprudentiegroepen.

Inhoud EBM-cursus op hoofdlijnen

Dag 1: Opfrissen EBM
Algemene principes EBM, formuleren beantwoordbare vragen en zoeken naar geaggregeerde *evidence*.

Dag 2: Systematische reviews en richtlijnen
Methodologie, kritisch beoordelen artikelen en zoeken in PubMed.

Dag 3: Therapie en preventie
Methodologie, kritisch beoordelen artikelen en zoeken naar interventiestudies.

Dag 4: Prognose en etiologie
Methodologie, kritisch beoordelen artikelen en zoeken naar prognostische en etiologische studies.

Dag 5: Diagnostische studies en implementatie
Methodologie, kritisch beoordelen artikelen, implementeren *evidence-based* werken, persoonlijk ontwikkelingsplan.

Analyse van de onderzoeksresultaten

In het onderzoek werd er naast een groep die getraind werd, de zogenoemde interventiegroep, ook een controlegroep gebruikt. Deze groep werd niet getraind en kreeg ook geen faciliteiten aangeboden. De 2 groepen van respectievelijk 65 en 67 verzekeringsartsen waren vrijwel hetzelfde op de demografische kenmerken leeftijd, geslacht, opleidingsniveau, werkervaring, gewerkte uren per week, eerdere ervaring met het kritisch beoordelen van onderzoeksartikelen en eerdere onderzoekservaring.

De uitkomstmaat van het onderzoek was het aandeel *evidence-based* arbeidsongeschiktheidsbeoordelingen op het totaal van alle arbeidsongeschiktheidsbeoordelingen. Dit aandeel stelden we vast door te kijken hoe vaak de deelnemers *evidence* van voldoende kwaliteit gebruikten in het medische deel van de verzekeringsgeneeskundige rapporten van mensen die een uitkering aanvragen vanwege arbeidsongeschiktheid. Om 'voldoende kwaliteit' van de gevonden *evidence* vast te stellen, maakten we gebruik van algemene richtlijnen en aanbevelingen voor het evalueren van onderwijs. Er bestaan namelijk geen gestandaardiseerde uitkomstmaten voor het meten van de toepassing van EBM in de praktijk, in termen van activiteiten uitgevoerd door de verzekeringsarts. Daarom zijn specifiek voor het onderzoek '*performance*-indicatoren' ontwikkeld. Uit het onderzoek bleek dat EBM-getrainde verzekeringsartsen 3 maanden na afronden van de cursus in hun verzekeringsgeneeskundige rapporten 9,7% meer '*evidence* van voldoende kwaliteit' gebruikten dan de verzekeringsartsen in de controlegroep[30]. Dit is alleen al relevant gezien de grote aantallen rapportages waarop deze analyses zijn gebaseerd (ongeveer 80 rapportages, lees cliënten, waarin oordelen en adviezen met *evidence* van voldoende kwaliteit zijn onderbouwd).

30
Kok, R., Hoving, J.L., Smits, P.B.A., Ketelaar, S.M., Dijk, F.J.H. van, et al. Clinically Integrated Post-Graduate Training Programme in Evidence-Based Medicine versus 'No Intervention' for Improving Disability Evaluations: A Cluster Randomised Clinical Trial. *PLoS ONE* 2013; 8: e57256.

Ervaringen van verzekeringsartsen

Naast het onderzoeken van het effect van de training, onderzochten we ook de meningen en ervaringen van verzekeringsartsen over het toepassen van de verworven kennis en vaardigheden in EBM. Dit onderzoek is uitgevoerd bij 45 verzekeringsartsen die aan de hiervoor beschreven training deelnamen. Op de laatste dag van de vijfdaagse training organiseerden we een evaluatie met groepsinterviews, waarbij de deelnemers meningen en ervaringen over het blijven toepassen van EBM in de dagelijkse praktijk bediscussieerden. Na analyse van de informatie uit de gesprekken kwamen 3 hoofdthema's naar voren (box 5.2).

Uit dit deel van het onderzoek bleek dat een belangrijke stimulans voor gebruik van EBM voor verzekeringsartsen bestaat uit de waargenomen kwaliteitsverbetering in hun handelen. Of cliënten ook daadwerkelijk profiteren van deze beter onderbouwde adviezen en oordelen, is in dit onderzoek strikt genomen niet onderzocht, alhoewel dit naar de mening van verzekeringsartsen wel het geval is. Een tweede stimulans voor verzekeringsartsen is de toegenomen aantrekkelijkheid van het werk door het toepassen van EBM. Verzekeringsartsen noemden ook belangrijke randvoorwaarden voor het toepassen van EBM, zoals aanwezigheid en het bevorderen van professionele competenties als motivatie en de competentie om EBM te kunnen toepassen, en het realiseren van materiële voorwaarden die EBM-gebruik ondersteunen, zoals toegang tot literatuurdatabases op de werkplek en adequate ondersteuning door de organisatie en managers.

31
Kok R., Hoving J.L., Verbeek J.H. et al. *Evaluation of a workshop on evidence-based medicine for social insurance physicians.* Occup Med (Lond). 2008; 58:83-7.

Zoekstrategie voor het identificeren van artikelen

Indien verzekeringsartsen medische vragen hebben over de gevalsbehandeling, blijkt dit in bijna 40% van de gevallen een vraag van prognostische aard te zijn[31]. Om het vinden

Box 5.2

Resultaten onderzoek naar ervaringen

Kwaliteit handelen verzekeringsarts verbetert door toepassen EBM
- Cliënten profiteren van toepassen EBM.
- Dienstverlening UWV verbetert.
- Verzekeringsartsen kunnen beslissingen beter onderbouwen.
- Overleg met collega's verbetert.
- Bijblijven op vakgebied verbetert.

Aantrekkelijkheid van het werk van een verzekeringsarts verbetert door toepassen EBM
- Werk wordt aantrekkelijker.
- Meer waardering van collega's/managers.

Enkele randvoorwaarden voor toepassen EBM en rol organisatie
- Behoefte om EBM-vaardigheden regelmatig te oefenen.
- Samenwerking met collega's nodig om EBM-kennis te delen en/of te bespreken.
- Tijd en ruimte vereist.
- Online toegang tot EBM-bronnen dient geborgd te zijn.
- Ondersteuning EBM-experts gevraagd.
- Resultaten EBM-searches in database beschikbaar voor verzekeringsartsen.

van prognostische onderzoeksartikelen in medische literatuurdatabases (PubMed) te vergemakkelijken (stap 2 EBM-methodiek), ontwikkelden en evalueerden we een prognostisch zoekfilter. Met dit zoekfilter werd slechts 10% van de relevante artikelen gemist. De zoekstrategie bleek bovendien beter te presteren dan bestaande zoekfilters op het terrein van arbeid en gezondheid. De zoektermen die deel uitmaakten van dit zoekfilter verkregen we door uit een set van 225 relevante artikelen (de referentieset[32]) de relevante zoektermen te identificeren door middel van geavanceerde tekstanalyseprogramma's. De referentieset van artikelen die de prognose van arbeidsongeschiktheid tot onderwerp hadden, diende aan strikte criteria te voldoen. Van belang was vooral dat het om langdurige arbeidsongeschiktheid diende te gaan bij de onderzochte patiënten, zoals ook bij een WIA-beoordeling het geval is. Het is aan te bevelen dit zoekfilter verder te verfijnen voor dagelijks gebruik door professionals.

32
De referentieset werd geselecteerd uit 65.692 titels en abstracts van artikelen uit 10 relevante tijdschriften in de periode 2000–2009.

EBM en verzekeringsgeneeskunde, hoe verder?

Verdere invoering van *evidence-based* werken vindt op dit moment plaats door enthousiaste EBM-geschoolde verzekeringsartsen in casuïstiekgroepen bij UWV. Tijdens jaarlijkse EBM-terugkomdagen worden deze EBM-vaardigheden verder ondersteund. Hierdoor heeft de EBM-methodiek, zij het nog niet in de hele organisatie, een blijvende plek gekregen bij arbeidsongeschiktheidsbeoordelingen. Een belangrijke randvoorwaarde is dat de literatuurvoorziening goed verankerd is binnen UWV. Daaraan wordt gewerkt. Dit was ook de nadrukkelijke wens van jonge verzekeringsartsen, al dan niet in opleiding. Zij zijn immers vanuit de geneeskunde opleiding al enigszins vertrouwd met deze EBM-methodiek. Om *evidence-based* te kunnen werken is een adequate kennisinfrastructuur, zoals toegang tot databases en individuele onderzoeksartikelen, noodzakelijk. Daarnaast dient de professionele omgeving ondersteunend te zijn in de zin dat collega's en management het zoeken in databases en toepassen van richtlijnen en andere vormen van *evidence* als vanzelfsprekend zien. Verder wordt gedacht aan het beschikbaar stellen van een website en database met 'reeds beantwoorde' EBM-vragen, efficiënte zoekstrategieën en andere 'tips en tricks' waar collega-verzekeringsartsen van kunnen profiteren. Ook wil UWV kijken naar de mogelijkheden om EBM-getrainde verzekeringsartsen in te zetten bij de ontwikkeling van *evidence-based* richtlijnen en kwaliteitsprojecten.

uwv
werken aan perspectief