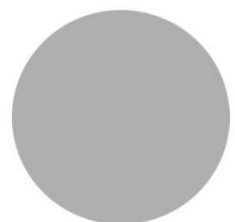
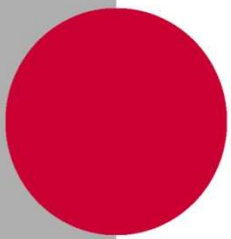


ONDERZOEK EVALUATIE WIA



AStri ···

ONDERZOEK EVALUATIE WIA

17 januari 2011

Projectnummer: P10.528

drs. B. Cuelenaere

drs. T.J. Veerman

m.m.v.

drs. V. Thio (ECORYS)

dr. F.A. Reijenga (*AStri*)

drs. C.L. van der Burg (*AStri*)

AStri Beleidsonderzoek en -advies

Stationsweg 26

2312 AV Leiden

Tel.: 071 – 512 49 03

Fax: 071 – 512 52 47

E-mail: astri@astri.nl

Website: www.astri.nl

INHOUDSOPGAVE

0	SAMENVATTING EN CONCLUSIES	5
0.1	Inleiding	5
0.2	De WIA en de ontwikkeling van het volume arbeidsongeschiktheid	5
0.3	Werkzaamheid en uitkeringsniveaus in de WIA	7
0.4	Ervaringen van cliënten met de WIA	9
0.5	De uitvoering van de WIA	11
0.6	Het algemene beeld: werkt de WIA?	12
1	INLEIDING	19
1.1	Evaluatie WIA	19
1.2	Onderzoeksopzet	22
2	DE WIA: CONTEXT EN SYSTEMATIEK	25
2.1.	Inleiding	25
2.2.	Historische context: hoogte en stijging volume arbeidsongeschiktheid	25
2.3.	Eerdere maatregelen	27
2.4.	Systematiek van de WIA	28
2.5.	Samenvatting bevindingen	31
3	DE WIA: KWANTITATIEVE GEGEVENS	33
3.1.	Inleiding	33
3.2.	Ramingen en realisaties	33
3.3.	Ontwikkeling WIA in cijfers	36
3.3.1	Claimbeoordelingen, toe/afwijzingen	37
3.3.2	Nieuwe uitkeringen	38
3.3.3	Lopende uitkeringen	42
3.4.	Beëindigde uitkeringen	44
3.5.	Analyse van oorzaken groei WIA	46
3.6.	Werk en begeleiding	48
3.7.	De 35-minners	50
3.8.	De vangnetters	51
3.9.	Samenvatting bevindingen	54
4.	WGA-GERECHTIGDEN	57
4.1	Inleiding	57
4.2	Uitkeringspositie en kenmerken	57
4.3	Arbeidsmarktpositie	62
4.4	Re-integratie	66
4.5	Samenvatting bevindingen	70

5.	DE IVA-GERECHTIGDEN	73
5.1	Inleiding	73
5.2	Uitkeringspositie en kenmerken	73
5.3	Arbeidsmarktpositie	75
5.4	Re-integratie	78
5.5	Sociale activering IVA'ers door gemeenten	79
5.6	Samenvatting bevindingen	82
6.	ARBEIDSMARKT- EN UITKERINGSPOSITIE 35-MINNERS	83
6.1	Inleiding	83
6.2	Arbeidsmarktpositie	83
6.3	Re-integratie	87
6.4	Uitkeringspositie	88
6.5	Samenvatting bevindingen	89
7.	CLIËNTBELEVING	91
7.1	Inleiding	91
7.2	Bekendheid met WIA-systematiek en beleving WIA	91
7.3	Ervaringen met begeleiding en re-integratie	97
7.4	Klanttevredenheid	100
7.5	Klachten, bezwaar en beroep	106
7.6	Samenvatting bevindingen	109
8	UITVOERING WIA	111
8.2	Inleiding	111
8.3	Uitvoeringsproces	112
8.3	Claimbeoordeling	113
8.4	Re-integratie	121
8.5	Handhaving	122
8.6	Bedrijfsvoering	124
8.7	Contact met verzekerden en werkgevers	124
8.8	Uitvoering door ERD werkgevers	126
8.9	Samenvatting bevindingen	128
	BIJLAGE: BRONNENLIJST	131
	BIJLAGE: VERANTWOORDING GEBRUIK BRONNEN	135
	BIJLAGE: VERANTWOORDING WERKGEVERSENQUETE	137
	BIJLAGE: GESPREKSPARTNERS QUICK SCAN GEMEENTEN	139

0 SAMENVATTING EN CONCLUSIES

0.1 Inleiding

Hier gaan wij in op de vier kernvragen voor deze evaluatie, en daarna op de centrale vraagstelling:

In welke mate draagt de WIA bij aan werk en inkomen naar arbeidsvermogen?

De vier kernvragen waarin deze centrale vraag uiteenvalt zijn achtereenvolgens:

1. In hoeverre heeft de WIA zich vertaald in een vermindering van de instroom in de arbeidsongeschiktheidsregelingen?
2. In hoeverre heeft de WIA bevorderd dat personen na instroom in de WIA blijven of gaan werken naar vermogen (werkbehoud of werkhervatting) en tot welke uitkeringsniveaus leiden de verschillende posities in de WIA?
3. Hoe wordt de WIA ervaren door cliënten (werkgevers en werknemers / uitkeringsgerechtigden)?
4. Hoe verloopt de uitvoering van de WIA?

0.2 De WIA en de ontwikkeling van het volume arbeidsongeschiktheid

Ontwikkeling instroom WIA

De jaarlijkse instroom in de WIA ontwikkelde zich van 21.000 in 2006 naar 29.000 in 2009. In ruimer historisch perspectief is dit cijfer laag te noemen: men vergelijkte dit met de vroegere WAO-instroom, die in de "piekjaren" 2000/2001 rond de 100.000 per jaar bedroeg. De invoering van de WIA is derhalve samengegaan met een veel lagere instroom in de arbeidsongeschiktheidsregeling.

Uiteraard kan die daling van de instroom niet zonder meer op conto van de WIA worden geschreven. De WIA is het sluitstuk van een breder scala aan wetten en maatregelen die ook bijdroegen aan de reductie van de arbeidsongeschiktheidscijfers, met name de Wet verbetering poortwachter (WVP), de verlenging van de loondoorbetaling bij ziekte (VLZ) en het aangepaste Schattingsbesluit (aSB).

Volume WIA blijft achter bij aanvankelijke ramingen

Niet alleen ten opzichte van de vroegere instroomcijfers maar ook vergeleken met de ramingen waarvan destijds, blijkens de Memorie van Toelichting (MvT), werd uitgegaan is het gerealiseerde WIA-volume laag te noemen. Een groot deel

van de WIA-aanvragen, ongeveer 45%, wordt afgewezen omdat betrokkene minder dan 35% arbeidsongeschikt wordt verklaard. Van deze "35-minners" is ongeveer de helft uit het vangnet-Ziektewet afkomstig.

Vergeleken met de ramingen van destijds valt op dat een groter deel van de uitspraken *volledige* arbeidsongeschiktheid betreft (namelijk 81%). Verwacht was dat binnen de WIA weliswaar bijna 60% volledig arbeidsongeschikt zou zijn, maar dat dit in drie kwart van de gevallen IVA-gerechtigden zou betreffen. Van alle WGA-gerechtigden zou slechts een kwart volledig (80-100%) arbeidsongeschikt zijn, zo was de verwachting. In werkelijkheid blijkt dit drie kwart te zijn geworden. Deze onverwacht dominante omvang van de groep volledig WGA-ers is van belang ook voor de toekomstige ontwikkeling van het volume. Immers, de volledig WGA-ers worden geacht (vooralsnog) *tijdelijk* volledig arbeidsongeschikt te zijn; na verloop van enkele jaren zal een deel van deze groep alsnog ofwel doorstromen naar de IVA ofwel minder dan 80% arbeidsongeschikt verklaard worden. Dit zal leiden tot een grotere opwaartse druk op het IVA-volume (voor zover WGA-ers alsnog *duurzaam* arbeidsongeschikt worden verklaard), en/of tot een groter re-integratiepotentieel (voor zover WGA-ers alsnog gedeeltelijk arbeidsongeschikt worden bevonden en dus in aanmerking komt voor re-integratieondersteuning).

Deze ontwikkeling is, voor wat betreft de overgang WGA-IVA, reeds nu in de cijfers te zien. We constateren dat een verschuiving van WGA richting IVA optreedt: er is een toenemende stroom vanuit de WGA naar de IVA, de zogenoemde secundaire instroom in de IVA. Ook neemt het totale WIA-volume meer toe dan destijds in de MvT geraamd, onder meer doordat een toenemende retourstroom optreedt: dit zijn de gevallen van cliënten van wie een WIA-claim aanvankelijk is afgewezen maar die zich na verloop van tijd opnieuw aan de poort van de WIA melden, en veelal alsnog worden toegelaten. De realisatie van het volume WGA blijft overigens, ondanks de toenemende instroom, nog ruim onder de aanvankelijke raming uit de MvT.

Afzonderlijk effect WIA

De WIA is niet de enige oorzaak van het, vergeleken met vroeger, lage volume arbeidsongeschiktheid. De WIA loopt immers, zoals we reeds opmerkten, parallel met een aantal andere veranderingen in wet- en regelgeving (WVP, VLZ, aSB). De afzonderlijke invloed van al deze maatregelen is niet eenvoudig te bepalen. In een geïntegreerde statistische analyse zijn vier beleidsmaatregelen opgenomen (premiedifferentiatie, poortwachter, aangepast schattingsbesluit, WIA) en is op administratieve data van UWV van 1999 tot 2009 geschat wat het effect van de afzonderlijke maatregelen op de instroomkans is (bron 36). Deze analyse laat zien dat tussen 1999 en 2009 de instroomkans met 71% is afgenomen, waar-

van twee derde samenhangt met maatregelen van voor de WIA en een derde met de WIA zelf. De maatregelen hebben een onderlinge synergie waardoor het arbeidsongeschiktheidsstelsel als totaal aanzienlijk minder arbeidsongeschiktheid "produceert", en meer cliënten re-integreert, dan een aantal jaren geleden. Werkgevers die zelf ervaring hebben met de WIA beschouwen de wet kennelijk ook als effectief. Een meerderheid (70%) onderschrijft namelijk de stelling "De WIA stimuleert werknemers om zoveel mogelijk te werken als ze kunnen".

Sommige effecten komen wellicht op termijn

Voor een zuivere beoordeling van het volume-effect van de WIA is het op sommige punten nog te vroeg. We doelen daarmee niet (alleen) op het feit dat in- en uitstroom, en de verdeling WGA-IVA, nog lang niet hun uiteindelijke evenwicht hebben bereikt (en dus ook het volume nog niet is gestabiliseerd), maar (vooral) op de uitkeringssystematiek: een groter deel van de WIA-uitkeringsontvangers dan in de structurele situatie zit momenteel nog in de eerste fase (loongerelateerde uitkering). De doorstroom naar de tweede fase (een loonaanvullingsuitkering of een vervolgutkering) – een belangrijk moment wat betreft zowel de prikkel tot werken als de inkomensgevolgen – is nog niet volledig doorgewerkt. Dat kan op termijn nieuwe gedragsreacties oproepen bij werknemers en werkgevers. Verder geldt bij deze evaluatie evenals bij de tussenevaluatie WGA dat eventuele verschillen tussen publiek verzekerde werkgevers en eigen risicodragers wellicht ook meer tijd nodig hebben om manifest te worden.

0.3 Werkzaamheid en uitkeringsniveaus in de WIA

De tweede vraag is gericht op de mate waarin de WIA werkbehoud of werkherleving bevordert heeft en tot welke uitkeringsniveaus de WIA leidt.

Groot deel gedeeltelijk WGA'ers werkt, maar vangnetters veel minder

Van de verzekerden met een reguliere werkgever werkt in 2009 63% van de gedeeltelijk WGA'ers en van de vangnetters is dit 27%. De meeste werkende verzekerden met een reguliere werkgever hervatten bij hun eigen werkgever. Zo'n 10-20% van de werkende gedeeltelijk WGA'ers hervat via het tweede spoor bij een nieuwe werkgever. Er is daarbij geen verschil tussen werknemers bij publiek verzekerde werkgevers en bij eigen risicodragers. Wel is er een groot verschil tussen reguliere werknemers (die een werkgever hebben die zich voor hun re-integratie kan en moet inspannen) en vangnetters, de "werkgeverloze werknemers" (voor wie UWV de taken rond begeleiding en re-integratie uitvoert). Anno 2009 bestaat bijna de helft van de WGA-instroom en circa een derde van de IVA-instroom uit vangnetters. Zij hebben een kwetsbare positie op de arbeids-

markt, en door het ontbreken van een dienstverband met een werkgever is re-integratie van deze groep moeizamer dan die van reguliere werknemers.

Groot deel 35-minners werkt, maar vangnetters veel minder

Van de 35-minners met een reguliere werkgever werkt in 2009 64%. Ook dit vindt voor het grootste deel bij de eigen werkgever plaats. Zo'n 20% hervat bij een nieuwe werkgever. Bij de vangnetters onder de 35-minners is het percentage werkenden iets hoger dan bij de vangnetters in de gedeeltelijke WGA, namelijk 35%. Bij de vangnetters neemt het percentage werkenden toe naarmate de claimbeoordeling langer geleden is. Voor de vangnetters onder de 35-minners is het gemis van een werkgever groot, omdat juist voor 35-minners ingevolge de afspraken in de Stichting van de Arbeid de sociale partners in de bedrijven en instellingen hun verantwoordelijkheid hebben.

Behalve de werkende gedeeltelijk WGA'ers en 35-minners is ook een klein deel van de volledig WGA'ers, zo'n 15%, nog aan het werk.

Juist voor vangnetters veel re-integratie ingezet

Werkgevers zetten voor hun werknemers re-integratie in, waarbij er geen verschil is tussen publiek verzekerden en eigen risicodragers. UWV koopt juist voor niet-werkenden, waaronder veel vangnetters, re-integratie in. Na afloop van een traject werkt bijna eenzelfde percentage vangnetters als niet-vangnetters, namelijk 28% vangnetters en 31% niet-vangnetters.

Werkzaamheid in de WGA

Gezien de zwaardere populatie in de WGA is het percentage werkenden vergeleken met de WAO als hoog te beschouwen, hoewel de percentages werkenden in de WGA niet hoger zijn dan destijds in de WAO. De Memorie van Toelichting op de Wet WIA geeft aan dat destijds van de gedeeltelijk arbeidsongeschikten 61% bij aanvang WAO werkte, en dat van de volledig arbeidsongeschikten 18% werkte.¹ De gedeeltelijke WGA brengt zodoende wel een groot percentage werkenden met zich mee, maar dit is niet groter dan voorheen in de WAO bereikt werd. Wel heeft de groep WGA-gerechtigden om verschillende redenen meer beperkingen dan de grootste groep WAO-gerechtigden destijds: de wachttijd is verlengd naar twee jaar, het schattingsbesluit is aangepast en de drempel is verhoogd naar 35% arbeidsongeschiktheid. Tevens is een veel groter deel dan voorheen volledig arbeidsongeschikt.

¹ Aan de poort van de WAO in 2001, achtergronden en trends (UWV), 2002, tabel B17c.

Van de niet-werkenden in de WIA is een groot deel van mening dat zij gezien hun gezondheidsproblemen ook niet *kunnen* werken (en dus ook door sterke financiële prikkels niet tot werken worden gebracht), ook als zij in termen van de WIA gedeeltelijk arbeidsgeschikt zijn. Omgekeerd zitten in de groepen volledig arbeidsongeschikten (WGA, maar ook IVA) ook werkenden en vermoedelijk tevens een (onbekend) aantal cliënten die wel zouden willen werken of anderszins sociaal participeren.

Meeste doorstroom naar loonaanvullingsuitkering in WGA

De uitkeringsniveaus hangen in de WGA voor een deel samen met het al dan niet werken door betrokkene. Van de WGA'ers van wie de loongerelateerde uitkering is afgelopen blijkt 90% recht op een loonaanvullingsuitkering te hebben. Slechts 10% doet tot nu toe een beroep op de vervolguitering. De gemiddelde WGA-uitkering ligt onder het niveau van het minimumloon, maar hier zijn ook deeltijdwerkers en gedeeltelijke WGA-uitkeringen in betrokken. De volledig WGA'ers hebben na afloop van de loongerelateerde uitkering recht op een loonaanvullingsuitkering.

De financiële prikkel tot werken is in principe maximaal voor degenen die als zij niet voldoende gaan werken, zouden terugvallen van een volledige loongerelateerde uitkering op een vervolguitering. Voor wie werk kan vinden stimuleert dit werkhervatting, maar voor wie geen werk vindt (of, al dan niet terecht, meent niet te kunnen werken door oorzaken buiten zijn of haar macht) is de terugval in uitkeringspositie zeer sterk. Of deze terugval ook betrekking heeft op de totale inkomenspositie is afhankelijk van het voormalige inkomen, van de overige inkomensbronnen en van de huishoudsituatie. Volledig WGA-gerechtigden houden overigens in alle gevallen aanspraak op de loonaanvulling.

Inkomensbescherming in de IVA

In de IVA staat inkomensbescherming voorop en ontvangen betrokkenen een uitkering van 75% van hun laatstverdiende loon. De gemiddelde IVA-uitkering ligt ongeveer op het niveau van het minimumloon.

0.4 Ervaringen van cliënten met de WIA

De derde vraag waar deze evaluatie op in gaat is hoe de WIA ervaren wordt door de cliënten die te maken hebben met de WIA. De mate waarin de WIA haar doel bereikt wordt mede bepaald door de acceptatie van de wet en de wijze waarop de uitvoering en claimbeoordeling door cliënten ervaren worden.

Bekendheid van de systematiek en prikkels

Voor WIA-beoordeelde werknemers (evenals trouwens voor hun werkgevers) geldt dat de kennis van de WIA en de daar ingebouwde prikkels beperkt is. Het algemene principe dat "werken loont" is wel bekend, maar de details kent men minder goed (ook waar het de eigen uitkeringspositie van uitkeringsgerechtigden betreft). De uitkeringssystematiek wordt door velen als complex ervaren. Sommige cliënten die nu nog in de fase van de loongerelateerde uitkering zitten, hebben geen goed besef van de eindigheid daarvan en van wat er daarna kan gebeuren. En bij onbekendheid van de financiële prikkels kan men ook geen gedragsreactie verwachten. Hoogstens is sprake van een gedragsreactie nadat de financiële prikkel is ingetreden.

Voor sommigen zijn de prikkels, ook al kennen ze die, minder relevant omdat zij zichzelf toch te ziek vinden om te werken. Omgekeerd komt het voor dat de prikkels weinig toegevoegd effect hebben wanneer een re-integratieproces "glad" verloopt, ook zonder financiële stimulans.

Kennis en opinie werkgevers

Ook bij de werkgevers van WIA-beoordeelde werknemers is de detailkennis over de WIA beperkt, maar hier geldt eveneens dat detailkennis niet altijd nodig is en men ook op basis van globale kennis tot het gewenste gedrag kan komen. Volgens werkgevers komt het niet vaak voor dat hun werknemer is gaan werken (of meer is gaan werken) specifiek met het oog op de uitkeringsgevolgen, maar dat "werken naar vermogen" financieel van belang is voor de werknemer komt in bijna de helft van de gevallen wel ter sprake. Een ruime meerderheid van de werkgevers ziet de WIA wel als een effectieve wet om het "werken naar vermogen" te bevorderen. Over de mate waarin de WIA inkomensbescherming aan de werknemers biedt zijn hun werkgevers meer terughoudend, al is niet duidelijk welk aspect van de WIA zij daarmee bedoelen en of ze hierbij doelen op hun eigen ervaring met een WIA-beoordeelde werknemer.

Ervaring met begeleiding doorgaans positief

De begeleiding en re-integratie door werkgever of UWV wordt, door cliënten die daarmee te maken hebben (gehad), doorgaans positief gewaardeerd. Begeleiding is uiteraard vooral aan de orde bij die relatief weinige werknemers die niet volledig arbeidsongeschikt zijn bevonden en die ook nog niet (voldoende) werken.

Hoe hoger de mate van arbeidsongeschiktheid, hoe tevredener

De mate waarin beoordeelde WIA-clients het eens zijn met de uitslag van de beoordeling hangt samen met die uitslag zelf; tot op zekere hoogte geldt dat ook voor het oordeel van de werkgever over de uitslag. In grote lijnen geldt: hoe hoger de mate van vastgestelde arbeidsongeschiktheid, hoe vaker de werknemer

het daarmee eens is. Werkgevers zijn het vaker dan verzekerden eens met de WIA-uitslag, maar ook voor hen geldt dat dit vaker het geval is als de vastgestelde arbeidsongeschiktheid hoger is. Bij de werkgevers waar een werknemer minder dan 35% arbeidsongeschikt wordt verklaard, vindt 19% dat de arbeidsongeschiktheid te laag is ingeschat. Maar in het geval een IVA-uitkering wordt toegekend zijn bijna alle werkgevers het daar mee eens. In die situatie houdt de re-integratie-verantwoordelijkheid van de werkgevers ook op.

Tevredenheid uitvoering neemt toe

Ook de tevredenheid met de uitvoering van de WIA hangt mede af van de keuringsuitslag; hoe hoger de mate van arbeidsongeschiktheid, hoe meer de cliënt tevreden is. In de loop van de periode 2007 – 2010 is de tevredenheid van cliënten met het optreden van de uitvoerders (arbeidsdeskundigen en verzekeringsartsen) toegenomen.

0.5 De uitvoering van de WIA

De wijze waarop de WIA wordt uitgevoerd heeft een belangrijke invloed op de werking van de wet.

Met de invoering van de WIA kreeg UWV met een aantal nieuwe elementen te maken. UWV heeft de verschillende aspecten van de WIA goed opgepakt en met behulp van verschillende instrumenten (training, protocol ontwikkeling, ondersteunende systemen) ten uitvoer gebracht. Het belangrijkste nieuwe element voor de uitvoering was de vraag voor de claimbeoordeling of de arbeidsongeschiktheid duurzaam was. Het antwoord op de vraag naar de duurzaamheid heeft belangrijke consequenties voor de rechten en plichten en de uitkeringshoogte. UWV heeft veel inspanningen gepleegd om dit aspect zorgvuldig in de claimbeoordeling op te nemen. Het aantal duurzaam en volledig arbeidsongeschikten (IVA) blijft vooralsnog ver achter bij de ramingen zodat geconcludeerd kan worden dat UWV niet te lichtzinnig tot het oordeel duurzaam arbeidsongeschikt komt. Wel is een toenemende secundaire instroom vanuit de volledige WGA'ers naar de IVA te verwachten. Tot nu toe ligt, tenminste kwantitatief, de nadruk in de WIA op de WGA-gerechtigden voor wie activering mogelijk is. Op een aantal aspecten van de uitvoering is UWV niet in staat gebleken de normen te realiseren. Dit betreft de tijdigheid van de claimbeoordeling, waarbij een achterstand te zien is waar verschillende oorzaken aan ten grondslag liggen. Ook de herbeoordelingen laten een achterstand zien, met name bij de professionele herbeoordelingen. De praktische implicaties van deze achterstand lijken echter beperkt, omdat ook de professionele herbeoordelingen in de meeste gevallen niet tot wijzigingen leiden.

Van de werkgevers kiest medio 2010 27% voor eigenrisicodragerschap waarmee zij verantwoordelijk zijn voor de WGA-uitkeringsverstrekking en voor de re-integratie van de arbeidsongeschikte werknemer gedurende 10 jaar.² Werkgevers laten zich hierbij ondersteunen door verzekeraars. Er zijn geen significante verschillen geconstateerd met betrekking tot concrete preventie- en re-integratieintegratieactiviteiten en werkhervatting van langdurig zieken tussen wel- en niet-eigenrisicodragers. Alleen bij werkgevers die ook al ten tijde van de WAO eigen risicodrager waren, is de instroom in de WIA iets lager dan gemiddeld, zo bleek uit de tussenevaluatie WGA.

0.6 Het algemene beeld: werkt de WIA?

De beantwoording van de voorgaande vier centrale vragen vormt de input voor de beantwoording van de centrale vraag: werkt de WIA zoals bedoeld? Voor de beoordeling van deze vraag grijpen we terug op de bedoelingen van de wetgever, die helder opgenomen zijn in de Memorie van Toelichting bij de WIA. De invoering van de WIA lag in het verlengde van de Wet verbetering poortwachter en de Wet verlenging loondoorbetaling bij ziekte, waarbij werkgevers en werknemers in de wachttijd voor de WAO/WIA een sterke verantwoordelijkheid hadden gekregen om het verzuim te beperken en arbeidsongeschiktheid te voorkomen. Wanneer de poort van de WIA eenmaal is bereikt diende de WIA die stimulans tot activering voort te zetten. Tevens diende de WIA een adequate inkomensbescherming te bieden voor degenen die niet in staat waren te werken.

Werking WIA verschillend voor verschillende groepen

Wanneer we nu, bijna 5 jaar na de invoering van de WIA, het beeld bezien, dan is het voor de vraag of de WIA werkt zoals bedoeld was, belangrijk om onderscheid tussen de verschillende groepen in de WIA te maken.

- IVA: voor de volledig en duurzaam arbeidsongeschikten (IVA) biedt de WIA een hoger niveau van inkomensbescherming dan ten tijde van de WAO, namelijk 75%.
- Volledig WGA'ers: voor de volledig niet-duurzaam arbeidsongeschikten in de WGA geldt dat de WIA een blijvende inkomensbescherming van 70% biedt zolang zij deze mate van niet-duurzame arbeidsongeschiktheid behouden.
- Gedeeltelijk WGA en werkend: voor de werkende gedeeltelijk WGA'ers geldt dat de WIA zijn doel bereikt: de gedeeltelijk arbeidsongeschikten werken in

² Cijfer per 1 juli 2010, bron Ministerie van SZW op basis van een gecombineerde analyse van Belastingdienst en UWV.

grote mate en voor degenen die meer dan 50% van hun restverdiencapaciteit benutten is de inkomensbescherming hoger dan in de WAO.

- Gedeeltelijk WGA en niet-werkend: deze groep heeft op den duur, na afloop van de loongerelateerde uitkering, kans op terugval naar een lagere uitkering dan voorheen in de WAO. Deze groep is aangewezen op de vervolguutkering die ten hoogste 51% van het minimumloon bedraagt.
Onder de WAO was de hoogte van de vervolguutkering mede afhankelijk van iemands leeftijd.³ In de groep niet werkende gedeeltelijk WGA'ers zijn de vangnetters oververtegenwoordigd.
- 35-min en werkend: voor de werkende 35-minners geldt dat inkomenspositie afhankelijk is van hun nieuwe inkomen en daarmee vergelijkbaar is met de positie van de 15-minners in de WAO. Degenen met een arbeidsongeschiktheidspercentage tussen de 15 en 35% hebben onder de WIA minder zekerheid over een (klein) deel van hun inkomen dan destijds onder de WAO. Onder de 35-minners is het aandeel werkenden ongeveer de helft.
- 35-min en niet-werkend: de inkomenspositie van de niet-werkende 35-minner hangt af van hun situatie en de uitkering waar zij recht op hebben. Een 35-minner met een recht op WW kan qua inkomen een betere situatie hebben dan een gedeeltelijk WGA'er die minder dan 50% van zijn restverdiencapaciteit benut. Onder de niet-werkende 35-minners zijn de vangnetters oververtegenwoordigd.

Blijkens de Memorie van Toelichting verwachtte de wetgever dat op termijn 65% van de gedeeltelijk WGA'ers zou werken. Dit percentage is nu nog niet bereikt omdat met name de participatie van vangnetters ver achter blijft. Wel kan bij de percentages over arbeidsparticipatie als *werknemer* nog een percentage van ongeveer 10% voor werkzaamheid als *zelfstandige* worden opgeteld. Hiermee kan geconstateerd worden dat de beoogde activering in de WIA voor de verzekerden met een werkgever wordt gerealiseerd (63% van gedeeltelijk WGA'ers met een reguliere werkgever werkt, versus 27% van de vangnetters). Voor de vangnetters, met een uitgangshoogte zonder werkgever, is het veel moeilijker gebleken het principe van werken naar vermogen te realiseren.

Degenen die niet tot de WIA worden toegelaten, de 35-minners, zijn in dezelfde mate werkzaam als de gedeeltelijk WGA'ers. Daarmee is het werken naar vermogen voor de reguliere werknemers voor een groot deel wel, en voor de vangnetters voor een groot deel niet gerealiseerd. Voor de niet-werkenden onder de 35-minners is de terugval in uitkeringshoogte groot.

³ De hoogte van de vervolguutkering in de WAO was een percentage van het minimumloon + 2% voor elk jaar dat iemand ouder is dan 15 jaar. Het percentage is afhankelijk van de mate van arbeidsongeschiktheid en is gelijk aan het percentage in de WIA, maar het loon dat maatgevend is (vervolgdagloon), ligt zodoende hoger dan in de WIA.

De uitvoering zet wel relatief veel re-integratie-instrumenten in voor de vangnetters (35-min en gedeeltelijk WGA) en bereikt daarmee, ondanks dat vangnetters een zwakke groep op de arbeidsmarkt zijn, eenzelfde plaatsingspercentage van ongeveer 30% als voor de reguliere werknemers.

Hiermee wordt de achterstand van de vangnetters op de reguliere werknemers in werkzaamheid enigszins verminderd.

Werkelijkheid na invoering WIA deels anders dan verondersteld

De WIA heeft niet voor alle groepen de werking zoals bedoeld. Daarbij speelt een rol dat twee belangrijke veronderstellingen waarop de wetgever de verwachte werking van de WIA baseerde, in de praktijk anders hebben uitgewerkt.

Allereerst gaat dat om het onderscheid tussen gedeeltelijke en/of tijdelijke versus duurzaam en volledig arbeidsongeschikten. Hoewel in de WGA ook de mogelijkheid van volledige arbeidsongeschiktheid was opgenomen, was niet verwacht dat deze uitkering door een groot deel van de WGA-gerechtigden gebruikt zou moeten worden. Wat betreft de mogelijkheden voor activering van deze groep stelt de MvT: "Omdat betrokkene op het moment van de claimbeoordeling wel volledig arbeidsongeschikt is, kan van hem uiteraard op dat moment geen arbeidsdeelname of pogingen daartoe verwacht worden." In de praktijk hebben we vanaf de invoering van de WIA gezien dat minder personen dan verwacht van de WIA gebruik maken, maar dat daarbinnen een veel groter deel volledig, maar niet duurzaam arbeidsongeschikt is. Voor een groot deel van deze groep blijkt de tijdelijkheid van deze volledige arbeidsongeschiktheid lang te duren. Herbeoordelingen van deze groep laten weinig wijziging in status zien. De activerende werking, die met de WGA werd beoogd, is voor deze groep volledig, niet duurzaam arbeidsongeschikten slechts gedeeltelijk van toepassing.

De andere veronderstelling die in de praktijk een ander beeld heeft laten zien, is de mate waarin werkgevers een rol spelen in de realisering van de doelstellingen van de WIA. De wetgever voorzag een grote rol voor de werkgevers om gedeeltelijk arbeidsongeschikten aan het werk te houden en in dienst te nemen. Een grote groep verzekerden heeft echter geen werkgever die loon doorbetaalt gedurende de wachttijd voor de WIA en is aangewezen op het vangnet van de Ziekwet. Deze vangnetters vormen een groot deel van de instroom in de WIA en voor deze groep is de activerende werking moeilijker te realiseren. De medewerking van een werkgever is immers cruciaal bij het aan het werk houden of krijgen van een (gedeeltelijk) arbeidsongeschikte. In het geval van vangnetters gaat het om werk bij een nieuwe werkgever en dat is niet eenvoudig te realiseren, gezien ook de veel lagere percentages werkenden onder de vangnetters.

Evaluatie

De WIA is te beschouwen als het sluitstuk van een ontwikkeling in de wetgeving rond ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid waarbij de mogelijkheden in plaats van de beperkingen centraal staan en waarbij werk boven uitkering gaat. De OECD geeft in een internationale vergelijking aan dat Nederland met deze hervormingen voorop loopt in Europa en zich ontwikkeld heeft van een ziek land met de Dutch Disease naar een voorbeeldland voor anderen (bron 19). Ook het CBS geeft in de "Nederlandse economie 2009" aan dat de afname van verzuim en arbeidsongeschiktheid samenhangen met de veranderende wetgeving op dit terrein, waaronder de WIA (bron 42). Een analyse van het effect van vier verschillende maatregelen (premiedifferentiatie, poortwachter, aangepast schattingsbesluit, WIA) op de instroomkans in de WAO/WIA laat zien dat tussen 1999 en 2009 de instroomkans met 71% is afgenomen, waarvan twee derde samenhangt met maatregelen van voor de WIA en een derde met de WIA zelf (bron 36).

Op basis van onze evaluatie gaan we dieper in op de effectiviteit van de WIA en de rol van de uitvoering daarbij.

Effectiviteit

Wat betreft de effectiviteit gaat het om de vraag of de doelen die bij aanvang van de WIA gesteld zijn ook behaald zijn en welke bijdrage de WIA daar aan geleverd heeft. De doelen die bij de invoering van de WIA gesteld zijn hadden betrekking op de instroombeperking, op de mate van werkzaamheid in de WGA (werken naar vermogen) en op inkomensbescherming. Per doel bespreken we het resultaat en de bijdrage van de WIA daaraan.

- De *instroom* in de WIA is vooralsnog lager dan destijds geraamd was. Het achterblijven van het aantal IVA-uitkeringen en van het aantal gedeeltelijke WGA-uitkeringen veroorzaken dit goede resultaat. Het aantal volledige WGA-uitkeringen is juist hoger dan geraamd. De lage instroom in de WIA is slechts gedeeltelijk veroorzaakt door de WIA zelf en dan met name door de toelatingscriteria voor de WIA. Er komen ook minder mensen aan de poort van de WIA door de Wet verbetering poortwachter en de Wet verlenging loondoorbetaling bij ziekte. Deze wetgeving prikkelt organisaties een verzuim- en re-integratiebeleid te voeren. Werkgevers zijn actiever geworden als het gaat om preventie, verzuim en re-integratie.
- De mate van *werkzaamheid* loopt licht achter bij de ramingen van destijds. Verwacht was een werkzaamheid van 65% voor gedeeltelijk WGA'ers. Anno 2010 is een percentage van 63% van de WGA'ers werkzaam die reguliere werknemer waren, en 27% van de WGA'ers uit het vangnet. Hierbij zijn de zelfstandig werkzamen niet meegerekend. Als we alleen naar de verzekerden

met een werkgever kijken dan zijn de ramingen ruimschoots gerealiseerd, wanneer de zelfstandigen meegeteld worden. De mate van werkzaamheid onder de vangnetters blijft echter ver achter. Gezien de zwaardere problematiek van deze groep en de benodigde medewerking van een nieuwe werkgever vraagt een hoger percentage werkende vangnetters ook veel inspanningen.

- De *inkomensbescherming* heeft voor de grootste groepen in de WIA het beoogde niveau bereikt, namelijk voor de IVA-gerechtigden, de werkende gedeeltelijk WGA'ers en de volledig WGA'ers. De niet werkende gedeeltelijk WGA'ers kunnen echter na de loongerelateerde uitkering te maken krijgen met een scherpe inkomensdaling tot onder het sociaal minimum. Binnen deze groep zijn de vangnetters oververtegenwoordigd die door het ontbreken van een werkgever minder kans hebben op werkhervatting. Om het percentage werkenden in deze groep en daarmee de inkomensbescherming voor deze groep te verbeteren is de medewerking van een nieuwe werkgever nodig.

Uitvoering

Wat betreft de uitvoering gaat het om de vraag in welke mate deze heeft bijgedragen aan de effectiviteit van de WIA. Ook hier maken we een onderscheid naar de driedelige doelstelling van de WIA.

- De uitvoering heeft een wezenlijke bijdrage geleverd aan de instroombeperking in de WIA door de wijze waarop de toelatingscriteria geïmplementeerd zijn. Met name de uitvoering van het duurzaamheidskader en het reeds voor de invoering van de WIA aangepaste Schattingsbesluit zijn hiervoor van belang geweest.
- De uitvoering heeft een bijdrage geleverd aan de mate van werkzaamheid in de WIA. Voor gedeeltelijk WGA'ers wordt door UWV begeleiding geboden en worden trajecten ingezet. Juist voor vangnetters, die in veel mindere mate werkzaam zijn bij aanvang van hun WGA-uitkering, heeft UWV veel trajecten ingezet. Dat het percentage werkende vangnetters onder de gedeeltelijk WGA'ers toch achterblijft is een aandachtspunt voor alle betrokken actoren: beleidsmakers, uitvoering en sociale partners.
- De uitvoering heeft een bijdrage geleverd aan adequate inkomensbescherming. Dat is naast het reguliere proces van uitkeringsverstrekking ook gebeurd door het tijdig instellen van voorschotregelingen. Nadeel van de voorschotregelingen en van de achterstanden bij het verrekenen van inkomsten is dat verzekerden soms het zicht op hun uitkeringssituatie kwijt raken en daardoor niet meer het overzicht hebben hoe werken loont.
- UWV verricht veel inspanningen voor de grootste groep in de WIA: de volledig WGA'ers. Voor deze groep worden re-integratievisies opgesteld en herbeoordelingen uitgevoerd. De resultaten van deze inspanningen zijn beperkt

in termen van vermeerdering van restverdiencapaciteit. Het beoordelingskader van de WIA leidt voor degenen aan wie een volledige WGA-uitkering is toegekend niet snel tot toekenning van een lager arbeidsongeschiktheidspercentage of een IVA uitkering. Degenen die onder de WGA volledig arbeidsongeschikt worden bevonden blijven dat in veel gevallen, zij het dat zij niet duurzaam arbeidsongeschikt worden bevonden. Dit betekent dat een groot deel van de uitvoeringsinspanningen voor deze groep niet direct tot resultaten leidt. Dit is aanleiding voor de vraag of de inzet van deze uitvoeringsinstrumenten voor deze groep effectief is.

1 INLEIDING

1.1 Evaluatie WIA

Bij de invoering van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (verder WIA) op 29 december 2005 is toegezegd dat de Staten Generaal binnen 5 jaar een verslag zou krijgen van de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. In opdracht van het ministerie van SZW hebben AStri en ECORYS met voorliggend rapport het onderzoek ten behoeve van deze evaluatie uitgevoerd.

Vanaf midden jaren negentig van de vorige eeuw zijn grondige analyses uitgevoerd naar de achtergronden van het hoge beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen in Nederland. Deze analyses hebben een groot aantal oorzaken van de problematiek blootgelegd, waaronder de lage toetredingsdrempel en de nadruk op de arbeidsongeschiktheid in plaats van de nadruk op het in veel gevallen resterende arbeidsvermogen. Deze inzichten hebben geleid tot een serie nieuwe wetgeving gericht op activering ("werk boven uitkering") waarvan de invoering van de WIA op 29 december 2005 als sluitstuk beschouwd kan worden. Met de invoering van de WIA gaat het er om ook na de loondoorbetalingperiode de nadruk te leggen op arbeidsgeschiktheid in plaats van arbeidsongeschiktheid.

Centrale vraag evaluatie

Juist omdat de WIA een wezenlijke omslag beoogde, is het voor de evaluatie van belang om zicht te krijgen op hoe de WIA nu in de praktijk werkt. Daarbij is de centrale vraag voor deze evaluatie:

In welke mate draagt de WIA bij aan werk en inkomen naar arbeidsvermogen?

Met het beantwoorden van deze vraag kan de evaluatie een oordeel geven over de mate waarin het hoofddoel van de WIA bereikt is.

In totaal formuleert het ministerie vier kernvragen die gezamenlijk het antwoord op de centrale vraag dienen te leveren.

1. *In hoeverre heeft de WIA zich vertaald in een vermindering van de instroom in de arbeidsongeschiktheidsregelingen?*
2. *In hoeverre heeft de WIA bevorderd dat personen na instroom in de WIA blijven of gaan werken naar vermogen (werkbehoud of werkhervatting) en tot welke uitkeringsniveaus leiden de verschillende posities in de WIA?*

3. *Hoe wordt de WIA ervaren door cliënten (werkgevers en werknemers / uitkeringsgerechtigden)?*
4. *Hoe verloopt de uitvoering van de WIA?*

Bij de beantwoording van deze vragen wordt expliciet aandacht gevraagd voor het onderscheid tussen verzekerden met een reguliere werkgever en verzekerden zonder werkgever die op het vangnet van de Ziektewet zijn aangewezen (vangnetters).

Evaluatiemodel

De evaluatievragen voor de WIA worden geplaatst in het kader van een evaluatiemodel. Het evaluatiemodel laat zien welke factoren – en relaties daartussen – een rol spelen in de evaluatie van de WIA en de vier kernvragen.

Dit model voor beleidsevaluatie bestaat uit de volgende elementen: de doelen, de input, de output en de outcome (en het achterliggende doel) van het beleid. Voorafgaand aan de doelen wordt gekeken of de doelen passen bij het gesignaleerde beleidsprobleem. In schema gaat het bij een evaluatie om de volgende vijf elementen:

PROBLEEM → BELEIDSDOELEN → INPUT → OUTPUT → OUTCOME (→ IMPACT)

Deze vijf elementen zijn voor de evaluatie van de WIA als volgt vertaald:

(BELEIDS)PROBLEEM: - Hoge mate van arbeidsongeschiktheid in Nederland

BELEIDSDOELEN: - Bevordering van arbeidsgeschiktheid
 - Werken naar vermogen
 - Inkomensbescherming

INPUT: WIA:
 - Toelatingscriteria WGA en IVA
 - Middelen voor re-integratie
 - Uitkeringssystematiek (IVA en WGA)

OUTPUT: Gedragreacties van werkgevers, verzekerden en uitvoerders.

- OUTCOME:
- Instroom in de WIA (WGA en IVA) inclusief de mate van arbeidsgeschiktheid in de WGA
 - De mate waarin WIA-gerechtigden werk behouden hebben of werk hervat hebben.

Het achterliggende doel van het beleid wordt aangeduid als de impact. In dit geval is het bevorderen van arbeidsgeschiktheid en het bieden van inkomensbescherming.

Over de relaties tussen de verschillende onderdelen kunnen evaluatievragen gesteld worden. In deze evaluatie gaat het om de vraag naar de effectiviteit en naar de uitvoering.

1. *Effectiviteit*: dit betreft een beoordeling van de mate waarin de gestelde doelen met de behaalde resultaten worden bereikt. Deze vraag kan concreet worden vertaald als: "Zijn de doelen gehaald en welke bijdrage heeft de WIA daar aan geleverd?". Deze vraag dient te worden beantwoord op het niveau van zowel de outputs als de resultaten. Voorbeelden: is de instroom in de WIA op het beoogde niveau gekomen (vraag naar outcome); hebben de verzekerden hun gedrag aangepast richting werkbehoud en werkhervatting (vraag naar output) en leidt de WIA ook tot een grotere arbeidsdeelname van gedeeltelijk arbeidsongeschikten of alleen maar tot een lage instroom (vraag naar resultaat)? Daarbij dient de evaluatie vooral ook aan te geven op welke wijze de WIA heeft bijgedragen aan het behalen van de doelstellingen.
2. *Uitvoering*: onder het begrip uitvoering vallen de verschillende aspecten van de uitvoering van de WIA. In de evaluatie ligt het accent op het uitvoeringsproces als verklarende factor voor de mate van effectiviteit van de WIA. De concrete vraag is hier: "Welke bijdrage heeft de uitvoering van de WIA geleverd aan de relevantie, effectiviteit en efficiency van het beleid?"

Deelvragen als leidraad

Het ministerie heeft bij aanvang van de evaluatie een groot aantal specifieke vragen meegegeven. Deze vragen zijn in 5 categorieën deelvragen ingedeeld: vragen naar de situatie van drie groepen in de WIA: 35-minners, WGA-gerechtigden en IVA-gerechtigden en een vraag naar de cliëntbeleving van zowel werknemers, uitkeringsgerechtigden als werkgevers en tot slot de vraag naar de uitvoering van de WIA. Tabel 1.1 geeft aan hoe deze deelvragen zich verhouden tot de centrale vragen en tot de achterliggende aspecten van de evaluatie (effectiviteit en uitvoering van de WIA).

Tabel 1.1 Relatie deelvragen, kernvragen en evaluatie aspecten

Categorie deelvragen	Heeft betrekking op kernvragen	Heeft betrekking op evaluatie aspect
a. Onderzoeksvragen rond activering en uitkeringspositie 35-minners: beschrijving van groep 35-minners en inzet re-integratie-instrumentarium.	2. Bevordering werken naar vermogen en uitkeringsniveaus van verschillende posities. 4. Uitvoering WIA.	- Effectiviteit - Uitvoering
b. Onderzoeksvragen rond activering en uitkeringspositie van WGA-gerechtigden.	2. Bevordering werken naar vermogen en uitkeringsniveaus van verschillende posities. 4. Uitvoering WIA.	- Effectiviteit - Uitvoering
c. Onderzoeksvragen rond inkomenspositie van IVA-gerechtigden.	2. Bevordering werken naar vermogen en uitkeringsniveaus van verschillende posities. 4. Uitvoering WIA.	- Effectiviteit
d. Onderzoeksvragen rond cliëntbeleving.	3. Hoe wordt de WIA ervaren door cliënten.	- Effectiviteit - Uitvoering
e. Onderzoeksvragen naar uitvoering door UWV.	4. Uitvoering WIA.	- Uitvoering

De vijf categorieën deelvragen vormen de leidraad voor dit rapport. Aan elke deelvraag wordt een hoofdstuk gewijd. De beantwoording van de centrale vragen en uiteindelijk van de evaluatievragen naar de effectiviteit en de uitvoering van de WIA vindt plaats in het slothoofdstuk.

1.2 Onderzoeksopzet

Voor deze evaluatie is een mix van de volgende drie methoden gebruikt:

- literatuur- en bronnenanalyse;
- enquête onder werkgevers;
- quick scan activiteiten gemeenten ten behoeve van IVA-gerechtigden.

Literatuur- en bronnenanalyse

Sinds de invoering van de WIA is een groot aantal onderzoeken uitgevoerd naar verschillende aspecten van de WIA en de werking en effecten van onderdelen van de WIA.

Deze studies vormen de centrale bronnen waar deze evaluatie op gebaseerd is. Bij de aanvang van de evaluatie is een overzicht van circa 30 relevante bronnen opgesteld. Per bron is vervolgens geanalyseerd welke informatie deze over elke deelvraag bevatte. Dit is neergelegd in een schema per deelvraag. Deze analyse resulteerde in een overzicht per deelvraag van de bronnen die relevante informatie bevatten en de kern van deze relevante informatie. Deze vijf overzichten vormden het startpunt van de evaluatie. Vervolgens is per deelvraag de analyse van de bevindingen gemaakt, waarbij de originele bronnen en in een aantal gevallen aanvullende bronnen geraadpleegd zijn. Tevens is in deze fase aanvullende informatie aan UWV en aan het ministerie gevraagd. Het literatuuroverzicht in de bijlage bevat het genummerde overzicht van alle gebruikte bronnen. In de tekst wordt als bronverwijzing naar het betreffende nummer verwezen. Gedurende het evaluatie onderzoek zijn enkele aanvullende bronnen van UWV beschikbaar gekomen. Het betreft de analyse van de positie van IVA-gerechtigden, opgenomen in de UWV Kwartaalverkenning 2010-III en een notitie van UWV over de uitvoering en claimbeoordeling WIA.

Enquête onder werkgevers

Aangezien bij aanvang van de evaluatie onvoldoende informatie beschikbaar was over de ervaringen van de werkgevers met de WIA is een enquête uitgezet onder werkgevers die ook werkelijk ervaringen met de WIA hebben, dat wil zeggen die ooit te maken hebben gehad met een claimaanvraag en -beoordeling van een van hun werknemers. Voor deze enquête is door UWV een steekproef getrokken van werkgevers die te maken hebben gehad met een WIA-claimbeoordeling van een van hun werknemers met verschillende uitslagen: 35-min, 35-80% WGA, 80-100% WGA en IVA. In de enquête is onderscheid gemaakt naar werkgevers die publiek verzekerd zijn voor de WGA en die eigen risicodragers (ERD) zijn. De respons op deze enquête was 30%. De bijlage bevat de vragenlijst en een nadere toelichting op de respons.

Telefonische quick scan onder 20 gemeenten

Een van de specifieke vragen voor deze evaluatie was het geven van "een beeld van de inzet van sociale activering [voor IVA-gerechtigden] door gemeenten". De achtergrond hiervan is dat bij de parlementaire behandeling van de WIA is gesproken over de vraag wie zou moeten zorgen voor activering van IVA-cliënten die daaraan behoefte hebben. Dit ligt niet op de weg van UWV, aangezien IVA-cliënten niet re-integreerbaar naar werk geacht worden te zijn, gezien hun status van "volledig en duurzaam" arbeidsongeschikt. In plaats daarvan zouden gemeenten ondersteuning kunnen bieden aan deze cliënten, voorzover die daaraan behoefte hebben.

In een quick scan, bestaande uit een twintigtal telefonische interviews met gemeenten (daarbinnen doorgaans de sociale diensten), is deze informatie verkregen. Hoofdstuk 5, over de IVA-gerechtigden, bevat deze informatie.

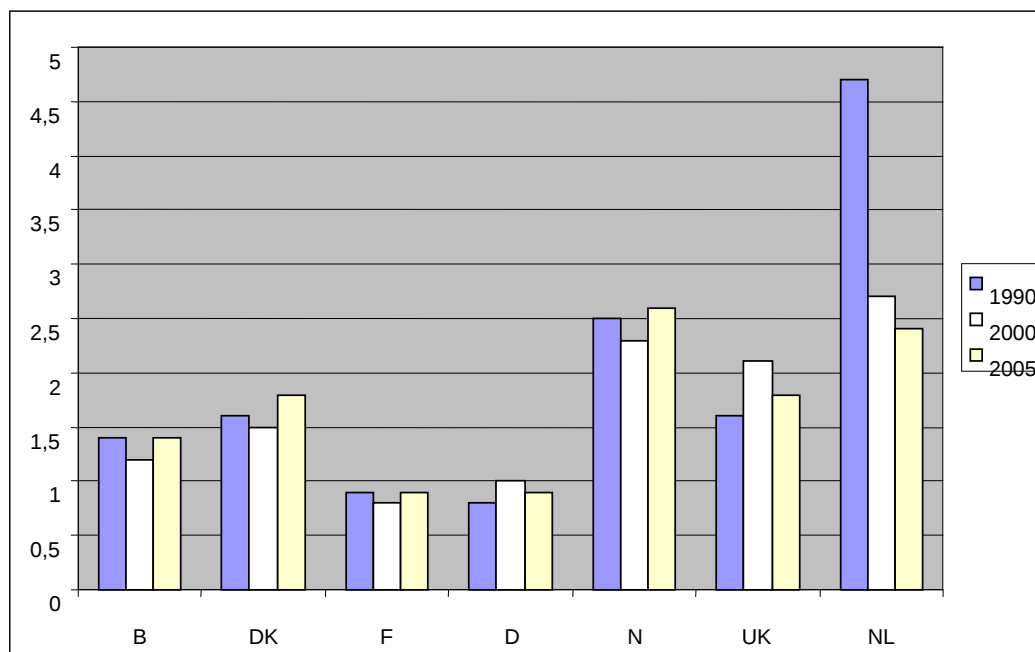
2 DE WIA: CONTEXT EN SYSTEMATIEK

2.1. Inleiding

Op 29 december 2005 werd de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wet WIA) ingevoerd. De wet beoogt enerzijds een (verdere) activering van arbeidsgeschiktheid, anderzijds inkomensbescherming bij arbeidsongeschiktheid. In dit opzicht betekende de WIA een breuk met de destijds bestaande arbeidsongeschiktheidswetgeving (WAO); deze was van oudsher primair gericht op inkomensondersteuning, en is in de loop der tijd aangevuld en uitgebreid met prikkels en instrumenten voor activering en re-integratie. In de WIA liggen de accenten precies omgekeerd: werkhervatting staat voorop (uiteraard voor zover de gezondheid dat toelaat), en in aanvulling daarop biedt de wet inkomensbescherming "Werk boven uitkering!"

2.2. Historische context: hoogte en stijging volume arbeidsongeschiktheid

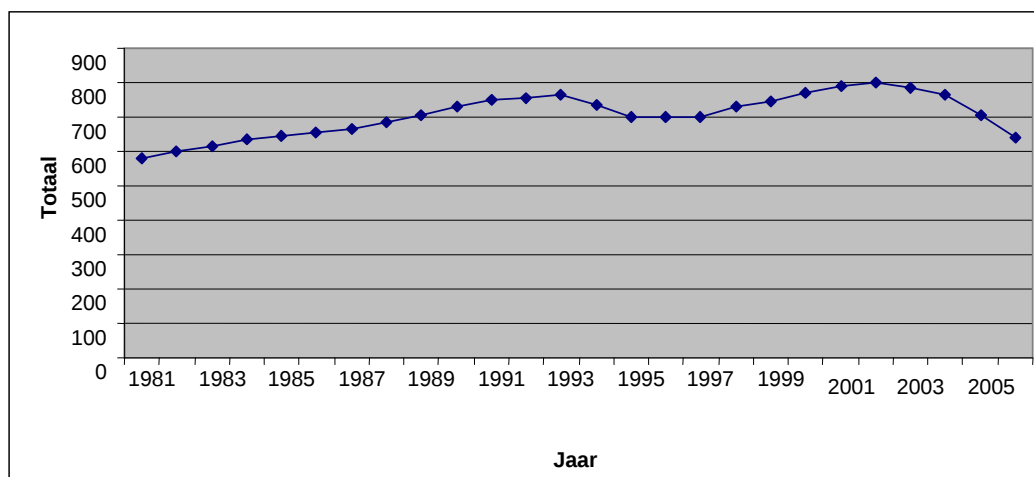
De aanleiding voor de WIA was gelegen in het weinig activerende karakter van het arbeidsongeschiktheidsstelsel in Nederland. Zo onderscheidde Nederland zich van vrijwel alle andere Europese landen door het hoge volume van de arbeidsongeschiktheid. In grafiek 2.1 is dit weergegeven voor de jaren 1990, 2000 en 2005, waarbij als maat voor het volume is gehanteerd het percentage van het bruto binnenlands product (BBP) dat wordt besteed aan arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. We zien dat Nederland in deze vergelijking koploper placht te zijn, maar ook dat van 2000 op 2005 een daling optreedt die in de meeste andere landen niet is waar te nemen.

Figuur 2.1 Uitgaven voor arbeidsongeschiktheid als % BBP, 1990-2005

Bron: OECD, *Sickness, Disability and Work. Background Paper*. High Level Forum, Stockholm, 14-15 May 2009.

Het relatief grote volume van de arbeidsongeschiktheidsregelingen was opgebouwd door een stijging over een reeks van jaren. In figuur 2.2 is het aantal lopende WAO-uitkeringen vanaf 1981 weergegeven, waarin te zien is dat dit volume aanvankelijk leek te culmineren rond het jaar 1990 en daarna te stabiliseren; in het midden van de jaren 1990 begon opnieuw een stijging van het aantal lopende uitkeringen. Verontrustend was dat niet alleen het volume, maar ook de instroom in de WAO in die periode (sterk) toenam, tot ruim 100.000 per jaar in 2000-2001.

Figuur 2.2 Lopende uitkeringen WAO, 1981-2006 (* 1.000)



Bron: UWV, Kroniek van de sociale verzekeringen 2007

De daling van het WAO-volume in 2005 is overigens het effect van de verlenging van de wachttijd van 1 tot 2 jaar. Daardoor vond er in 2005 (vrijwel) geen instroom in de WAO plaats.

2.3. Eerdere maatregelen

Dat vanaf begin jaren negentig het WAO-volume terugliep wordt mede toegeschreven aan het feit dat vanaf 1992 een reeks van wetten en maatregelen werd ingevoerd die beoogden het ziekteverzuim en de arbeidsongeschiktheid terug te dringen en re-integratie te bevorderen. Enkele van de "rode draden" in deze reeks waren het leggen van steeds meer verantwoordelijkheid bij werkgevers (en werknemers), alsmede het inbouwen van financiële prikkels (bijvoorbeeld premiedifferentiatie en eigen risicoperiodes) om preventie en re-integratie te bevorderen. Zonder in detail in te gaan op al deze maatregelen en wetgeving, staan we hier kort stil bij enkele daarvan die in de context van de WIA in het bijzonder relevant zijn.

Een belangrijke stap was de invoering van de *Wet verbetering poortwachter* (Wvp) per 1 april 2002. Deze resulteerde in een structurele daling van het langdurig ziekteverzuim en de WAO-instroom⁴). In 2004 volgden de *Wet verlenging*

⁴ Reijenga, F.A., T.J. Veerman & N. van den Berg (maart 2006). *Onderzoek evaluatie wet verbetering poortwachter*. Werkdocument nr. 363. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

loondoorbetalingplicht bij ziekte (VLZ), waarmee de loondoorbetalingperiode bij ziekte werd verlengd van 1 naar 2 jaar, en een *aanpassing van het "Schattingsbesluit"* (aSB), waarmee toegang tot de arbeidsongeschiktheidsuitkering werd beperkt. Bovengenoemde wetten leggen de verantwoordelijkheid om langdurig ziekteverzuim en uiteindelijk arbeidsongeschiktheid te voorkomen bij de werkgever en werknemer, en bevatten zowel financiële prikkels als instrumenten ter bevordering van re-integratie. Waar het gaat om (ex-)werknemers zonder werkgever, de zogenoemde vangnetters, draagt UWV de verantwoordelijkheid voor verzuimbegeleiding en re-integratie (dit wordt wel aangeduid als de "Arbo-rol" van UWV jegens vangnetters). In dat kader is relevant de *Wet activering vangnetters* uit 2008, die beoogt de activerende werking te vergroten van "werkgeverloze" werknemers die recht hebben op ziekengeld op grond van de Ziektewet.

De werking van de WIA moet gezien worden in de context van deze andere wetten en maatregelen en van de synergie tussen die maatregelen. Daardoor is het alleen bij benadering mogelijk om het eigenstandig effect van de WIA te isoleren van dat van andere maatregelen. Van Sonsbeek en Gradus (bron 36) schatten dat over de periode 1999-2009 de daling van de instroomkans in de WAO/WIA voor twee derde samenhangt met maatregelen die al voor de WIA zijn genomen en een derde met de WIA.

2.4. Systematiek van de WIA

De WIA sluit naadloos aan op de eerdere maatregelen om de activerende werking van het stelsel te vergroten. Met de WIA is beoogd ook na de loondoorbetalingperiode of ZW-periode de omslag te maken naar het leggen van de nadruk op arbeidsgeschiktheid in plaats van arbeidsongeschiktheid. Werkgever en werknemer moeten in eerste instantie de onderling gegroeide problemen, medisch of anderszins, oplossen. Als dat niet lukt, mag de werknemer niet worden afgeschreven, maar moet hem een uitkering worden verstrekt die is gericht op herstel en re-integratie. De WIA is in belangrijke mate gebaseerd op de adviezen van de commissie Donner (2001) en de Sociaal-Economische Raad (2002 en 2004).

Systematiek van de WIA (1): de uitkeringsstructuur

Een essentieel onderdeel van de WIA is het onderscheid tussen enerzijds gedeeltelijke en/of tijdelijke arbeidsgeschiktheid en anderzijds duurzame en volledige arbeidsongeschiktheid. Van "arbeidsongeschiktheid" is overigens pas sprake als iemand door ziekte of gebrek een loonverlies (in technische termen: "verlies van verdien capaciteit") van tenminste 35% heeft; van "volledige" arbeidsongeschiktheid is sprake bij een loonverlies van 80-100%.

De wet WIA valt daarom in twee regelingen uiteen:

- de WGA (regeling werkhervatting gedeeltelijk arbeidsgeschikten);
- de IVA (regeling Inkomensvoorziening volledig arbeidsongeschikten).

Bij *gedeeltelijke arbeidsgeschiktheid* is er prioriteit voor de activering van de arbeidsgeschiktheid. De WIA voorziet in instrumenten die de re-integratie van deze mensen in het arbeidsproces mogelijk moeten maken en in financiële prikkels voor zowel werkgevers als werknemers om die re-integratie aantrekkelijk te maken. Degenen met een WGA-uitkering hebben recht op ondersteuning bij re-integratie, hetzij van het UWV, hetzij van de werkgever (bij eigen risicodragen), en zijn verplicht aan re-integratie mee te werken, bijvoorbeeld door te solliciteren. De WGA-uitkering voor deze mensen is zo vormgegeven dat (meer) werken altijd lonender is dan het ontvangen van een uitkering. Voor de gedeeltelijk arbeidsgeschikte werknemer biedt de WIA inkomensbescherming voor zijn inkomensverlies als gevolg van ziekte of handicap. Deze bescherming is maximaal wanneer de werknemer zijn resterende verdien capaciteit volledig inzet in het arbeidsproces. In concreto is de uitkeringssystematiek als volgt. De WGA bestaat uit twee uitkeringsfasen: de *loongerelateerde fase* en de *vervolgfase*. In de loongerelateerde fase (LGU-uitkering) wordt in de eerste twee maanden 75%, en daarna 70% van het verschil tussen het oude en het nieuwe loon betaald. De duur van deze fase is gelijk aan die van de WW en hangt dus af van het feitelijke arbeidsverleden vanaf 1998 en van de leeftijd voor degenen die voor 1980 zijn geboren.

In de *vervolgfase* zijn er twee mogelijkheden: een vervolguutkering of een loonaanvullinguitkering (LAU). De vervolguutkering (VVU) vormt de bodem; de WGA-er die niet of onvoldoende verdient uit arbeid valt terug op deze VVU. Deze bedraagt een percentage van het minimumloon; dat percentage hangt af van de door UWV vastgestelde mate van arbeidsongeschiktheid en varieert van 28% bij de laagste klasse van arbeidsongeschiktheid (35-45%) tot 50,75% bij de hoogste (65-80%). Voorbeeld: het minimumloon per januari 2010 is € 1.407,60. Bij een arbeidsongeschiktheidspercentage van 60% is de vervolguutkering $42\% \times 1.407,60 = € 591,19$. Voor wie minder verdiende dan het minimumloon (bijvoorbeeld bij parttime werk) is niet het minimumloon maar het feitelijke loon de basis voor berekening van de uitkering.

Of men in aanmerking komt voor een *loonaanvullinguitkering* (LAU) hangt af van het verschil tussen wat men volgens UWV zou kunnen verdienen, namelijk in dit voorbeeld 40% van het oude loon, en wat men feitelijk verdient. Als betrokkene minder dan de helft van zijn resterende verdien capaciteit (20% van zijn oude loon) te gelde maakt dan krijgt hij geen loonaanvulling. Als hij meer dan 20% van

zijn oude loon verdient dan bedraagt de WGA-uitkering 70% van het verschil tussen het oude loon en de resterende verdien capaciteit (in dit voorbeeld 40% van het oude loon). De loonaanvullingsuitkering is dan het verschil tussen deze uitkering en de vervolgutkering.

Deze uitkeringsregels zorgen ervoor dat bij gedeeltelijk arbeidsongeschiktheid meer werken een hoger inkomen (uitkering plus loon) levert. Bij volledige, maar niet duurzame arbeidsongeschiktheid is de WGA-uitkering gelijk aan de WW-uitkering, maar met een maximale duur die niet afhangt van het formele arbeidsverleden maar van de duur van de (volledige) arbeidsongeschiktheid. Eenvoudig gezegd, wie als volledig arbeidsongeschikte in de WGA zit blijft een uitkering van 70% ontvangen zolang de volledige arbeidsongeschiktheid duurt.

Bij volledige én duurzame arbeidsongeschiktheid biedt activering geen perspectief. Van volledige en duurzame arbeidsongeschiktheid is sprake als een werknemer als gevolg van ziekte blijvend en volledig niet meer in staat is om te werken. Voor deze mensen voorziet de WIA in inkomensbescherming in de vorm van de IVA. Deze kent een overzichtelijk uitkeringsregime: de uitkering bedraagt 75% van het laatstverdiende (oude) loon, en eindigt wanneer sprake is van een uitsluitingsgrond (in de praktijk met name bij overlijden of bij het bereiken van de AOW-leeftijd).

Systematiek van de WIA (2): financiering en uitvoering

WGA en IVA kennen geheel gescheiden financieringsstelsels. Voor de IVA betalen alle werkgevers een uniforme basispremie WAO/WIA. De IVA wordt in zijn geheel uitgevoerd door UWV.

In de WGA ligt de financiering en uitvoering complexer. Dit staat bekend als het "hybride stelsel", waarin publieke en private uitvoering c.q. financiering naast elkaar bestaan. Kort samengevat komt het erop neer dat de WGA wordt uitgevoerd door UWV en gefinancierd uit een gedifferentieerde werkgeverspremie (hoger naarmate de werkgever in voorafgaande jaren een hoger arbeidsongeschiktheidsrisico had); echter, de werkgever kan er ook voor kiezen om eigen risicodragers (ERD) te worden voor de eerste tien uitkeringsjaren WGA, en de uitvoering en financiering zelf te regelen. In dat geval is de werkgever ook gedurende die 10 jaar verantwoordelijk voor de re-integratie van "zijn" WGA'ers (doorgaans nemen verzekeraars ook deze zorg voor re-integratie over van de werkgever). Voor meer details over de werking van het hybride WGA-stelsel verwijzen we naar de tussenevaluatie WGA⁵.

⁵ Cuelenaere, B., e.a. (2009) *Effecten hybride financiering WGA*. Rotterdam/Leiden: Ecorys/ASTri.

2.5. Samenvatting bevindingen

De invoering van de WIA moet gezien worden in de historische context van het grote volume van de arbeidsongeschiktheid in Nederland, zoals we dat kenden tot in de jaren '90. Ook in internationaal vergelijkend perspectief kende ons land een groot hoog volume. Reeds vanaf de jaren '90 is achtereenvolgens een reeks van wetten en maatregelen ingevoerd waarmee een beperking van de arbeidsongeschiktheid werd bereikt; de belangrijkste, meest recente daarvan zijn de Wet Verbetering Poortwachter, de verlenging van de loondoorbetalingplicht bij ziekte, en de aanscherping van het "Schattingsbesluit" die de drempel voor instroom in de WAO verhoogde. Het effect van de WIA moet mede gezien worden in de context van die andere wetten en maatregelen en de synergie daartussen. Het is daardoor moeilijk om het eigenstandig effect van de WIA op het volume van de arbeidsongeschiktheid te isoleren van die andere wetten. Een statistische analyse duidt erop dat van de daling van de instroom over de afgelopen tien jaar een derde is toe te schrijven aan de WIA en twee derde aan eerdere maatregelen. Kenmerkend voor de WIA is dat, meer dan voorheen in de WAO, de nadruk ligt op wat iemand nog wel kan (dus niet primair op de arbeidsongeschiktheid) en dat werkhervatting voorop staat (het benutten van resterende verdien capaciteit). De uitkeringsstructuur bevat daartoe financiële prikkels voor werknemers – **"werk moet lonen"**. Met name na het verstrijken van de eerste uitkeringsfase (de loongerelateerde uitkering, LGU) is er voor gedeeltelijk arbeidsgeschikten een sterke prikkel: wie voldoende werkt heeft daarvan financieel voordeel (door de Loonaanvullingsuitkering, LAU), wie niet of onvoldoende werkt valt terug op de lagere Vervoluitkering (VVU). Weliswaar gaat dus "werk boven uitkering", maar in aanvulling op de prikkels tot werkhervatting biedt de WIA inkomensbescherming voor degenen die (tijdelijk dan wel duurzaam) niet tot werken in staat zijn. Ook werkgevers ondervinden financiële prikkels tot beperking van de WIA-instroom (althans de instroom WGA) als gevolg van de premiedifferentiatie en van de mogelijkheid tot eigen risicodragerschap annex private verzekering in de WGA.

3 DE WIA: KWANTITATIEVE GEGEVENS

3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste cijfermatige ontwikkelingen in de WIA samengevat. Bronnen zijn in hoofdzaak de diverse UWV-publicaties (UWV-Kwartaalverkenningen (UKV), viermaandelijke en jaarstatistieken "Kwantitatieve informatie", diverse kennismemoranda (KM) en de monitor "Arbeidsbeperkten en werk").

We beginnen in 3.2 met een weergave van de verwachtingen die blijkens de ramingen in de Memorie van Toelichting bij invoering van de WIA bestonden en leggen deze naast de realisaties over 2006-2009. Vervolgens gaan we in 3.3 nader in op de ontwikkeling van de claims en claimbeoordeling WIA en op de ontwikkeling van de nieuwe, lopende en beëindigde uitkeringen sinds 2006, uitgesplitst naar een aantal kenmerken van de instromers. Aan de groei van de instroom wordt in 3.4 afzonderlijk aandacht besteed. Daarna volgen de thema's werkhervatting en begeleiding (3.5), de 35-minners (3.6) en de vangnetters (3.7). In 3.8 vatten we de bevindingen samen.

3.2. Ramingen en realisaties

Wat verwachtte men destijds van het WIA-volume en in hoeverre kwam dat uit?

In tabel 3.1 zijn de ramingen uit de MvT over het aantal uitkeringen 2006-2010 weergegeven alsmede de realisaties volgens UWV (lopend bestand WIA, bronnen 1d).

Tabel 3.1 Ramingen en realisaties uitkeringen WIA

Ramingen MvT					
(bestand ultimo jaar)					
* 1.000	2006	2007	2008	2009	2010
Totaal	46	84	118	149	181
IVA	19	38	57	76	95
WGA totaal	27	46	61	73	86
daarvan					
WGA gedeeltelijk	18	34	46	57	69
WGA tijdelijk volledig	8	13	15	16	17

Realisaties					
(lopend bestand volgens kwantitatieve 4-maandsverslagen UWV, bron 1d)					
* 1.000	2006	2007	2008	2009	2010*
Totaal	19	38	60	83	109
IVA	4	8	14	20	27
WGA totaal	15	30	46	63	82
daarvan					
WGA gedeeltelijk	3	7	12	16	21**
WGA tijdelijk volledig	13	23	34	47	61**

* raming in UKV 2010-4
 ** raming, opgave UWV

Uit deze cijfers is een aantal conclusies te trekken:

- de volumeontwikkeling WIA is veel lager dan destijds geraamd: de realisaties (lopend bestand) blijven achter bij ramingen uit de MvT (eind 2010: raming 181.000, realisatie 109.000);
- vooral de ontwikkeling IVA is veel gematigder dan geraamd (eind 2010: 95.000 versus 27.000);
- binnen de lopende uitkeringen WGA is het feitelijk aandeel volledig (maar niet duurzaam) arbeidsongeschikt veel groter dan geraamd: eind 2010 was 74% van de WGA'ers volledig arbeidsongeschikt, terwijl de raming uitging van 20%. In combinatie met de IVA-gerechtigden wil dit zeggen dat 81% van het totale lopend WIA-bestand (tijdelijk of duurzaam) volledig arbeidsongeschikt is.

Kortom, het aantal uitkeringen WIA is veel lager uitgekomen dan verwacht, maar het aandeel volledig arbeidsongeschikten daarbinnen veel groter dan geraamd. Wel groeit het WIA-volume, maar een (relatieve) groei was ook in de ramingen al voorzien. Op de verklaringen voor deze groei komen we verderop in dit hoofdstuk terug.

Overigens zijn naar aanleiding van de achterblijvende realisaties uiteraard de ramingen inmiddels bijgesteld. De lange termijnraming van SZW (september 2010) (bron 31b) voorziet een geleidelijke groei van het bestand WIA (aantal personen) tot ruim 360.000 in het jaar 2030, een niveau waarop het bestand zich althans tot 2040 zal stabiliseren. De raming geeft tevens aan dat het IVA-bestand aanvankelijk (veel) kleiner is dan het WGA-bestand, maar sterker zal groeien dan het WGA-bestand – onder meer door overgangen van cliënten van WGA naar IVA – zodat omstreeks 2030 het IVA-bestand groter zal zijn dan het WGA-bestand (respectievelijk 190.000 en 175.000).

Effecten andere wijzigingen, waaronder aSB en verhoging ondergrens WIA

De volumeontwikkeling WIA ligt, althans in de eerste WIA-jaren, niet alleen lager dan de ramingen, maar ook ligt de WIA-instroom veel lager dan destijds de WAO-instroom. Wij zullen geen poging doen om de verschillen tussen WAO en WIA in cijfermatig detail te analyseren – dit onderzoek is gericht op de werking van de WIA als zodanig en niet op een vergelijking tussen “toen” en “nu”. Zo'n vergelijking is ook niet goed mogelijk gezien de vele (andere) wijzigingen in wet- en regelgeving. De context waarin de WIA nu opereert is een andere dan die waarin de WAO zich bevond. Niettemin wijzen we op enkele van die veranderingen en de effecten daarvan (ontleend aan bronnen 1b5 en 1b7), waarbij de effecten (die immers sterk met elkaar verweven zijn) nadrukkelijk slechts als indicatief moeten worden beschouwd.

- De *Wet verbetering Poortwachter* (WvP) heeft geleid tot een daling van de WAO-instroom met 42% (en naar wij aannemen is dit een structureel effect dat zich ook onder de WIA voortzet).
- Het effect van de *verlenging loondoorbetalingsplicht bij ziekte* (VLZ) wordt door UWV ingeschat op een instroomreductie met ca. 35% (na een aanvankelijke schatting van -25%). Overigens leidt de VLZ tot ca. 7 procentpunt minder afwijzingen, doordat binnen de twee VLZ-jaren meer werknemers re-integreren en degenen die alsnog voor de poort van de WIA verschijnen meer en ernstiger beperkingen hebben.
- De *aanscherping van het Schattingsbesluit (aSB)* heeft geleid tot een toename van het aantal afwijzingen met (naar ruwe schatting) 5-7 procentpunt (bron 1c6). Als het oude Schattingsbesluit zou gelden onder WIA, zouden de

extra WIA-toekenningen niet uitsluitend klanten met relatief veel beperkingen betreffen, maar deels ook kleine parttimers en laag of middelbaar opgeleiden. De 35-minners zouden waarschijnlijk wel gemiddeld iets minder beperkingen hebben dan nu het geval is, maar nog altijd meer dan degenen die voor de WAO werden afgewezen. Dit als gevolg van de VLZ en de drempelverhoging van 15% naar 35%. UWV wijst erop dat het extra aantal afwijzingen als gevolg van het aSB vanaf 2007 geringer zal zijn geweest dan daarvoor, wegens het ongedaan maken van de urenmaximering per begin 2007 (bron 1c6).

- De minimale *mate van arbeidsongeschiktheid* lag in de WAO op 15% en is met de komst van de WIA verhoogd tot 35%. Dit maakt de kans op afwijzing van een claim uiteraard hoger. UWV schat dat dit 14 procentpunt meer afwijzingen heeft opgeleverd (die vervolgens overgaan naar de status van 35-minner). De 35-minners onder WIA hebben als groep gemiddeld wat meer functionele beperkingen en vaker 'harde' aandoeningen dan '15-minners' of zelfs de '35-minners' onder de WAO (bron 1c6).

3.3. Ontwikkeling WIA in cijfers

Weliswaar bleef de volumeontwikkeling van de WIA sterk achter bij de aanvankelijke ramingen, maar in de eerste vier jaren WIA is wel sprake van een groei (zij het een groei vanaf een lager niveau dan aanvankelijk geraamd). Dit is op zichzelf niet verbazend: elke nieuwe uitkeringsregeling groeit tijdens de eerste opbouwfase (en groeit sterker naarmate het langerlopende uitkeringen betreft zodat het langer duurt voordat de uitstroom in evenwicht komt met de instroom).

In deze paragraaf beschrijven we ontwikkeling van de verschillende parameters van het WIA-bestand: het aantal claims (= WIA-aanvragen), de toe/afwijzing van de claims, de instroom in WGA respectievelijk IVA, en de beëindigingen. Uiteraard wordt ook nader ingegaan op de ontwikkeling en opbouw van het lopend bestand.

De meeste cijfers in deze paragraaf zijn ontleend aan de UWV-publicatiereeks *Kwantitatieve informatie* (bron 1d), onder meer waar het gaat om nieuwe, lopende en beëindigde uitkeringen. De uitsplitsingen van de cijfers in die bron zijn niet uniform (er zijn uiteenlopende uitsplitsingen voor WGA en IVA, en voor de in-, uitstroom- en lopend-bestandscijfers). Daarom zijn ook in deze paragraaf de gepresenteerde uitsplitsingen divers.

3.3.1 Claimbeoordelingen, toe/afwijzingen

De eerste stap in de totstandkoming van het WIA-bestand is de claimbeoordeling. In tabel 3.2. is het aantal afgehandelde claims en de uitkomst daarvan (toe- en afwijzing) weergegeven.

Tabel 3.2 Afgehandelde WIA-claimbeoordelingen naar uitkomst

	2006	2007	2008	2009
toewijzing IVA	3.795	4.388	4.939	5.601
toewijzing WGA deels ao	3.065	3.975	4.577	4.910
toewijzing WGA volledig ao	11.147	12.257	13.411	13.842
afwijzing	17.315	16.634	16.931	16.690
totaal	35.322	37.254	39.858	41.043
% toewijzingen	51 %	55 %	58 %	59 %

Bron: Opgave UWV, gecorrigeerde cijfers juni 2010. De claimafhandeling is weliswaar geen geheel zuivere indicator van de instroom (want mede afhankelijk van uitvoeringsaspecten zoals werkvoorraden / achterstanden, heropeningen en instroom aanvankelijke 35-minners die na bezwaar of beroep alsnog in de WIA komen) maar is de enige bron waaruit het percentage toewijzingen is af te leiden. Op het aantal nieuwe uitkeringen, een betere indicator, gaan we in 3.3.2 nader in.

Toename uitkeringsaanvragen en toewijzingen

Het aantal uitkeringsaanvragen (in de literatuur en het spraakgebruik ook wel aangeduid als “claims”) stijgt ieder jaar en het toewijzingspercentage stijgt ook licht. De groei van de WIA is dus toe te schrijven aan een groeiende toestroom en een tot 2009 groeiend percentage toewijzingen, hetgeen resulteert in een groeiend aantal nieuwe uitkeringen – zie daarover paragraaf 3.4. Het aantal beëindigde uitkeringen stijgt ook, maar weegt daar niet tegenop (paragraaf 3.6). Op een nadere verklaring van de groei in claims en nieuwe uitkeringen gaan we in 3.7 dieper in.

Bij de toewijzing van volledige uitkeringen (dat wil zeggen de IVA en WGA-volledig arbeidsongeschikt) is het onderscheid tussen wel of niet duurzaam arbeidsongeschikt van belang. Daarnaast is er een onderscheid tussen de *medisch* volledig arbeidsongeschikten en de overige volledig arbeidsongeschikten (op arbeidskundige of loonkundige gronden).

In tabel 3.3 wordt aangegeven welk aandeel binnen de groepen volledig arbeidsongeschikten medisch 80-100% arbeidsongeschikt zijn.

Tabel 3.3 Percentages medisch 80-100 binnen de toekenningen volledige arbeidsongeschiktheid

% medisch 80-100 binnen toegekende aanvragen volledige ao	2006	2007	2008	2009
IVA (per definitie volledig AO)	42,3	47,7	50,2	46,8
WGA volledig ao	37,9	43,5	36,6	36,0

Het percentage “medisch 80-100” binnen de toekenningen varieert nogal per jaar: bij de IVA grofweg tussen de 45 en 50%, bij de WGA tussen de 35 en de 45%. Dit duidt erop dat het merendeel van de “volledig arbeidsongeschiktheid”-toekenningen niet op medische gronden plaatsvindt maar op arbeidskundige (of loonkundige) gronden, en vele van de betrokken cliënten nog wel over enig arbeidsvermogen beschikken (maar te weinig om op de arbeidsmarkt te gelde te maken: er worden dan geen of onvoldoende functies “geduid”). De uitvoeringsrichtlijnen, neergelegd in het duurzaamheidskader en de standaard geen benutbare mogelijkheden leiden ertoe dat een groot deel van cliënten ook een arbeidskundige beoordeling krijgt. In hoofdstuk 8 wordt hier verder op in gegaan. Bij hoeveel cliënten die op arbeidskundige gronden volledig arbeidsongeschikt worden verklaard na verloop van tijd re-integratiemogelijkheden aanwezig zijn, is op het moment van beoordeling niet vast te stellen.

3.3.2 Nieuwe uitkeringen

In deze paragraaf splitsen we de nieuwe uitkeringen WGA respectievelijk IVA uit naar een aantal kenmerken.

WGA

In tabel 3.4 is het aantal nieuwe uitkeringen WGA weergegeven, alsmede de verdeling daarvan naar een aantal kenmerken van de instromers.

Tabel 3.4 Ontwikkeling nieuwe uitkeringen WGA

	2006	2007	2008	2009
Totaal nieuwe uitkeringen WGA	17.181	17.913	20.192	23.762
<i>percentuele verdeling:</i>				
<i>naar herkomstgroep:</i>				
vangnetter	[35]*	[42]*	47	49
geen vangnetter	[65]*	[58]*	53	51
<i>naar eigen risicodracht wg**:</i>				
eigen risicodrager	[4]	[5]	[8]	[10]
geen eigen risicodrager	[96]	[95]	[92]	[90]
<i>naar diagnosehoofdgroep:</i>				
nieuwvormingen (kanker)	7	8	7	6
psychische stoornissen	40	39	39	38
zenuwstelsel	5	4	5	5
hart- en vaatstelsel	7	7	7	7
bewegingsapparaat	22	20	22	23
overig	17	17	17	17
onbekend	2	5	2	5
<i>naar uitkeringspercentage:</i>				
WGA deels	[14]***	21	23	20
WGA volledig	[86]***	78	77	80
<i>naar benutting rest verdiencapaciteit:</i>				
heeft geen restcapaciteit	80	75	74	77
benut restcapaciteit geheel of deels	8	11	12	10
benut restcapaciteit niet	12	14	14	12

Bronnen: 1d1, 1d3

- * Tot 2008 is het kenmerk "vangnetter" onvolledig geregistreerd, zie voetnoot 5 in Kwantitatieve informatie 4e kw. 2007 (bron 1d1).
- ** UWV meldt in voetnoot in KI 2009 (bron 1d3): "Onderrapportage eigen risicodragers".
- *** In 2006 is het onderscheid deels/volledig WGA volgens mededeling vanuit Kenniscentrum UWV minder betrouwbaar.

Bij de WGA-instroom nemen *vangnetters* een groot aandeel in. Anno 2009 bestaat bijna de helft van de WGA-instroom uit vangnetters. Een schatting van het aandeel vangnetters in de beroepsbevolking komt uit tussen de 15%-20%⁶. Zodoende is het aandeel vangnetters in de WGA-instroom met 49% in 2009 onevenredig groot.

⁶ De schatting van 15 tot 20% is als volgt tot stand gekomen: volgens het CBS is er, volgens de brede Europese definitie in 2009 circa 12% tijdelijk werk. Daar moeten de zieke werklozen, degenen met een no-risk polis en zwangere vrouwen bij opgeteld worden om de totale vangnetpopulatie te schatten.

Werknemers van wie de werkgever eigen risicodrager is, nemen een relatief klein aandeel van de WGA-instroom in (overigens wel stijgend: van 4 naar 10% van de instroom). De hardheid van dit cijfer wordt door UWV zelf echter betwijfeld, gezien de voetnoot "onderrapportage eigen risicodragers".

Bezien naar *diagnose* springen de twee "klassieke" groepen er ook bij de WIA uit: psychische stoornissen (38% van de instroom) en bewegingsapparaat (23%). De verdeling naar diagnose is over de jaren heen stabiel.

Dat een merendeel van de WGA-instroom *volledig* arbeidsongeschikt is, is in overeenstemming met het beeld van tabel 3.2.

De mate van *benutting van restcapaciteit* leidt UWV af uit de verdiensten uit werk. Iets minder dan de helft van de instromers met restcapaciteit benut die capaciteit op het moment van instroom geheel of deels). Dit duidt erop dat bij de werkende WGA'ers hun werk veelal niet het resultaat is van re-integratie vanuit de WGA, maar al bestond ten tijde van hun WGA-instroom (wellicht wel als resultaat van re-integratie-inspanningen tijdens de eerste twee ziektejaren).

IVA

Over de nieuwe uitkeringen IVA bevatten de UWV-bronnen minder uitsplitsingen dan over de WGA-instromers. In tabel 3.5 zijn de nieuwe uitkeringen weergegeven uitgesplitst naar herkomstgroep (wel/niet vangnetter) en diagnose.

Tabel 3.5 Ontwikkeling nieuwe uitkeringen IVA

	2006	2007	2008	2009
Totaal nieuwe uitkeringen IVA	3.775	4.339	5.136	5.579
<i>percentuele verdeling:</i>				
<i>naar herkomstgroep:</i>				
vangnetter	[27]*	[28]*	32	34
geen vangnetter	[73]*	[72]*	68	66
<i>naar diagnosehoofdgroep:</i>				
nieuwvormingen (kanker)	17	21	20	19
psychische stoornissen	13	11	11	11
zenuwstelsel	15	15	14	13
hart- en vaatstelsel	19	18	18	17
bewegingsapparaat	15	12	14	15
overig	16	17	18	18
onbekend	5	6	6	7

Bronnen: 1d1, 1d3

* Tot 2008 is het kenmerk "vangnetter" onvolledig geregistreerd, zie voetnoot 5 in Kwantitatieve informatie 4e kw. 2007 (bron 1d1).

Van de IVA-instromers bestaat een kwart tot een derde uit *vangnetters*. Dat is minder dan bij de WGA-instromers.

De verdeling naar *diagnose* is bij de IVA-instroom heel anders dan bij de WGA. Bij de IVA zijn nieuwvormingen (kanker) en het hart- en vaatstelsel de grootste diagnosegroepen, maar ook de andere hoofdgroepen beslaan ieder meer dan tien procent van de instroom.

Overgang WGA-IVA: primaire en secundaire instroom

Zoals uit tabel 3.6 blijkt, stroomden in de jaren 2006-2009 ca. 19.000 personen via een eerste claimbeslissing in de IVA; dit wordt ook wel aangeduid als de “primaire instroom” (bron 1b15). Het lopend bestand IVA wordt echter mede gevoed door een “secundaire instroom”, bestaande uit personen die eerst in de WGA belandden (als niet-duurzaam arbeidsongeschikt) maar bij wie de medische situatie zodanig verslechtert dat zij doorstromen naar de IVA. Over 2006-2009 betreft dit ca. 5.400 personen, ofwel 22% van de totale IVA-instroom (primair + secundair) (zie tabel 3.6).

Tabel 3.6 Aantallen primaire en secundaire instroom IVA 2006-2009

	2006	2007	2008	2009	2006 t/m 2009
IVA primair	3.795	4.388	4.939	5.601	18.723
IVA secundair	432	1.136	1.526	2.296	5.390
IVA totaal	4.227	5.524	6.465	7.897	24.113

Bron: UWV Kwartaal Verkenning 2010-III (bron 1b15). Door onbekende oorzaak wijken tabellen 3.5 en 3.6 licht van elkaar af.

Zoals tabel 3.6 toont klimt het aandeel secundaire instroom in de loop der jaren geleidelijk (van 10% in 2006 tot 29% in 2009). Dat is ook te verwachten; naarmate de tijd verstrijkt is er meer kans dat de aandoening waarmee men in de WGA kwam, verslechtert. Er moet dan ook mee gerekend worden dat het volume IVA een toenemende “opwaartse druk” zal ondervinden vanuit de secundaire instroom; de kwantitatieve verhouding WGA-IVA heeft dan ook, onder meer hierdoor, zijn evenwichtsniveau nog niet bereikt. Zoals opgemerkt in paragraaf 3.2 voorziet de lange-termijnraming arbeidsongeschiktheid van SZW (bron 31b) dan ook dat vanaf circa 2030 het IVA-volume dat van de WGA zal overstijgen.

De secundaire instroom wordt gekenmerkt door globaal dezelfde ernstige ziektebeelden als de primaire instroom IVA: een groot deel wordt bepaald door kanker, herseninfarct of -bloeding, ernstige aandoeningen van het zenuwstelsel en ern-

stige gewrichtsaandoeningen zoals reumatoïde artritis.

Voor de volledigheid: naast overgangen van WGA naar IVA komt het ook sporadisch voor dat bij iemand in de IVA wordt geconstateerd dat de volledige arbeidsongeschiktheid toch niet duurzaam blijkt te zijn. Dit is zeldzaam; zo werd in 2009 bij 35 personen de uitkering gewijzigd van IVA in WGA. Het is mogelijk dat (sommige van) die wijzigingen in feite administratieve correcties zijn en niet duiden op werkelijk medisch herstel.

De overgang WGA-IVA (secundaire instroom) heeft mede financiële aspecten. Voor de cliënt is de uitkering in de IVA aantrekkelijker dan de WGA (uitkeringshoogte 75% respectievelijk 70%). Voor een werkgever is dit (voor niet-vangnetters) ook veel aantrekkelijker omdat hij ofwel, als eigen risicodragers, wel de WGA-uitkering maar niet de IVA-lasten draagt, ofwel, als "publiek verzekerde werkgever", dat een IVA-uitkering niet doortelt in zijn gedifferentieerde WGA-premie en een WGA-uitkering wel.

3.3.3 Lopende uitkeringen

In deze paragraaf wordt het lopend bestand WGA respectievelijk IVA uitgesplitst naar de set kenmerken die de UWV-reeks "Kwantitatieve informatie" bevat (bron 1d). Helaas is het kenmerk "vangnetter" niet een daarvan.

WGA

Tabel 3.7 geeft de ontwikkeling weer van het aantal lopende uitkeringen en de opbouw ervan naar een aantal kenmerken.

Tabel 3.7 Ontwikkeling lopende uitkeringen WGA

	2006	2007	2008	2009
Totaal lopende uitkeringen WGA	15.352	29.996	45.608	62.756
<i>percentuele verdeling:</i>				
<i>naar diagnosehoofdgroep:</i>				
nieuwvormingen (kanker)	7	7	7	6
psychische stoornissen	42	41	41	41
zenuwstelsel	5	5	5	5
hart- en vaatstelsel	7	7	7	7
bewegingsapparaat	21	20	21	21
overig	17	17	17	17
onbekend	2	4	1	3
<i>naar eigen risicodracht wg:</i>				
eigen risicodrager	4	6	8	12
geen eigen risicodrager	96	94	92	88
<i>naar uitkeringspercentage:</i>				
WGA deels	[18]**	24	26	25
WGA volledig	[82]**	76	74	75
<i>naar benutting restverdiencapaciteit:</i>				
heeft geen restcapaciteit	75	71	70	71
benut restcapaciteit geheel of deels	10	14	15	14
benut restcapaciteit niet	15	15	14	14
<i>naar soort uitkering:*</i>				
loongerelateerde uitkering	93	82	70	59
loonaanvulling	6	15	27	37
vervolguitkering	1	2	3	4
vrijwillig verzekerd WGA	1	1	1	1

Bronnen: 1d1, 1d3

* de zeer kleine aantallen bodem- en bodemvervolguitkering zijn omwille van overzichtelijkheid weggelaten.

** UWV Kenniscentrum geeft aan dat dit gegeven voor 2006 minder betrouwbaar is.

Het lopend bestand vertoont naar diagnose globaal hetzelfde beeld als de instroom: psyche en bewegingsapparaat zijn de grote diagnosegroepen. Ook naar eigen risicodracht van de werkgever (waarin overigens een zekere onderrapportage zit) en naar uitkeringspercentage is het globale beeld van het lopend bestand overeenkomstig dat van de instroom.

De mate van benutting van de verdiencapaciteit is in de systematiek van de WIA zeer relevant. Van de circa 25 procent WGA'ers met restcapaciteit benut ongeveer de helft die ook (geheel of deels) en de andere helft niet. In die half-half verdeling zit althans vanaf 2007 nauwelijks verschuiving.

In de verdeling naar soort uitkering zit wel een duidelijke verschuiving, zoals ook kon worden verwacht: het percentage met een loongerelateerde uitkering (LGU) is in aanvang hoog (93%), maar in de loop der tijd – naarmate meer cliënten de maximale duur van de LGU bereiken - verschuift dit in de richting van de loon-aanvullingsuitkering (LAU) en de vervolguitkering (VVU). Daarbij heeft de LAU verre de overhand op de VVU (zij omvatten in 2009 36 respectievelijk 4 procent van de WGA-uitkeringen⁷).

IVA

Over de IVA-uitkeringen bevat onze bron, naast de gebruikelijke demografische kenmerken die we in dit hoofdstuk buiten beschouwing laten, alleen nog de splitsing naar diagnose. Evenals bij de nieuwe uitkeringen zien we bij de lopende een tamelijk vlakke verdeling over de verschillende hoofdgroepen, zoals tabel 3.8 laat zien.

Tabel 3.8 Ontwikkeling lopende uitkeringen IVA

	2006	2007	2008	2009
Totaal lopende uitkeringen IVA	3.730	8.447	13.865	20.072
<i>percentuele verdeling:</i>				
<i>naar diagnosehoofdgroep:</i>				
nieuwvormingen (kanker)	15	15	13	12
psychische stoornissen	12	13	14	15
zenuwstelsel	16	16	15	15
hart- en vaatstelsel	20	20	20	19
bewegingsapparaat	14	15	16	17
overig	17	18	19	19
onbekend	4	5	3	4

Bronnen: 1d1, 1d3

3.4. Beëindigde uitkeringen

In deze paragraaf wordt de WIA-uitstroom (beëindigde uitkeringen) beschreven naar een aantal kenmerken.

⁷ Dit lage percentage met een VVU (4%) is opmerkelijk in relatie tot het (hogere) percentage dat zijn restcapaciteit niet benut (14%). Daarnaast zal ook bij de groep die de restcapaciteit benut, een (onbekend) deel dit voor minder dan 50% doen. Wellicht bevindt van die laatstgenoemde groep een deel zich nog in de loongerelateerde fase van de WIA maar komt deze te zijner tijd alsnog niet in de VVU maar in de LAU, bijvoorbeeld wegens werkhervatting.

WGA

Tabel 3.9 Ontwikkeling beëindigde uitkeringen WGA

	2006	2007	2008	2009
Totaal beëindigde uitkeringen WGA	1.699	2.340	2.999	4.397
<i>percentuele verdeling:</i>				
<i>naar diagnosehoofdgroep:</i>				
nieuwvormingen (kanker)	3	6	7	7
psychische stoornissen	35	38	39	37
zenuwstelsel	3	3	3	3
hart- en vaatstelsel	5	5	6	5
bewegingsapparaat	36	25	24	28
overig	15	17	19	19
onbekend	3	6	2	2
<i>naar uitkeringspercentage:</i>				
WGA deels	1	8	14	15
WGA volledig	98	92	86	85
onbekend	0	0	0	0
<i>naar reden einde:</i>				
herstel/herbeoordeling	89 ⁸	76	71	72
pensionering	1	4	7	8
overlijden	3	10	11	10
detentie	1	1	1	1
overig	6	8	10	8
beëindigde uitkeringen per 100 uitkeringen	9,9	7,0	6,2	6,5

Bronnen: 1d1, 1d3

Wanneer we de verdeling van de beëindigingen naar *diagnosegroep* globaal vergelijken met die van de nieuwe uitkeringen zijn daarin geen zeer opvallende verschillen: ook de beëindigingen komen voor het merendeel uit de diagnosegroepen "psychisch" en "bewegingsapparaat". Wel merken we op dat beëindigingen *relatief* vaak – in verhouding tot het aantal nieuwe uitkeringen – voorkomen bij ziekten van het bewegingsapparaat en bij de nieuwvormingen (kanker).

Naar *mate van arbeidsongeschiktheid* zijn de beëindigingen, vergeleken met de instroom, relatief frequent bij volledig WGA'ers.

De *reden van beëindiging* is meestal herstel/herbeoordeling, maar ook overlijden (10%) en pensionering (8%) vormen een niet onbelangrijk deel van de uitstroom.

⁸ Reden voor dit afwijkend hoge percentage beëindigingen wegens herstel/herbeoordeling is dat in 2006 relatief veel voorschotten zijn verstrekt die ook weer beëindigd zijn.

IVA

Tabel 3.10 geeft enkele uitsplitsingen weer van de beëindigde uitkeringen IVA.

Tabel 3.10 Ontwikkeling beëindigde uitkeringen IVA

	2006	2007	2008	2009
Totaal beëindigde uitkeringen IVA	334	695	1.209	1.650
<i>percentuele verdeling:</i>				
<i>naar diagnosehoofdgroep:</i>				
nieuwvormingen (kanker)	38	56	54	49
psychische stoornissen	12	4	5	5
zenuwstelsel	4	7	7	7
hart- en vaatstelsel	5	8	10	11
bewegingsapparaat	20	7	6	7
overig	11	9	10	12
onbekend	9	9	8	9
<i>naar reden einde:</i>				
herstel/herbeoordeling	41 *	8	1	1
pensionering	4	13	22	26
overlijden	49	76	74	71
detentie	0	0	1	1
overig	5	3	2	1
beëindigde uitkeringen per 100 uitkeringen	8,9	8,6	8,0	7,6

Bronnen: 1d1, 1d3.

* Het hoge percentage "herstel" in 2006 is vermoedelijk een administratief aanloopprobleem en heeft betrekking op een klein aantal personen.

Bij de IVA is de verdeling van de uitstroom naar diagnose en naar reden markant anders dan bij de WGA. De helft van de beëindigingen betreft nieuwvormingen (kanker), en meer dan 70% van de beëindigingen heeft als reden "overlijden".

3.5. Analyse van oorzaken groei WIA

In de eerste WIA-jaren is sprake geweest van een groeiende instroom (overigens was een volumegroei van de WIA ook voorzien in de Memorie van Toelichting), van 21.000 in 2006 naar 29.000 in 2009. Dit is weliswaar een stijging van een kleine 10% per jaar, maar op een veel lager niveau dan geraamd – en ook een aanzienlijk lager niveau dan bijvoorbeeld de vroegere instroom in de WAO (die in de piekjaren ruim 100.000 per jaar bedroeg).

De stijging van de WIA-instroom was voor UWV aanleiding om een aantal nadere analyses te verrichten, gericht op respectievelijk de oorzaken van de stijgende

WIA-aanvragen respectievelijk de stijgende *toekenningen*. Onderstaand geven we een verkorte samenvattende tekst, gebaseerd op UKV 2010-III (bron 1b15). De kern daarvan is door de Minister van SZW ook verwerkt in het antwoord op vragen (d.d. 25 juni 2010) van het Tweede Kamerlid Blok over het groeiend aantal mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering.

Oorzaken stijging WIA-toekenningen

Tussen 2006 en 2009 is het aantal WIA-aanvragen met 16% gestegen en het aantal WIA-toekenningen als uitkomst van deze aanvragen met 35%. Hiermee is het toekenningspercentage ook gestegen. UWV heeft de oorzaken van de stijging in het aantal aanvragen en toekenningen nader onderzocht (bronnen 1c7, 1c8) en komt tot de volgende bevindingen.

Stijging WIA-aanvragen 2006-2009

Tussen 2006 en 2009 is het aantal **aanvragen** met 16% gestegen, van 35.220 naar 40.975. Deze stijging blijkt *geheel te verklaren* door de volgende drie factoren:

1. De WIA is een *nieuwe wet*, waardoor de terugstroom van aanvankelijk afgewezen aanvragen nog niet in evenwicht is (deze terugstroom veroorzaakte de helft van de stijging).
2. Het *aantal WIA-verzekerden* stijgt (veroorzaakte een kwart van de stijging).
3. De demografische *samenstelling van de verzekerdenpopulatie* verandert: meer ouderen, meer vrouwen, minder jongeren en verschuivingen in omvang van sectoren (veroorzaakte kwart van de stijging).

Bij sommige sectoren is de stijging van de WIA-aanvragen zelfs iets lager dan verwacht op basis van 2) en 3). Bij één sector is de stijging echter aanzienlijk groter dan verwacht, namelijk de sector gezondheid. In wat mindere mate geldt dit ook voor de sector onderwijs. De oorzaak hiervan kennen we (nog) niet.

Stijging WIA-toekenningen 2006-2009

Het aantal **toekenningen** is tussen 2006 en 2009 met 35% gestegen. Deze stijging wordt voor bijna de helft veroorzaakt door de stijging van de WIA-aanvragen (oorzaken: zie hierboven) en voor iets meer dan de helft doordat het toekenningspercentage is toegenomen.

Het stijgende aantal toekenningen heeft meerdere oorzaken:

1. Het *aantal aanvragen* neemt toe (zie boven; dit verklaart bijna de helft van de stijging in toekenningen).
2. *Hernieuwde aanvragen* kennen een veel hoger toekenningpercentage dan eerste aanvragen en het aantal hernieuwde aanvragen is nog stijgende (veroorzaakte ongeveer 10% van de stijging).

3. Ouderen kennen een relatief hoog toekenningspercentage en juist deze groep neemt in omvang toe (veroorzaakte ongeveer 10% van de stijging).
4. Gemiddeld genomen stelt UWV meer beperkingen vast, inclusief urenbeperkingen bij de WIA-aanvragers. Dit verklaart ongeveer 20% van de stijging. Deze stijging doet zich in alle leeftijdsgroepen voor, en is dus niet uitsluitend het gevolg van vergrijzing.

De resterende 10% van de stijging kan UWV niet verklaren met de gedane analyses.

UWV is nagegaan of er aanwijzingen zijn dat de gezondheidssituatie van de beroepsbevolking verslechtert. In de periodieke ziekteverzuim- en gezondheidsenquêtes van het CBS ziet zij geen aanwijzingen voor zo'n verslechtering. De WIA-aanvragers kunnen, ondanks dit algemene beeld, echter wel gemiddeld een slechtere gezondheid hebben. Vanuit de uitvoeringspraktijk heeft men, aldus de UWV-analyse, de indruk dat de gezondheidsproblematiek van de aanvragers verdergerd is de afgelopen jaren. De stijging van de geregistreeerde co-morbiditeit (= meerdere aandoeningen hebben) is in lijn met deze waarneming.

UWV ziet "geen aanwijzingen voor verminderde scherppte bij verzekeringsartsen: de keuzes voor uren- en FML-beperkingen worden steeds goed onderbouwd, zoals blijkt uit de reguliere kwaliteitscontroles".

Overige onderzochte mogelijke oorzaken

UWV heeft nog andere mogelijke verklaringen voor de stijging onderzocht die meer van administratieve en procedurele aard zijn (jurisprudentie, herziening maximering maatmanloon, invoering geneeskundige protocollen) maar vindt daar in geen oorzaken voor de stijging.

Tot zover de verklaringen die UWV vond voor de stijgende WIA-instroom over de periode 2006 – 2009. Vooralsnog bestaat het beeld dat de stijging zich in 2010 door zet.

3.6. Werk en begeleiding

Er zijn geen integrale tijdreeksgegevens over werkhervatting en begeleiding van WIA-cliënten beschikbaar, maar uit de UWV-monitor Arbeidsbeperkten en werk kan wel een beeld worden gegeven van de stand van zaken in het bestand van ultimo 2009 (zie tabel 3.11).

Tabel 3.11 Overzicht werk (in dienstverband) en ingekochte begeleiding bij WIA-instromers van voor medio 2009

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	aantal 2009	verschil met 2008	werkt in 2009	verschil met 2008	Vast contract*	uit- zend- baan*	met voorzie- ning*	inkoop UWV- traject	werkt in 2009 na eerder traject
WGA 35-80	13.000	+ 3.000	54%	-1,0%	79%	3%	5%	27%	31%
WGA 80-100	39.000	+ 12.000	15%	-1,9%	70%	4%	7%	16%	15%
IVA	17.000	+ 6.000	9%	-1,2%	82%	1%	6%	6%	10%

* Als percentage van de werkenden.

Bron: UWV, Monitor Arbeidsbeperkten en werk (bron 6a).

De aantallen WIA-cliënten 2009 in deze tabel wijken af van andere tabellen omdat in deze tabel het lopend bestand ultimo 2009 is genomen *exclusief* de instromers tussen medio en ultimo 2009.

Het percentage “werkenden” (personen met een dienstverband) in de WIA varieert van 9% (IVA) tot 54% (WGA deels). We merken op dat “werkend” in de monitor Arbeidsbeperkten en werk waaraan bovenstaande tabel is ontleend, is geoperationaliseerd als “het hebben van inkomsten uit een dienstverband”. Met name voor de IVA-cliënten geldt dat het percentage actief werkenden zeer waarschijnlijk een stuk lager ligt; UWV schat het aandeel actief werkenden in de IVA rond de 3 à 4 procent (bron 6a, p. 10)⁹.

De meeste “werkenden” hebben een vast contract, en slechts een gering percentage heeft uitzendwerk; 4 à 5 procent heeft een werkvoorziening.

Het percentage voor wie een traject is ingekocht varieert van 5% bij de IVA’ers tot 35 bij de gedeeltelijk WGA’ers. Het is opmerkelijk dat ook voor een (klein) deel van de IVA-groep, die niet tot de re-integratiepopulatie van UWV wordt gerekend, trajecten zijn ingekocht. Wellicht betreft het doorlopende trajecten die zijn ingekocht in een eerdere uitkeringssituatie voorafgaand aan de IVA.

⁹ Wij tekenen daarbij aan dat wellicht enkele IVA-cliënten actief zijn als ZZP-er, en schatten het aandeel actief werkenden onder de IVA-cliënten daarom in op 3 à 5 procent.

3.7. De 35-minners

De 35-minners nemen een bijzondere plaats in. Strikt genomen zitten zij niet *in* de WIA maar wel hebben zij ooit voor de poort naar de WIA gestaan, zonder te worden binnengelaten. Bij de claimbeoordeling is hun aanvraag afgewezen omdat zij minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn, en vanaf dat moment raken zij als zodanig uit het zicht van de uitvoeringsregistraties en –statistieken. Wel is uit een aantal onderzoeken naar deze groep duidelijk dat die groep zeer heterogeen is, zowel wat betreft de ernst van hun beperkingen – "35-min" betekent niet per definitie dat het altijd minder zwaar beperkten betreft – als hun arbeids- en uitkeringsstatus (niet-werkend versus geheel of gedeeltelijk werkend, al dan niet werkzoekend, al dan niet met een uitkering (bijvoorbeeld WW, ZW, WWB)).

Net als in andere opzichten is ook hier een onderscheid tussen werknemers en vangnetters van belang. Voor werknemers is in de Stichting van de Arbeid ten tijde van de invoering van de WIA de afspraak gemaakt om 35-minners binnen de boot te houden (weer aan werk te helpen). In de "Werktop" van het kabinet en de Stichting van de Arbeid, 1 december 2005, bevelen werkgevers en werknemers aan "... dat ondernemingen/ bedrijfstakken werknemers die onder de WIA voor minder dan 35% arbeidsongeschikt worden verklaard (en derhalve geen wettelijke uitkering zullen krijgen), zoveel als mogelijk behouden voor het arbeidsproces bij de eigen werkgever; indien dit redelijkerwijs niet mogelijk is, dan bij een andere werkgever".

Voor de vangnetters geldt deze afspraak uiteraard niet; zij zijn na afwijzing van hun claim aangewezen op UWV of op de gemeente, voor een (andere) uitkering en/of voor begeleiding bij re-integratie.

Doordat 35-minners na afwijzing van hun WIA-claim statistisch buiten beeld raken bij UWV (of waar ook), is de omvang van de groep moeilijk precies vast te stellen. De beste, toch nog zeer ruwe, schatting van de omvang is het aantal afgewezen WIA-aanvragen met als reden van afwijzing "< 35% arbeidsongeschikt of geschikt voor eigen werk", te ontleen aan de reeks Kwantitatieve informatie van UWV. Probleem hierbij is dat de reden van afwijzing voor de WIA een bijzonder grote groep "(nog) onbekend" omvat (jaarlijks fluctuerend tussen de 30 en 40% van de afwijzingen)¹⁰.

¹⁰ UWV meldt dat het grote aantal "onbekend" komt doordat de reden van afwijzing vaak pas achteraf in het informatiesysteem wordt ingevuld, nadat de statistiekbestanden zijn afgetapt. Volgens mededeling UWV is er geen grond om te veronderstellen dat de afwijzingsredenen bij de groep 'onbekend' afwijken van de groep van wie de afwijzingsredenen wel bekend is.

Om niettemin een indruk te geven van de omvang en ontwikkeling van de groep worden de absolute aantallen gepresenteerd in tabel 3.12.

Tabel 3.12 Ontwikkeling afgewezen aanvragen WIA

	2006	2007	2008	2009
Totaal afgewezen aanvragen	17.315	16.635	16.931	16.690
<i>naar reden:</i>				
< 35% AO	11.516	7.725	8.005	8.383
overige redenen*	2.559	2.387	2.628	3.130
onbekend	3.240	6.523	6.298	5.177

Bronnen: 1d1, 1d3

* omvat: herstel voor einde wachttijd, afwijzing verkorte aanvraag IVA, overige redenen (incl. afwijzing wegens sanctie).

De “instroom” van 35-minners bedraagt jaarlijks ten minste tussen de 7.700 (2007) en 11.500 (2006), zijnde het aantal afwijzingen wegens < 35%. De maximumschatting zou zijn dat de totale groep “onbekend” in feite 35-min is, in welk geval het jaarlijks zou gaan om minimaal ca. 13.500 en maximaal ca. 14.750 nieuwe gevallen.

Bij 35-minners kan uiteraard niet gesproken worden van “uitstroom” of van een “lopend bestand” aangezien het geen formeel, te registreren kenmerk betreft. Helaas is, althans in de statistieken, ook geen onderscheid te maken tussen werknemers en vangnetters onder de 35-minners. Bij de WGA-instroom zagen we dat (anno 2009) 49% afkomstig is uit het vangnet; wij schatten in dat de 35-minners, die vaker in een zwakke arbeidsmarktpositie lijken te verkeren, minstens even vaak uit het vangnet-ZW zullen komen.

Op de arbeidsdeelname van 35-minners wordt in hoofdstuk 6 nader ingegaan.

3.8. De vangnetters

Groot deel van instroom WIA bestaat uit vangnetters

Anno 2009 bestaat 49% van de nieuwe uitkeringen WGA, en 34% van de nieuwe uitkeringen IVA uit vangnetters (bron: 1d1, 1d3); daarmee maken vangnetters 46% van de totale instroom WIA uit. Dit is een beduidend hoger aandeel dan hun aandeel van ruim 15% in de beroepsbevolking.

De groep vangnetters – WIA-verzekerden zonder werkgever – bestaat uit een aantal deelgroepen:

- uitzendkrachten (voor wie bij ziekte het dienstverband met uitzendbureau eindigt);
- einde-dienstverbanders (EDV): werknemers met een tijdelijk dienstverband voor wie dat dienstverband tijdens ziekte afloopt en werknemers die uit vast dienstverband ontslag aangezegd krijgen en vervolgens ziek worden;
- werklozen (WW-gerechtigden).

Deze drie groepen hebben gemeen dat zij ten tijde van hun ziekte geen werkgever (meer) hebben die voor hun begeleiding en re-integratie behoort te zorgen; in plaats daarvan zorgt UWV voor hun begeleiding (dit is ook bekend als de "arborol" van UWV).

- Daarnaast is er nog een restgroep van "overige vangnetters", die wel recht hebben op een Ziektewet-uitkering bij ziekte, maar die wel een werkgever hebben die hen begeleidt en bij wie zij normaliter in dienst blijven ook tijdens ziekte; het betreft met name zieke zwangeren en werknemers met een "no-risk polis" (art. 29b ZW).

In tabel 3.13 is weergegeven welke aantallen werknemers respectievelijk vangnetgroepen aan de poort van de WIA verschenen. Binnen de vangnetgroepen zijn de deelgroepen WW'ers en EDV'ers ongeveer even groot (jaarlijks elk tussen de 5.600 en 7.500 aanvragen), de uitzendkrachten vormen een kleinere groep die echter wel groeit, van rond 2.000 in 2006 naar 3.500 in 2009.

Tabel 3.13 Aanvragen en toekenningen WIA, werknemers versus vangnetgroepen

	2006	2007	2008	2009
aanvragen				
werknemer	18.159	19.202	21.447	23.175
UZK	1.989	2.286	2.755	3.459
EDV	7.896	7.336	6.828	7.533
WW	6.144	7.071	7.397	5.608
overig vangnet	1.032	1.324	1.379	1.200
totaal	35.220	37.219	39.806	40.975
% vangnetters	48,4	48,4	46,1	43,4
toekenningen				
werknemer	9.764	11.234	12.889	14.080
UZK	850	1.004	1.303	1.659
EDV	3.839	3.878	3.815	4.414
WW	3.042	3.843	4.183	3.515
overig vangnet	454	641	706	639
totaal	17.949	20.600	22.896	24.307
% vangnetters	45,6	45,5	43,7	42,1

Bron: 1c8 (UWV kennismemo 10 / 07)

Blijkens tabel 3.13 daalt het percentage vangnetters onder de aanvragers licht over de jaren 2006-2009, van 48% naar 43%. Ook onder de toekenningen is een licht dalende trend waarneembaar in het percentage vangnetters¹¹. Ondanks deze daling blijft het aandeel van vangnetters in de toe- en instroom hoog in vergelijking met de onderliggende populatie.

De uitslag van de claimbeoordeling verschilt nogal tussen vangnetters en reguliere werknemers (zie tabel 3.14): vangnetters krijgen vaker ofwel een afwijzing, ofwel een *volledige* WGA-uitkering. IVA-toekenning komt bij vangnetters maar half zo vaak voor als bij werknemers (8% versus 16% van de claims). Het hogere percentage 35-min onder vangnetters kan gedeeltelijk verklaard worden door het gemiddeld lagere maatmanloon van vangnetters. Verder hebben de vangnet-

¹¹ Het percentage vangnetters onder de aanvragen en toekenningen verschilt op enkele administratief-technische aspecten van het percentage vangnetters in de totale groep nieuwe uitkeringen WIA (p. 51).

ters een grotere afstand tot de arbeidsmarkt door het ontbreken van een werkgever bij de vangnetters. De vangnetter heeft daardoor minder kans op werkhervatting gedurende de twee jaar wachttijd voor de WIA.

Tabel 3.14 Uitslag WIA-claimbeoordeling voor werknemers en vangnetgroepen, 2006-2008

	afwijzing WIA	WGA gedeeltelijk	WGA volledig	IVA
werknemers	40%	18%	26%	16%
vangnetters totaal	47%	14%	31%	8%
<i>uitzendkrachten</i>	<i>54%</i>	<i>10%</i>	<i>31%</i>	<i>5%</i>
<i>EDV</i>	<i>46%</i>	<i>16%</i>	<i>31%</i>	<i>7%</i>
<i>WW</i>	<i>45%</i>	<i>13%</i>	<i>31%</i>	<i>11%</i>
<i>overige vangnetters</i>	<i>50%</i>	<i>16%</i>	<i>27%</i>	<i>7%</i>
Totaal	43%	16%	29%	12%

(bron: UKV 2009-II (1b11))

3.9. Samenvatting bevindingen

Het feitelijke volume van de WIA over 2006-2009 is tot nu toe achtergebleven bij de ramingen in de Memorie van Toelichting WIA (eind 2010: raming MvT 181.000 uitkeringen, realisatie: 109.000). Vooral de volume-ontwikkeling van de IVA is veel gematigder dan geraamd (eind 2010: raming 95.000, realisatie 27.000). Het aantal WGA-gerechtigden komt inmiddels wel dicht in de buurt van de ramingen (eind 2010: raming 86.000, realisatie 82.000). Echter, binnen deze WGA-groep is het aandeel van de *volledig* (maar niet duurzaam) arbeidsongeschikten veel groter dan destijds werd verwacht: driekwart van de WGA'ers is volledig arbeidsongeschikt, terwijl dit volgens de ramingen slechts een kwart zouden zijn. Het grote aandeel van deze groep "WGA 80-100" – die, althans voor dit moment – geen re-integratieverplichting heeft, is een van de meest opvallende kenmerken van de volume-ontwikkeling WIA.

Op den duur zal een deel van deze groep volledig WGA'ers alsnog ofwel doormoeten naar de IVA ofwel minder dan 80% arbeidsongeschikt verklaard worden. Dit zal leiden tot een opwaartse druk op het IVA-volume en/of tot een groter re-integratiepotentieel (voor zover volledig WGA'ers alsnog gedeeltelijk arbeidsgeschikt worden bevonden en dus in aanmerking komt voor re-integratieondersteuning). Deze te verwachten overgangen van WGA naar IVA (ook aangeduid als de "secundaire instroom" in de IVA) zijn reeds nu in de cijfers te zien.

Op den duur zal daardoor het aandeel van de IVA binnen het WIA-volume dan ook groeien; de lange termijn-raming van het ministerie van SZW geeft aan dat omstreeks 2030 het IVA-volume dat van de WGA zal overtreffen.

Overigens is, door uiteenlopende oorzaken, een groei in volume en instroom van de WIA zichtbaar. Dat is op zich een normaal verschijnsel voor een nieuwe regeling die nog moet "ingroeien". Wat betreft het groeiend aantal aanvragen spelen diverse factoren een rol: (a) de WIA is een nieuwe wet waarbij de zogenaamde terugstroom pas na verloop van enkele jaren op gang komt; (b) het aantal verzekerden stijgt, en (c) de samenstelling van de verzekerdenpopulatie verschuift in de richting van groepen met een hoger WIA-risico (meer ouderen, meer vrouwen, meer verzekerden in hoog-risico-sectoren).

Ondanks de groei in instroom en volume blijft de ontwikkeling van de WIA vooralsnog achter bij de toenmalige verwachtingen uit de MvT.

Zoals gezegd heeft het merendeel van de WIA-uitkeringen betrekking op *volledige* arbeidsongeschiktheid. Daarvan betreft iets minder dan de helft *medisch* volledige arbeidsongeschiktheid en iets meer dan de helft op arbeidskundige (dan wel loonkundige) arbeidsongeschiktheid. Voor deze laatste groep zijn ondanks de aanwezigheid van enig arbeidsvermogen onvoldoende functies te duiden (= arbeidskundig) of zijn wel functies te duiden maar is het loonverlies 80-100% (= loonkundig). Het feit dat zij wel over enig arbeidsvermogen beschikken geeft aan dat het geen groep is die "niets meer zou kunnen".

Vangnetters vormen een groot deel van de WIA-instroom: anno 2009 de helft (49%) van de WGA-instroom en een derde (34%) van de IVA-instroom.

4. WGA-GERECHTIGDEN

4.1 Inleiding

Iets meer dan drie kwart van de WIA uitkeringen is een WGA-uitkering. Daarvan is het merendeel een WGA-uitkering wegens 80-100% arbeidsongeschiktheid. Slechts een kwart betreft een gedeeltelijke WGA-uitkering. Dit hoofdstuk beschrijft de positie van WGA-gerechtigden wat betreft de uitkering, de arbeidsmarktpositie en de inzet van re-integratie. Daarbij maken we onderscheid naar:

- Volledig en gedeeltelijk WGA'ers.
- WGA'ers in dienst bij een publiek verzekerde werkgever en bij een ERD werkgever.
- Reguliere werknemers en vangnetters.

Dit laatste onderscheid is relevant omdat het aandeel vangnetters in de instroom in de WGA toeneemt. In 2010 is bijna de helft van de instroom in de WGA (49%) afkomstig van de vangnetters.

Vragen die in het kader van deze beschrijving van de WGA-gerechtigden aan de orde komen zijn verder:

- In hoeverre slagen WGA-gerechtigden erin hun resterende verdien capaciteit te benutten?
- Welke activiteiten met betrekking tot activering hebben UWV en werkgevers/ eigenrisicodragers ondernomen en wat zijn de uitkomsten hiervan in termen van duurzame werkhervatting?
- In hoeverre zijn sancties opgelegd door UWV en eigenrisicodragers?

Dit hoofdstuk is gebaseerd op vier centrale bronnen. Het betreft de kwantitatieve informatie van UWV over het jaar 2009 (bron 1d3), de monitor arbeidsbeperkten en werk 2007-2009 (bron 6a), de WGA-monitor van twee cohorten instromers, 2006 en 2007 (bron 4 en 4a), en de werkgeversenquête die ten behoeve van deze evaluatie is uitgezet. Waar relevant worden deze bronnen aangevuld met andere bronnen.

4.2 Uitkeringspositie en kenmerken

Drie WGA-uitkeringen: loongerelateerde uitkering, loonaanvullingsuitkering en vervolgitkering

Hier gaan we eerst in op de ontwikkeling van de aantallen WGA-gerechtigden binnen de drie typen uitkeringen.

Hoofdstuk 3 liet zien dat het aandeel WGA-gerechtigden met een loongerelateerde uitkering afneemt: van 93% in 2006 naar 59% in 2009 (tabel 3.7). De loongerelateerde uitkering kent een beperkte duur en sinds de invoering van de WIA is deze duur voor een steeds groter aantal WGA-gerechtigden afgelopen. De niet-werkenden met een loongerelateerde ontvangen een uitkering van 70 procent van hun vroegere loon. De werkenden ontvangen bovenop hun salaris, een uitkering van 70 procent van het bedrag dat ze minder verdienen in vergelijking met hun vroegere loon.

Het overgrote deel van de WGA-gerechtigden die na afloop van de loongerelateerde uitkering nog recht hebben op een WGA-uitkering stromen door naar de loonaanvullende uitkering. In 2009 geldt dit voor 90% van degenen met een WGA-uitkering na afloop van de loongerelateerde uitkering¹². Voor het overgrote deel betreft dit volledig WGA'ers. Zij hebben altijd recht op een loonaanvullende uitkering, omdat zij geen restverdiencapaciteit hebben om te benutten. Van de gedeeltelijk WGA-ers van wie de loongerelateerde uitkering is afgelopen is niet bekend hoeveel procent recht heeft op een loonaanvullende uitkering en hoeveel op de vervolguutkering. Wel is duidelijk dat het aantal gedeeltelijk WGA'ers met een vervolguutkering (nog) klein is. In 2007 waren het nog 507 uitkeringsgerechtigden, in 2008 kwamen daar 802 bij en in 2009 waren er 996 vervolguutkeringen meer dan in 2008 (bron 1d3).

Ook de WGA-monitor rapporteert op basis van een enquête onder 2 cohorten die kort na invoering van de WIA instroomden (2006 en 2007) instroomden), een zeer beperkte doorstroom naar de vervolguutkering (bron 4 en 4a). Twintig maanden na ontvangst van de WIA-beschikking heeft nog ruim de helft van de volledig arbeidsongeschikten en circa driekwart van de gedeeltelijk arbeidsongeschikten een loongerelateerde uitkering. Op dat tijdstip zijn de loongerelateerde uitkering-ontvangers uit de leeftijdsgroepen 18 t/m 22 jaar, 23 t/m 27 jaar, 28 t/m 32 jaar en 33 t/m 37 jaar inmiddels uit de loongerelateerde uitkering gestroomd; dit is respectievelijk zes maanden, negen maanden, een jaar en anderhalf jaar na de WIA-toekenning. Ruim een kwart ontvangt op dit meetmoment een loonaanvullende uitkering en enkelen een vervolguutkering. De doorstroom naar de vervolguutkering is dus vele malen kleiner dan naar de loonaanvullende uitkering.

Kennelijk lukt het gedeeltelijk arbeidsongeschikten tot dan toe in voldoende mate op tijd werk te vinden of voldoende te gaan verdienen. De WGA-monitor rapporteert op basis van enquêtegegevens dat iets meer dan de helft van de werkenden minstens 50% van hun verdiencapaciteit verdient (de rest weet meestal niet

¹² Berekening op basis van tabel 3.7.

of dit het geval is).¹³ Slechts 8% geeft aan minder dan 50% te verdienen. Niet-werkende gedeeltelijk arbeidsgeschikten zullen bij gelijkblijvende situatie echter te zijner tijd wel op de meestal veel lagere vervolgitkering terugvallen.

Hoogte WGA-uitkering onder minimumloon

Over de hoogte van het inkomen van WGA'ers zijn alleen beperkt gegevens beschikbaar. Gemiddeld gaat het om een uitkering van nog geen 70% van het minimumloon.¹⁴ De gemiddelde daguitkering bedroeg in 2008 € 47,74 en was in 2009 gedaald naar € 43,57 (bron 1d3). Hierbij is niet bekend wat het verschil is tussen de uitkeringshoogte van gedeeltelijk en van volledig WGA'ers. De gemiddelde aanstellingsomvang voorafgaand aan de instroom in de WIA was 32,9 uur. Van alle gedeeltelijk WGA'ers werkte 19% minder dan 30 uur en van de volledig WGA'ers was dat 30%. Het gaat bij de instroom in de WIA zodoende niet om grote groepen met kleine banen. In de WGA-monitor is mensen zelf naar de hoogte van hun totale persoonlijke inkomen gevraagd (bron 4 en 4a). Deze gegevens zijn in tabel 4.1 opgenomen. Hierbij gaat het uitdrukkelijk om het persoonlijk inkomen en niet om het huishoudinkomen. Een deel van de persoonlijke inkomens ligt onder het sociaal minimum onder meer omdat de uitkering in dat geval gebaseerd is op een deeltijd inkomen of omdat betrokkene inmiddels een vervolgitkering ontvangt.¹⁵ De persoonlijke inkomens liggen bij het 2007-cohort gemiddeld iets hoger dan bij het 2006-cohort. Net als bij het 2006-cohort bleek, hebben de gedeeltelijk arbeidsgeschikten met werk een duidelijk betere inkomenspositie dan de andere groepen WGA'ers. Dit kan deels verklaard worden door het feit dat zij én een loongerelateerde uitkering ontvangen én nu inkomsten uit arbeid hebben en daardoor een hoger totaalinkomen hebben. Voor een ander deel kan dit verklaard worden doordat zij (zoals bleek uit hun gegevens) een relatief hoog gemiddeld dagloon vóór hun ziekmelding hebben gehad, waardoor hun WGA-uitkering ook relatief hoog zal zijn¹⁶.

¹³ Van het cohort 2007 geeft 55% na 8 maanden aan meer dan 50% van de restverdiencapaciteit te benutten.

¹⁴ Minimumloon per dag op 1 juli 2010 bedroeg € 65,35.

¹⁵ Aangezien het hier gaat om het persoonlijk inkomen na 4 en na 8 maanden zal alleen in een enkele geval (jonge leeftijdsgroep en geen werk) sprake zijn van een vervolgitkering. De hoogte van de vervolgitkering is maximaal 51% van het minimumloon.

¹⁶ De hoogte van de uitkering is mede gebaseerd op de hoogte van het geïndexeerde dagloon.

Tabel 4.1 Totale persoonlijke inkomen (netto) per maand, na 4 en 8 maanden

	cohort 2006				cohort 2007			
	voll ao	ged ag met werk	ged ag zonder werk	totaal	voll ao	ged ag met werk	ged ag zonder werk	totaal
4 maanden na WIA-uitslag *	(n = 631)	(n = 175)	(n = 174)	(n = 980)	(n = 417)	(n = 135)	(n = 140)	(n = 892)
minder dan 700 euro	21 %	7 %	18 %	19 %	20 %	6 %	14 %	16 %
700 tot 900 euro	26 %	9 %	17 %	22 %	25 %	5 %	24 %	21 %
900 tot 1.100 euro	24 %	15 %	23 %	22 %	23 %	10 %	21 %	20 %
1.100 tot 1.300 euro	16 %	19 %	20 %	17 %	15 %	20 %	16 %	16 %
1.300 tot 1.500 euro	7 %	16 %	12 %	9 %	9 %	19 %	14 %	12 %
1.500 euro of meer	6 %	32 %	12 %	12 %	9 %	40 %	12 %	14 %
8 maanden na WIA-uitslag *	(n = 506)	(n = 141)	(n = 121)	(n = 768)	(n = 440)	(n = 127)	(n = 78)	(n = 645)
minder dan 700 euro	21 %	7 %	10 %	16 %	18 %	12 %	17 %	16 %
700 tot 900 euro	25 %	9 %	23 %	22 %	23 %	7 %	17 %	19 %
900 tot 1.100 euro	29 %	13 %	17 %	24 %	23 %	10 %	18 %	20 %
1.100 tot 1.300 euro	14 %	17 %	23 %	16 %	18 %	19 %	18 %	18 %
1.300 tot 1.500 euro	5 %	16 %	13 %	9 %	9 %	18 %	17 %	11 %
1.500 euro of meer	7 %	36 %	15 %	13 %	9 %	35 %	12 %	15 %

* p < 0,05

Bron: Monitor WGA-instromers van 2007, Situatie 4 en 8 maanden na de WGA-toekenning.

In beide cohorten hebben de gedeeltelijk arbeidsgeschikten met werk de minst grote inkomensverslechtering ervaren. Zoals eerder genoemd hebben zij vanwege hun werk een hoger totaalinkomen en zal hun WGA-uitkering relatief hoog liggen. Een belangrijk uitgangspunt bij de WGA-regeling is dat werken altijd loont. Het totale inkomen uit werk en uitkering blijft voor een arbeidsongeschikte altijd lager dan voordat men arbeidsongeschikt werd. Ten opzichte van het moment van de WIA-beoordeling ziet de meerderheid van de WGA'ers op de verschillende meetmomenten een verslechtering in het inkomen. Dit wordt door de gedeeltelijk arbeidsgeschikten met werk in mindere mate ervaren dan door de andere groepen. De hoogte van het inkomen van de WGA'ers is tussen 4 en 20 maanden na de WIA-uitslag gemiddeld genomen wel gestegen. De gedeeltelijk arbeidsgeschikten met werk hebben steeds het hoogste persoonlijk inkomen. Dit komt niet alleen door de huidige inkomsten uit arbeid. Ook geldt dat deze groep relatief hoog opgeleid is, hierdoor voorheen een relatief hoog salaris had en daardoor nu een hogere (loongerelateerde) uitkering.

Inkomensbescherming in WGA: beroep op Toeslagenwet

Voor de WGA-ers die minstens 50% van hun restverdiencapaciteit benutten is de WIA een financiële vooruitgang, vergeleken met de WAO. Voor degenen die hun restverdiencapaciteit niet (voldoende) benutten, een groep waarbinnen vangnetters meer dan de helft uitmaken, is de financiële situatie verslechterd wanneer zij op de vervolguutkering aangewezen raken en een verdienende partner hebben. In dat geval ontvangen zij namelijk een uitkering van ten hoogste 51% van het minimumloon zonder recht op een aanvulling vanuit de Toeslagenwet (TW). Een indicatie voor het niveau van inkomensbescherming is de mate waarin verzekerden een beroep doen op de TW. Daarbij is van belang dat de instroom in de WIA nog niet stabiel is en dat op termijn het aantal verzekerden dat na afloop van de loongerelateerde uitkering een beroep moet doen op de vervolguutkering (met eventueel recht op een aanvulling vanuit de Toeslagenwet) nog kan toenemen. Eind 2008 heeft 10% van de WGA gerechtigden (lopend bestand) een aanvulling op grond van de Toeslagenwet en eind 2009 is dat 11%. Ter vergelijking: van (het resterend deel van) het lopend bestand WAO deed eind 2008 en eind 2009 ongeveer 8% van de WAO-gerechtigden een beroep op de Toeslagenwet. Naast deze wettelijke uitkeringen kan er sprake zijn van bovenwettelijke uitkeringen, bijvoorbeeld op basis van de CAO en/of een particuliere WGA-hiaat-verzekering; de uitkeringshoogte zegt dus niet alles over de inkomensgevolgen van WIA-toetreding.

Ruim helft werkende gedeeltelijk arbeidsgeschikten zegt meer dan 50% van verdiencapaciteit te verdienen

In de WGA-monitor is de werkenden gevraagd wat hun huidige salaris is, vergeleken met wat ze volgens UWV zouden kunnen verdienen (de zogenaamde verdiencapaciteit¹⁷)(bron 4 en 4a). Vier maanden na de WIA-uitslag geeft ruim de helft aan minstens 50% te verdienen van hun verdiencapaciteit: 32 procent verdient 50% tot 100% van de verdiencapaciteit en 20 procent minstens 100%. Zo'n 7 procent zegt minder dan 50% van de verdiencapaciteit te verdienen. Circa 41 procent weet niet of hun verdienste boven of onder de (belangrijke) grens van 50% ligt¹⁸. Vier maanden later is deze situatie weinig anders. Het aandeel gedeeltelijk arbeidsgeschikten dat minder dan 50% van de verdiencapaciteit verdient is in beide cohorten bijna gelijk (16 procent in het 2006-cohort, 13 procent in het 2007-cohort).

¹⁷ Daarbij is een rekenvoorbeeld in de vragenlijst opgenomen ter verduidelijking van het begrip verdiencapaciteit.

¹⁸ De term 'resterende verdiencapaciteit' wordt door UWV in de beschikking niet als zodanig genoemd. Gesproken wordt over het bedrag dat men nog zou kunnen verdienen.

Eigen risicodragers

Van degenen met een WGA-uitkering was in 2009 12% voordat men arbeidsongeschikt werd werkzaam bij een werkgever die eigen risicodrager is. Deze werkgevers zijn verantwoordelijk voor de betaling van de WGA-uitkering en voor de re-integratie van hun werknemers. Gemiddeld bedraagt het aandeel bedrijven met instroom in de WGA ruim 2 procent in 2007 en 2008 (bron 16). Bij de werkgevers die na invoering van de WIA voor Eigen risicodragerschap hebben gekozen is er nauwelijks verschil in WGA-instroomrisico tussen de ERD-werkgevers en de publiek verzekerde werkgevers. Bij bedrijven die zowel in 2005 voor de WAO als in 2009 voor de WGA eigen risicodrager waren, is het aandeel bedrijven met instroom laag ten opzichte van het gemiddelde. Bij bedrijven die onder de WAO publiek verzekerd waren, is de instroom hoog, in het bijzonder onder bedrijven die na 2005 eigen risicodrager zijn geworden voor de WGA.

Vangnetters

Zoals hoofdstuk 3 al liet zien is de helft van de nieuwe WGA-instroom in 2009 afkomstig uit het vangnet. Er zijn geen aparte gegevens bekend over de uitkerings- en inkomenssituatie van vangnetters in de WIA. Deze situatie is afhankelijk van de mate waarin het de vangnetters lukt het werk te hervatten. Hier gaan we in 4.3 nader op in.

4.3 Arbeidsmarktpositie

Bijna de helft van gedeeltelijk WGA'ers werkt

Een groot deel van de gedeeltelijk WGA'ers is aan het werk. De monitor Arbeidsbeperkten en werk 2007-2009 geeft op basis van koppeling van verschillende registraties en bestanden een beeld van de werkzaamheid van WGA'ers en 35-minners (bron 6a).¹⁹ Werken als zelfstandige valt buiten het beeld van deze monitor, waardoor de werkzaamheid nog onderschat wordt.

Van alle gedeeltelijk WGA'ers die tussen 2006 en de eerste helft van 2009 instroomden, is bijna de helft (48%) aan het werk in 2009. Het percentage werkenden is onder de reguliere werknemers meer dan twee keer zo hoog als onder de vangnetters: 63% versus 27%. Wel zien we dat het percentage werkenden bij de vangnetters stijgt tussen 2007 en 2009, terwijl dit bij de reguliere werknemers licht afneemt. Als we de gevonden 48% ophogen met het veronderstelde percentage van de beroepsbevolking dat als zelfstandige werkt, komt het

¹⁹ De gegevens over werkzaamheid komen tot stand op basis van registraties van dienstverbanden. Hoewel niet elk dienstverband een situatie van feitelijk werk inhoudt, gebruiken we deze termen hier door elkaar.

aandeel werkenden op 58% uit. Dit benadert de 65% werkende WGA'ers die in de Memorie van Toelichting destijds verwacht werden.

Dit percentage werkenden is vergelijkbaar met het percentage werkende gedeeltelijk arbeidsongeschikten in de WAO.²⁰ Vergeleken met de instroomgroep in de WAO zijn er echter duidelijke indicaties dat een een zwaardere populatie in de WIA instroomt. Zo is het gemiddeld aantal functionele beperkingen bij de WIA-beoordeelden hoger dan destijds bij de WAO-beoordeelden en is het aandeel moeilijk objectificeerbare diagnoses bij de WIA-aanvragen kleiner dan bij de WAO (bron 1b8).

Wat betreft achtergrondkenmerken van de werkenden en niet werkenden in de WGA is er een duidelijk verschil in leeftijd tussen de vangnetters en de reguliere werknemers: bij de vangnetters geldt 'hoe jonger, hoe meer aan het werk', terwijl er bij de reguliere werknemers geen verschil is tussen leeftijd en werkzaamheid. Mogelijk doen werkgevers voor werknemers in alle leeftijdsklassen evenveel moeite om ze aan het werk te houden. Bij het nieuw aannemen van werknemers, waar vangnetters op aangewezen zijn, is leeftijd veel meer een bepalende factor. Verder blijken degenen met een lagere opleiding minder aan het werk dan anderen, hetgeen vooral voor de groep vangnetters gevolgen heeft omdat die een groter aandeel lager opgeleiden kent.

Circa 15% van volledig WGA'ers werkt

De werkzaamheid in de WGA is niet beperkt tot de gedeeltelijk WGA'ers. Op basis van verschillende bronnen met bijbehorende verschillende wijzen van meten kan geconcludeerd worden dat tussen de 10 en 17% van de volledig WGA'ers werkzaam is. Zo laat de monitor arbeidsbeperkten en werk zien dat ook 15% van het lopend bestand van de volledig WGA'ers werkt in 2009 (bron 6a). De WGA-monitor die gebaseerd is op enquêtegegevens van WGA-cliënten, bevat ook gegevens over de werkzaamheid van volledig WGA'ers.²¹ In deze gegevens over werkzaamheid is ook het werken als zelfstandige meegenomen. Deze monitor laat zien dat 8 maanden na de WIA-uitslag 10% van de volledig WGA'ers aan het werk is en dat dit percentage 20 maanden na de WIA-uitslag is gestegen tot 14% (bron 4 en 4a).

²⁰ De memorie van Toelichting WIA stelde dat 61% van de gedeeltelijk arbeidsongeschikten bij aanvang WAO werkt, en dat van de volledig arbeidsongeschikten 18% werkt.

²¹ Deze cijfers komen voor de gedeeltelijk WGA'ers niet geheel overeen met de UWV monitor Arbeidsbeperkten en werk, onder meer omdat werk als zelfstandige in de UWV monitor niet meegenomen wordt.

Benutting restverdiencapaciteit

De kwantitatieve informatie van UWV laat zien dat in 2009 17.659 WGA'ers resterende verdiencapaciteit hebben, 28% van het lopende bestand WGA-uitkeringen (bron 1d3). Van hen benut 51% deze geheel of gedeeltelijk, een zelfde percentage als in 2008. Het gaat om benutte verdiencapaciteit op basis van feitelijk opgegeven inkomsten. In bijna 90% van de gevallen waarin de restverdiencapaciteit (gedeeltelijk) wordt benut gaat het om gedeeltelijk WGA'ers.

Dat betekent dat een klein deel van de restverdiencapaciteit aanwezig is bij volledig WGA'ers.²² Hier gaat het om WGA'ers die ten tijde van de claimbeoordeling geen benutbare mogelijkheden hadden, maar inmiddels wel. Van de nieuwe WGA-uitkeringen met restverdiencapaciteit is het percentage dat dit ook benut lager, namelijk 45% (in 2008 en 2009). Wellicht gaat er enige tijd overheen voor de restverdiencapaciteit zoveel mogelijk benut wordt.

Werkzaamheid WGA'ers volgens werkgevers

Ook de informatie die de werkgevers zelf in de enquête geven wijst erop dat bijna 60% van de werknemers met een gedeeltelijke WGA-uitkering nog aan het werk is, waarvan het merendeel bij de eigen werkgever. Het gaat hier om werknemers van wie de WIA beschikking op zijn vroegst 1,5 jaar voor het meetmoment is afgegeven. Zowel voor de gedeeltelijk WGA'ers als voor de volledig WGA'ers geldt dat het deel dat volgens de werkgevers feitelijk aan het werk is kleiner is dan het deel dat volgens de werkgevers nog een dienstverband heeft. Dit geldt zowel voor de publiek verzekerde werkgevers als voor de eigen risicodragers. Van de werkgevers die te maken hadden met een gedeeltelijk WGA'er heeft de helft deze nog feitelijk aan het werk. Hierbij is er geen verschil tussen de publiek verzekerde werkgevers en de eigen risicodragers. Bij de werkgevers die te maken hadden met een volledig WGA'er heeft 11% van de publiek verzekerden de betrokken werknemers nog aan het werk en 7% van werknemers bij de eigen risicodragers. De aantallen zijn te klein om aan het verschil tussen deze 7% en 11% betekenis te hechten.

²² Een verklaring hiervoor kan het onderscheid tussen theoretische en praktische verdiencapaciteit zijn. De 'restverdiencapaciteit' die hier gerapporteerd wordt, heeft betrekking op 'praktische verdiensten', namelijk opgegeven, feitelijke inkomsten. Bij de WIA-claimbeoordeling wordt uitgegaan van de theoretische verdiencapaciteit als die hoger is dan praktische. In alle gevallen geldt echter dat wanneer de verdiensten in de praktijk structureel hoger worden dan de theoretische, dit een reden is om het arbeidsongeschiktheidspercentage naar beneden bij te stellen.

Tabel 4.2 Dienstverband en werkzaamheid naar publiek / ERD verzekerde werkgever

Uitkomst WIA-aanvraag	% nog een dienstverband WG publiek	% nog een dienstverband WG ERD	% Feitelijk ook aan het werk WG publiek	% Feitelijk ook aan het werk WG ERD
35 %- 80%: WGA	63 %	61 %	51 %	49 %
80 %-100% WGA	31 %	36 %	11 %	7 %

Bron: Werkgeversenquête AStri / ECORYS ten behoeve van evaluatie WIA.

Omdat de WGA'ers ook elders werkzaam kunnen zijn, hebben we de werkgevers gevraagd of het contract van betrokkene beëindigd was en of zij wisten of iemand elders aan het werk was.

Tabel 4.3 WGA'ers volgens werkgever elders werkzaam en einde contract naar wel-niet ERD werkgever

WGA	Publiek verzekerd		ERD	
	Elders a.h.werk	Einde contract	Elders a.h.werk	Einde contract
35-80%	6 %	31 %	9 %	30 %
80-100%	2 %	65 %	2 %	62 %

Bron: Werkgeversenquête AStri / ECORYS ten behoeve van evaluatie WIA.

Wanneer het percentage elders werkzaam wordt opgeteld bij het percentage dat nog bij de eigen werkgever werkt, komt het totaal voor de gedeeltelijk WGA'ers uit op 57% voor de publiek verzekerden en 58% voor de eigen risicodragers. Afgaande op de informatie van de werkgevers is van de gedeeltelijk WGA'ers bij de publiek verzekerde werkgevers 51% via het eerste spoor (eigen werkgever) aan het werk en 6% via het tweede spoor. Bij de ERD werkgevers zien we een iets hoger percentage dat via het tweede spoor (nieuwe werkgever) aan het werk is. Het percentage dat via het eerste spoor aan het werk is ligt op 49%. Bij beide groepen werkgevers is bij 30% van de gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemers het contract beëindigd. Voor de ERD werkgevers betekent dit dat zij nog 10 jaar verantwoordelijk zijn voor de re-integratie van deze groep reeds ontslagen werknemers. De afwezigheid van een verschil in re-integratie tussen werknemers bij de publiek verzekerde werkgevers en bij de eigen risicodragers komt overeen met de bevindingen uit de Tussenevaluatie WGA. Daar zagen we dat voor zover werkhervatting vanuit de WGA voorkomt er geen verschillen zijn tussen publiek en privaat verzekerde werkgevers.

Kenmerken werk van reguliere werknemers beter dan van vangnetters

Een groot deel van de gedeeltelijk WGA'ers is nog of weer aan het werk. Het merendeel (78%) van de werkende gedeeltelijk WGA'ers is voor onbepaalde tijd in dienst (bron 6a). Daarbij is er een groot verschil tussen de reguliere werknemers, waar dit voor 89% geldt en de voormalige vangnetters, van wie slechts 39% een vast contract heeft. Aangezien het gaat om gedeeltelijk WGA'ers ligt het voor de hand dat zij niet allen in een voltijd aanstelling werkzaam zijn. Toch heeft nog 26% een aanstellingsomvang van meer dan 80%, waarbij dit aandeel iets hoger ligt bij de reguliere werknemers. De helft heeft een aanstelling met een omvang van 40-80%, waarbij er geen verschil is tussen reguliere werknemers en vangnetters.

4.4 Re-integratie

Vanwege het principe 'werk boven uitkering' is re-integratie voor WGA-gerechtigden van groot belang. In 4.3 zagen we dat een groot deel van met name de werknemers met een reguliere werkgever aan het werk is na instroom in de gedeeltelijke WGA. Hier gaan we na welke activiteiten UWV en werkgevers/eigenrisicodragers met betrekking tot activering hebben verricht en wat de uitkomsten hiervan zijn in termen van duurzame werkhervatting.

Inkoop re-integratie door UWV

Voor 29% van de gedeeltelijk WGA'ers wordt door UWV dienstverlening (een re-integratietraject) ingekocht (bron 6a). Daarbij is er een groot verschil tussen vangnetters, voor wie bij 52% dienstverlening wordt ingekocht en reguliere werknemers, waar dit bij 12% gebeurt. Dit laatste percentage heeft betrekking op alle werknemers, dus inclusief werknemers die bij een ERD-werkgever werken, terwijl de dienstverlening natuurlijk niet voor hen beschikbaar is. Een schatting van het percentage werknemers bij een publiek verzekerde werkgever voor wie dienstverlening is ingekocht komt tegen de 20% uit.²³ De belangrijkste reden voor dit verschil is dat de reguliere werknemers met een gedeeltelijke WGA-uitkering veel minder begeleiding nodig hebben dan vangnetters omdat ze vaker al aan het werk zijn. Van de reguliere werknemers voor wie geen dienstverlening werd ingekocht, werkte in 2009 68%. Bij de vangnetters voor wie geen dienstverlening werd ingekocht was dit 26%. In hoofdstuk 8 wordt verder ingegaan op andere redenen waarom UWV geen re-integratie inkoopt. Voor degenen voor wie dienstverlening werd ingekocht is relevant of zij na verloop van tijd weer aan het

²³ Uitgaande van 30-40% werknemers bij een ERD-werkgever.

werk zijn. Ongeveer hetzelfde percentage is na inkoop van dienstverlening aan het werk: bij vangnetters is dit 28 % en bij reguliere werknemers is dit 31 % (werkzaam in 2009).

Voor 4% van de gedeeltelijk WGA'ers wordt door UWV een voorziening verstrekt.²⁴ Hierbij is er geen verschil tussen de reguliere werknemers en vangnetters. Van degenen met een voorziening is 65% aan het werk, waarbij er wel een verschil is tussen reguliere werknemers (79%) en vangnetters (46% van degenen met een voorziening is aan het werk).

Re-integratie door (ERD) werkgevers

In de enquête geven werkgevers aan dat zij re-integratie-instrumenten in de brede zin van het woord inzetten voor hun werknemers. Daarbij is gevraagd naar de inzet van re-integratie instrumenten na de instroom in de WIA, maar het is niet duidelijk of de werkgevers zich bij het beantwoorden van deze vraag tot deze periode beperkt hebben. Zeker gezien het hoge percentage volledig WGA'ers voor wie werkgevers instrumenten inzetten, is het waarschijnlijk dat ook de inzet van voor het moment van de WIA-beoordeling bedoeld wordt.

Tabel 4.4 geeft aan bij hoeveel WGA'ers werkgevers re-integratie instrumenten inzetten. Hierbij zijn uiteraard geen vangnetters in beeld.

Tabel 4.4 Inzet re-integratie instrumenten door werkgevers

Uitkomst WIA-aanvraag	% re-integratie instrumenten ingezet, Publiek verzekerd	% re-integratie instrumenten ingezet, ERD
35%- 80%: WGA	52 %	43 %
80%-100% WGA uitkering	34 %	35 %

Bron: Werkgeversenquête AStri / ECORYS ten behoeve van evaluatie WIA.

Voor de volledig arbeidsongeschikten is zowel bij publiek verzekerde werkgevers als bij eigen risicodragers bij ruim een derde van de werknemers een re-integratie instrument ingezet. Bij de gedeeltelijk WGA'ers geven de publiek verzekerde werkgevers vaker aan een re-integratie instrument in te zetten via UWV dan de eigen risicodragers.

In tabel 4.5 is aangegeven welke instrumenten de werkgevers gebruiken die aangeven een re-integratieinstrument te hebben ingezet. Regelmatig overleg met de werknemer over de voortgang van de re-integratie wordt door de werkgevers

²⁴ Het gaat hier om werknemersvoorzieningen zoals vervoer, meeneembare voorzieningen en onderwijsvoorzieningen.

het meest gebruikt als zij een re-integratieinstrument inzetten. Op de tweede plaats komt het inhuren van een re-integratiebedrijf: ook voor volledig WGA'ers gebeurt dit nog in 15% van de gevallen. Voor de gedeeltelijk arbeidsongeschikten wordt daarna het vaakst aangeboden om een ander takenpakket of een andere functie binnen het eigen bedrijf te verrichten. Bij 21% van deze werknemers gebeurt dat. Dit instrument vraagt de wetgever in feite ook van de werkgever: als iemand niet meer in staat is zijn oude werk te doen (ongeacht of hij daarmee minder dan 35% arbeidsongeschikt is of 35-80%) dan wordt de werkgever geacht ander werk binnen het bedrijf aan te bieden. Voor de volledig WGA'ers komen intensieve begeleiding en het aanvragen van een deskundigenoordeel bij UWV op de derde plaats.

Tabel 4.5 Ingezette re-integratie instrumenten
(vet = meest gebruikt, top 3)

	35%- 80% WGA	80%-100% WGA
Regelmatig overleg met werknemer over voortgang re-integratie	35%	21%
Aanbieden van ander takenpakket of functie in het eigen bedrijf	21%	9%
Inhuren van een re-integratiebedrijf	16%	15%
Intensieve begeleiding	18%	12%
<i>Ondersteuning bij plaatsing in een ander bedrijf (bijv. sollicitatietraining)</i>	8%	5%
Werkplekaanpassingen (zonder subsidie)	13%	6%
Scholing	6%	3%
Gebruik van re-integratie instrumenten zoals subsidie voor werkplekaanpassing	2%	1%
Deskundigenoordeel door UWV	15%	11%
Re-integratietraject door UWV	4%	4%
<i>Aanbieden van ander takenpakket of functie in een ander bedrijf</i>	2%	2%
<i>Detaching</i>	3%	1%
Anders, namelijk	7%	3%

Bron: Werkgeversenquête AStri / ECORYS ten behoeve van evaluatie WIA.

Begeleiding veelal gericht op eerste spoor

Tabel 4.5 laat ook zien dat de re-integratie instrumenten die door de werkgevers worden ingezet vooral gericht zijn op re-integratie bij het eigen bedrijf. Instrumenten gericht op het tweede spoor, zoals ondersteuning bij plaatsing in een ander bedrijf, detachering of het aanbieden van ander werk in een ander bedrijf komen nauwelijks voor. Bij elkaar gebeurt dit voor de gedeeltelijk WGA'ers bij 13% van de werkgevers en voor de volledig WGA'ers bij 8%. Voor de inzet van een re-integratiebedrijf is op voorhand niet duidelijk of het gaat om re-integratie eerste of tweede spoor.

Re-integratie door ERD-werkgevers

Gezien de sterkere re-integratieverantwoordelijkheid van eigen risicodragers is te verwachten dat zij re-integratie sterker bevorderen dan publiek verzekerde werkgevers. Uit de enquête onder werkgevers die ten behoeve van dit onderzoek gehouden is, kwam dit niet naar voren. De tussenevaluatie van de WGA gericht op de evaluatie van het hybride stelsel liet ook niet zien dat eigen risicodragers zich meer inspannen voor re-integratie. Wel verwachten zij van de keuze voor het eigen risicodragerschap een positief effect op de re-integratieresultaten (bron 16). Zo spelen bij de overweging om al dan niet eigen risicodragers te worden – naast diverse andere overwegingen, zoals financiële – de verwachtingen ten aanzien van re-integratie ook een rol. Van de eigen risico dragende werkgevers heeft 52% positieve verwachtingen over de re-integratie-resultaten meegewogen in de keuze privaat/publiek, terwijl dit bij de publiek verzekerde werkgevers 23% is. Verder zagen we in de tussenevaluatie WGA dat bedrijven die zowel in 2005 voor de WAO als in 2009 voor de WGA eigen risicodragers waren, vaker een lage WIA-instroom kennen ten opzichte van het gemiddelde.

De secundaire analyses die in het kader van de tussenevaluatie zijn uitgevoerd op onderzoeken onder langdurig zieken en hun werkgevers geven aan dat er *geen* significante verschillen zijn met betrekking tot *concrete* preventie- en re-integratieactiviteiten en werkhervatting van langdurig zieken tussen wel- en niet eigen risicodragers. Eigen risicodragers hebben wel vaak een schriftelijk vastgelegd re-integratie/ herplaatsingbeleid en een ziekteverzuimverzekering. Verder is er verschil tussen kleine en grote werkgevers. Bij de grote werkgevers lijkt er geen verschil in re-integratie-inspanningen tussen ERD en niet-ERD, maar bij de kleine werkgevers zijn er wel indicaties dat de ERD onder hen actiever zijn dan publiek verzekerden wat betreft verzuimbegeleiding. Echter, ook bij kleine bedrijven leidt dat niet tot aantoonbaar snellere werkhervatting bij ERD dan bij publiek verzekerden.

Sancties

Eigen risicodragers hebben de mogelijkheid een sanctie op te leggen aan een WIA-instromer (na het 2e ziekte jaar) wegens onvoldoende medewerking aan zijn of haar re-integratie. In de tussenevaluatie van de WGA kwam naar voren dat rond de 1% van de werkgevers een sanctie heeft opgelegd (bron 16).

4.5 Samenvatting bevindingen

Zoals in hoofdstuk 3 al bleek vormen binnen de WGA de volledig WGA'ers de grootste groep: zij beslaan driekwart van alle WGA'ers, de gedeeltelijk WGA'ers vormen het overige kwart. De (nieuwe) WGA'ers zijn voor bijna de helft uit de vangnetpopulatie afkomstig.

De meeste WGA'ers (volledig en gedeeltelijk) hebben na de loongerelateerde uitkering recht op een loonaanvullingsuitkering; hetzij omdat ze (voldoende) werken, hetzij omdat ze (vooralsnog) volledig arbeidsongeschikt zijn. Slechts 10% van de WGA'ers stroomt door naar de veel lagere vervolguitering. Omdat het recht op loongerelateerde uitkering maximaal 5 jaar (tot 1 januari 2008)/ 38 maanden (na 1 januari 2008) bedraagt en de WIA bijna 5 jaar geleden is ingevoerd is de instroom in de loonaanvullingsuitkering en vervolguitering nog niet stabiel. Gezien het grote aandeel volledig WGA'ers – die altijd recht hebben op een loonaanvullingsuitkering – en het grote aandeel werkende gedeeltelijk WGA'ers, is echter ook op termijn niet een veel grotere doorstroom naar de vervolguitering te verwachten.

De gemiddelde WGA-uitkering beweegt zich rond de 70% van het minimumloon (waarbij in gedachten moet worden gehouden dat de uitkering soms is gebaseerd op een parttime aanstelling en/of op gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid). In 2009 heeft 11% van de WGA-gerechtigden recht op aanvulling vanuit de Toeslagenwet.

Van de gedeeltelijk WGA'ers werkt in 2009 48% ("werk" betekent in dit geval: "inkomen uit dienstverband"), met een groot verschil tussen de reguliere werknemers en de vangnetters binnen de groep met een gedeeltelijke WGA-uitkering: 63% versus 27%. Reguliere werknemers met een gedeeltelijke WGA-uitkering benutten hun restverdiencapaciteit in groten getale geheel of deels. Dit is veel minder het geval voor de vangnetters die een bijna even grote groep binnen de WGA vormen. Voor de vangnetters wordt vaker begeleiding ingekocht omdat zij dat nodig hebben.

Het percentage werkende WGA'ers benadert het verwachte percentage werken-

de WGA'ers dat destijds in de MvT is genoemd. De mate van werkzaamheid van gedeeltelijk WGA'ers en van volledig WGA'ers is hetzelfde bij ERD-werkgevers als bij publieke werkgevers. Alleen bij werkgevers die ook al ten tijde van de WAO eigen risicodrager waren, is de instroom in de WIA iets lager dan gemiddeld.

Van de volledig WGA-ers heeft nog tussen de 10 en 17% werk (althans inkomen uit een dienstverband); dit cijfer varieert afhankelijk van de geraadpleegde bron en de bijbehorende uiteenlopende wijze van meting.

UWV koopt voor 29% van de gedeeltelijk WGA'ers re-integratietrajecten in, waarvan voor een groter deel voor vangnetters dan voor reguliere werknemers (omdat zij het meer nodig hebben: zij werken immers in mindere mate) (52% versus 12%). De werkzaamheid na inkoop is voor beide groepen (vangnetters en ex-werknemers) ongeveer 30%.

Volgens uitkomst van de werkgeversenquête zetten ERD-werkgevers iets minder vaak dan publiek verzekerde werkgevers re-integratie-instrumenten in voor gedeeltelijk WGA'ers. Hierbij is niet geheel duidelijk of werkgevers hierbij alleen de inzet na de instroom in de WGA voor ogen hebben. Publiek verzekerde werkgevers en ERD-werkgevers zetten ook bij volledig WGA'ers nog relatief vaak re-integratie-instrumenten in, en wel in ongeveer gelijke mate (nl. voor en derde van hun volledig WGA-werknemers).

5. DE IVA-GERECHTIGDEN

5.1 Inleiding

De IVA-gerechtigden nemen een aparte positie in binnen de WIA. Zij worden geacht volledig en duurzaam arbeidsongeschikt te zijn, waarbij “duurzaam” betekent dat zij geen of slechts een geringe kans hebben op herstel. Deze groep wordt dan ook veelal beschouwd als niet-re-integreerbaar en heeft geen re-integratieverplichting; omgekeerd heeft UWV voor deze groep ook geen taak om re-integratie naar betaald werk te arrangeren. Naast het toelatingscriterium (“duurzaam volledig”) wijkt ook de uitkeringsstructuur in de IVA af van die in de WGA. Voor de IVA geldt een hoger uitkeringsniveau (75% van het vroegere loon) dan voor de WGA (70%, de eerste twee maanden echter 75%) en een langere (in principe onbeperkte) uitkeringsduur. Tevens wijkt de financiering af: werkgevers krijgen de IVA-uitkeringslasten niet individueel doorberekend als eigenrisicodragers of via premiedifferentiatie in de publieke premie.

In dit hoofdstuk beschrijven we de kenmerken en arbeidspositie van de IVA-groep. Voor de basale cijfers over de aantallen uitkeringen en de ontwikkeling daarin verwijzen we naar hoofdstuk 3, waarin onder andere bleek dat de IVA-instroom in de eerste jaren van de WIA aanzienlijk lager uitviel dan aanvankelijk geraamd. Op de langere termijn wordt echter nog steeds verwacht dat het volume van de IVA dat van de WGA zal gaan overtreffen (vermoedelijk zal dat tegen 2030 het geval zijn), onder meer vanwege de “secundaire instroom” (= overgangen van (volledig) WGA naar IVA).

Tevens gaan we in op de ondersteuning bij sociale activering van de IVA-groep door gemeenten. Aangezien UWV geen re-integratie-inspanningen voor deze groep cliënten geacht wordt te ondernemen, zijn zij – als ze ondersteuning wensen te ontvangen bijvoorbeeld richting sociale activering – daarbij aangewezen op hulp door gemeenten.

5.2 Uitkeringspositie en kenmerken

De uitkeringspositie van de IVA-groep is eenvoudig: zij zijn volledig en duurzaam arbeidsongeschikt en ontvangen op grond daarvan een IVA-uitkering van 75% van het laatste loon die in principe blijvend is (tenzij bij herbeoordeling blijkt dat inmiddels herstel is opgetreden). Wel kan nog onderscheid worden gemaakt tussen volledige arbeidsongeschiktheid op *medische* gronden (“medisch 80-100”) en op andere, c.q. arbeidskundige of loonkundige gronden.

Zoals in hoofdstuk 3 werd beschreven is van de instroom in de IVA jaarlijks 45 à 50% medisch volledig arbeidsongeschikt, en de overige (ruim de helft) arbeidskundig.

Binnen de instroom kan ook onderscheid gemaakt worden naar drie categorieën:

- IVA geen kans op herstel: personen bij wie medisch herstel binnen een jaar uitgesloten is (74%).
- IVA geringe kans op herstel: personen bij wie ondanks de ernstige medische problematiek een geringe kans op enig herstel bestaat (23%).
- IVA verkorte procedure: personen bij wie al tijdens de wachttijd (de eerste twee ziektejaren) duidelijk is dat herstel uitgesloten is en die al tijdens de eerste twee ziektejaren een IVA-aanvraag doen (3%). Het geringe aantal instromers via de verkorte procedure komt deels door het relatief kleine aantal aanvragen, deels doordat vele aanvragen (ca. 80%) worden afgewezen.

De IVA-instroom maakt circa 20% uit van de totale WIA-instroom. Per ultimo 2009 omvat de IVA ruim 20.000 cliënten. Dit lopend bestand is aan de instroomkant opgebouwd uit de *primaire* instroom in de IVA (cliënten die rechtstreeks in de IVA belandden, totaal over 2006-2009 circa 19.000) en de *secundaire* instroom (= overgangen WGA-IVA, totaal ca. 5.400); voor het lopend bestand gaat daarvan uiteraard af het aantal beëindigingen, totaal circa 4.000.

Kenmerken van de instroom

De IVA betreft vooral ouderen: 80% is 45 jaar of ouder, 50% is 55 jaar of ouder. Het risico om in de IVA te belanden is voor de 55-plussers 30 keer zo hoog als bij de jonger-dan-35-jarigen (UKV 2010-III, bron 1b15). Dit leeftijdseffect is bij de mannen nog wat sterker dan bij de vrouwen. De secundaire instroom betreft ook vooral ouderen. Zoals beschreven in hoofdstuk 3 is de IVA-instroom vrij breed gespreid over de diagnosehoofdgroepen, maar is de grootste groep "nieuwvormingen" (kanker). Op het niveau van meer specifieke diagnoses zijn de drie grootste: (opnieuw) kanker, ernstige neurologische aandoeningen en beroerte. Dat het over het algemeen ernstige aandoeningen zijn, blijkt uit het hoge percentage beëindigingen wegens overlijden (71%).

Aandeel vangnetters

Zoals in hoofdstuk 3 is weergegeven is een derde van de IVA-instroom vangnetter. Dat is een substantieel aandeel, maar nog altijd wel aanzienlijk lager dan bij de WGA-instroom (waar de helft van de instroom bestaat uit vangnetters).

Uitgekeerde bedragen IVA (bron: analyses Kenniscentrum UWV)

Ultimo 2009 ontvangen 20.072 personen een IVA-uitkering. Het gemiddelde uitgekeerd bedrag van de IVA-uitkering bedraagt bruto circa € 67,- per dag. Dit is

om en nabij het bedrag dat vanaf 1 juli 2009 tot 1 januari 2010 geldt als sociaal minimum voor gehuwden en samenwonenden, namelijk € 64,30.

De uitgekeerde bedragen zijn niet gelijkmatig verdeeld. Zo ontvangt iets meer dan een kwart tot € 45,- per dag. Samen met de klasse € 45,- tot € 65,- (23%) ontvangt dus ongeveer de helft van de personen een uitkering onder het sociaal minimum voor gehuwden en samenwonenden. Men moet hierbij bedenken dat bij parttimers ook de uitkering vanzelfsprekend gebaseerd is op het laatstverdiende *parttime* salaris, zodat het feit dat een aantal uitkeringen onder het sociaal minimum ligt niet zo opmerkelijk is dan men wellicht zou denken.

Circa 8% krijgt een uitkering van € 125,- of meer. Dit zijn overwegend personen bij wie de IVA-uitkering is gebaseerd op het zogenaamde gemaximeerd dagloon, zijnde het maximale bedrag aan loon waarover een uitkering van 75% wordt verstrekt. De bedragen die gelden voor het maximale dagloon worden halfjaarlijks vastgesteld (medio 2010: € 188, overeenkomend met een maximum jaarloon van afgerond € 49.000).

Naast de wettelijke uitkeringen kan er sprake zijn van bovenwettelijke uitkeringen, bijvoorbeeld op basis van de CAO en/of een private WIA-verzekering; de uitkeringshoogte zegt dus niet alles over de inkomensgevolgen van IVA-toetreding.

5.3 Arbeidsmarktpositie

Dienstverband en IVA-uitkering

In hoofdstuk 3.8 is reeds een aantal gegevens over werk en begeleiding van IVA-cliënten vermeld, afkomstig uit de monitor Arbeidsbeperkten en werk (bron 6b). Deze bron duidt erop dat per ultimo 2009 van de IVA-cliënten 9% een formeel dienstverband heeft, waarbinnen naar schatting van UWV 3% tot 4% actief werkzaam is. Wanneer we ermee rekening houden dat tevens sommige IVA-cliënten vermoedelijk actief zijn als ZZP'er schatten we het totale percentage actief werkzame IVA-cliënten op 3 – 5%.

Deze cijfers zijn lager dan het percentage werkenden in de WGA (van de groep WGA 80-100 heeft 15% een dienstverband) maar relatief hoog in het licht van de status volledig en duurzaam arbeidsongeschikt. Het dienstverband van de werkende IVA'ers is meestal ook vrij stabiel: 82% van hen heeft een vast contract, slechts 1% een uitzendbaan.

Dat een klein deel van de IVA-gerechtigden, van wie het algemene beeld toch is dat zij geen verdien capaciteit meer hebben, niettemin actief blijkt te zijn met betaald werk kan verbazing wekken. UWV heeft op basis van een gericht dossieronderzoek een aantal cases beschreven die illustreren hoe werk en IVA soms toch samen gaan. Twee van deze beschrijvingen zijn weergegeven in de boxen binnen dit hoofdstuk.

Dossier A

Het dossier betreft een 55 jarige man die fulltime werkte als postbesteller. Eind jaren '90 werd bij meneer een progressieve spierziekte gediagnosticeerd. Daarna is hij regelmatig ziek geweest. Ook is hij mede tgv vermoeidheidsklachten korter gaan werken. Eind 2004 werkte hij 32 uur per week.

De bedrijfsarts had de werkgever medio 2004 geadviseerd dat terugkeer naar het eigen werk nauwelijks nog mogelijk was. Meneer heeft zich toen, op advies van de bedrijfsarts, aangemeld voor een plaats bij een sociale werkplaats. In februari 2005 besloot de indicatiecommissie het verzoek toe te kennen en werd meneer op de wachtlijst geplaatst van de sociale werkvoorziening bij hem in de buurt.

In januari 2005 waren de klachten zo ernstig dat hij een aantal weken werd opgenomen in het ziekenhuis. Hij volgde een revalidatietraject tot maart 2005.

In september 2006 bezoekt meneer het spreekuur van de verzekeringsarts voor een WIA beoordeling. Meneer werkt dan drie dagen per week van 8-12 uur bij de sociale werkplaats. Zijn klachten zijn vooral het laatste jaar snel toegenomen. Hij is nog steeds onder controle bij de neuroloog. Vanwege hartklachten heeft deze meneer verwezen naar een cardioloog. Hij kan slechts enkele meters lopen en heeft daarom een scootmobiel aangevraagd en gekregen. Inmiddels woont hij ook in een aangepaste woning. Hij heeft hulp nodig bij het aankleden, wassen en soms bij het eten. Elke dag rust hij voor en na het eten. Het werk op de sociale werkplaats kan hij alleen doen omdat het dicht bij huis is en hij er met de scootmobiel naartoe kan.

De verzekeringsarts stelt dat er sprake is van structurele beperkingen en verbetering van de belastbaarheid uitgesloten is.

Resultaat WIA beoordeling: IVA op medisch gronden.

Dossier B

Het dossier betreft een 46 jarige man die fulltime werkte bij een drukkerij: 4 dagen per week als operator drukpersen en 1 dag als routechauffeur voor het afleveren van drukwerk.

In april 2004 bezocht meneer op verzoek van de werkgever het spreekuur van de bedrijfsarts in verband met concentratieproblemen. In de familie kwam de ziekte van Huntington voor. Dit is een erfelijke ziekte die de hersenen aantast. Mede in overleg met de huisarts en de echtgenote van meneer adviseerde de bedrijfsarts dat meneer zich zou laten testen op deze ziekte. De bedrijfsarts adviseerde de werkgever om meneer vrij te stellen van risicovol werk aan de drukpersen en van het rijden met de bedrijfswagen. Begin september 2004 werd de diagnose ziekte van Huntington inderdaad gesteld. Meneer heeft daarna steeds in aangepast werk, op eigen tempo gewerkt. Eind 2005 heeft hij een rijvaardigheidstest afgelegd bij het CBR. Dat leverde een positief rijadvies op met als aanbeveling een auto met automaat aan te schaffen en de rijvaardigheidstest jaarlijks te herhalen. Meneer heeft toen privé een auto met automaat gekocht.

In april 2006 bezoekt meneer het spreekuur van de verzekeringsarts voor een WIA beoordeling. De klachten betreffen dan vooral concentratieproblemen en een vertraagd handelingstempo. Meneer werkt nog steeds in aangepast werk. Hij verricht afwisselende werkzaamheden: poetsen van de pers, kranten insteken, routes klaarleggen en andere zaken zonder risico. De verzekeringsarts stelt vast dat er sprake is van een progressieve degeneratieve aandoening waarvoor geen behandeling mogelijk is. Meneer is aangewezen op routinematige werkzaamheden zonder hoog handelingstempo en onder beschutte omstandigheden. De verwachting is dat op langere termijn de belastbaarheid aanzienlijk zal verslechteren. De arbeidsdeskundige stelt vast dat er op basis van de aangegeven beperkingen geen functies te duiden zijn.

Hij geeft aan dat uit het contact met de werkgever is gebleken dat deze bereid is, uit sociale overwegingen, meneer voor 16 uur per week in eigen tempo en onder toezicht eenvoudig, routinematig werk te laten verrichten zolang dat mogelijk is.

Resultaat WIA beoordeling: IVA op arbeidsdeskundige gronden.

Zoals aangegeven heeft volgens de polisadministratie circa 9% van de IVA-gerechtigden inkomen uit een dienstverband, maar mogelijk gaat het bij een deel om betalingen anders dan voor gewerkte uren. De aanwezigheid van een (for-

meel) dienstverband houdt *niet* altijd in dat betrokkene ook feitelijk werkzaam is. Uit de enquête onder werkgevers die we in het kader van deze evaluatie uitvoerden komt een hoger percentage van 25% van hun IVA-gerechtigde werknemers die na de claimbeoordeling nog een formeel dienstverband hebben²⁵. Van deze 25% "IVA-werknemers" is echter slechts 13% ook feitelijk aan het werk; dit zou betekenen dat ruim 3% (13% van 25%) van de IVA'ers feitelijk werkt. Rekenen we ermee dat naast mensen met een dienstverband ook een aantal mensen als ZZP'er aan de slag is, dan schatten we het percentage actief werkenden in de IVA op de eerder genoemde 3 tot 5%. Het is niet bekend hoeveel IVA-cliënten feitelijk werkzaam zijn als zelfstandige. Ook over eventuele behoeften van IVA'ers om nog te werken, dan wel deel te nemen aan sociale activering (al dan niet met ondersteuning), hebben wij geen gegevens aangetroffen. Waar het gaat om sociale activering door gemeenten verwijzen we naar paragraaf 5.5.

5.4 Re-integratie

Werken met een voorziening

Van de werkende IVA'ers heeft slechts een klein deel, namelijk 4%, een (formele) werkvoorziening. Het is uiteraard goed mogelijk dat voor een aantal cliënten geen formele en geregistreerde, maar wel (bijvoorbeeld al tijdens de ziekteperiode) informele voorzieningen binnen het bedrijf zijn getroffen. Dat is wel aannemelijk vanwege de re-integratieplicht van werkgevers voor zieke werknemers.

Inkoop trajecten

Voor 6% van de IVA-gerechtigden die tot medio 2009 waren ingestroomd is door UWV een traject ingekocht (bron 6b)). Dit kan verwondering wekken, omdat de IVA-cliënten niet behoren tot de re-integratiepopulatie van UWV en men niet zou verwachten dat re-integratiegelden aan deze groep worden besteed. Het is echter goed mogelijk dat deze inkoop, of een deel daarvan, al tot stand is gekomen tijdens een vroegere, aan de IVA voorafgaande uitkeringssituatie (bijvoorbeeld een eventuele WGA-periode voorafgaand aan de IVA). UWV meldt overigens signalen te krijgen dat arbeidsdeskundigen en verzekeringsartsen van mening zijn dat ook een deel van de IVA-populatie voor re-integratieondersteuning in aanmerking zou moeten komen (bron 35).

Van de IVA'ers die in traject zijn (geweest) werkt slechts een beperkt percentage (10%). Vermoedelijk moeten IVA-cliënten het wat betreft werk en re-integratie vaak hebben van hun oude werkgever (re-integratie eerste spoor), terwijl inge-

²⁵ Wellicht is het percentage IVA-ers met dienstverband in de werkgeversenquête hoger dan in de polisadministratie omdat het om IVA'ers gaat die recent tot de IVA zijn toegetreden.

kochte trajecten doorgaans mikken op het tweede spoor. Ook is het denkbaar dat sommige IVA'ers na een traject actief zijn als ZZP'er of werkzaam zijn in WSW-verband. Ons zijn daarover geen gegevens bekend.

Contact werkgever – werknemer

Het onderhouden van contact tussen werknemer en werkgever is een belangrijke voorwaarde voor eventuele re-integratie. Uit onze werkgeversenquête blijkt in 46% van de IVA-gevallen nog zulk contact te bestaan (5% omdat de werknemer nog werkt – althans nog een dienstverband heeft – , 41% houdt contact terwijl de werknemer niet meer bij deze werkgever werkt). Dit betekent dat een deel van de IVA-groep, indien zij daartoe de mogelijkheden zouden hebben, in een uitgangspositie verkeert die nog enig perspectief op re-integratie bij de oude werkgever biedt, voor zover zij daartoe bereid en in staat zijn.

5.5 Sociale activering IVA'ers door gemeenten

Bij de parlementaire behandeling van de WIA is gesproken over wie er zou moeten zorgen voor activering van IVA-cliënten die daaraan behoefte hebben. In de MvT van de WIA wordt aangegeven dat de ondersteuning bij activering van deze groep niet op de weg van UWV ligt, aangezien IVA-cliënten niet re-integreerbaar naar werk worden geacht. en ondersteuning gericht op maatschappelijke participatie geen taak van het UWV is. In plaats daarvan zouden gemeenten, al dan niet op verwijzing door UWV, ondersteuning op het terrein van sociale activering kunnen bieden aan deze cliënten, voor zover die daaraan behoefte hebben. Om na te gaan of en hoe gemeenten gericht inzetten op activering van IVA-cliënten hebben wij een telefonische "quick scan" uitgevoerd onder 20 gemeenten. De resultaten zijn de volgende.

In het algemeen is (sociale) activering van IVA-cliënten niet een onderwerp dat "leeft" binnen gemeenten (al zijn er enkele die dit betreuren en spreken van een gemiste kans). Het was dan ook vaak lastig om binnen gemeenten informanten te vinden rond deze materie omdat activering van IVA-cliënten veelal niet aan de orde is. Toch kunnen enkele observaties worden gedaan die wij in het navolgende samenvatten.

Alle geïnterviewde gemeenten hebben voorzieningen om minder weerbare inwoners – en dat kunnen ook IVA-cliënten zijn – te ondersteunen bij maatschappelijke participatie. De manier waarop dit vorm wordt gegeven is echter zeer verschillend.

Activering vanuit de WWB

In de eerste plaats zijn er initiatieven in het kader van de wet Werk en Bijstand (WWB). Deze groep heeft de gemeente goed in het vizier. Mensen met een bijstandsuitkering worden actief benaderd om ze aan te sporen tot en te ondersteunen bij maatschappelijke participatie. Doel is om mensen op een voor hen zo hoog mogelijke trede van de participatieladder te krijgen.

Indirect zal hiermee een aantal mensen met een IVA-uitkering worden bereikt (bijvoorbeeld als zij een aanvullende WWB-uitkering hebben).

Activering vanuit de Wmo

De uitvoering van de Wmo is per gemeente zeer verschillend vormgegeven. In sommige gemeenten worden bepaalde doelgroepen actief benaderd, bijvoorbeeld ouderen, mensen met een verstandelijke beperking, psychiatrische patiënten en Wajong-gerechtigden. In andere gemeenten wordt juist meer accent gelegd op het inclusieve karakter van de ondersteuning: 'iedereen' moet op zijn of haar niveau kunnen participeren en de Wmo is er voor allen.

Ook vanuit de Wmo worden mensen met een IVA-uitkering niet actief benaderd in hun hoedanigheid als IVA-cliënt. Wel heeft een aantal gemeenten expliciet beleid om bij aanvragen voor ondersteuning vanuit de Wmo ook te vragen naar de behoeften op het gebied van maatschappelijke participatie. Mensen met een IVA-uitkering die een beroep doen op de Wmo worden in dat geval ook bereikt, zij het indirect.

Wijkgerichte aanpak in opkomst

Diverse respondenten gaven aan dat sociale activering in toenemende mate wordt uitgevoerd op wijkniveau. Een aantal maal werd aangegeven dat hiermee een begin is gemaakt bij de aanpak van de Vogelaarwijken. De aanpak lijkt goed te werken en wordt op dit moment in het algemeen ook naar andere wijken uitgerold.

Door de wijkgerichte aanpak, waarbij wijkteams soms zelfs van deur tot deur gaan om met de bewoners in contact te komen, lijkt de kans dat ook wijkbewoners met een IVA-uitkering worden bereikt. Of dit daadwerkelijk zo is was echter lastig te achterhalen omdat deze quick scan op gemeenteniveau en niet op wijkniveau is gehouden.

Samenwerking gemeenten met UWV

De mate van samenwerking met UWV verschilt per gemeente. Gemeenten werken soms samen met UWV om mensen te begeleiden die een WAO, WGA, IVA of Wajong-uitkering hebben. Op onze vraag of UWV mensen met een IVA-uitkering *gericht* naar de gemeente doorverwijst werd overwegend ontkennend geantwoord. Sommigen vonden dat UWV dat meer zou moeten doen.

Financiering soms knelpunt

Financiering van activeringstrajecten lijkt soms een knelpunt. Eén gemeente bijvoorbeeld heeft een convenant gesloten met UWV waarin een vaste bijdrage is afgesproken per traject. Een paar keer per jaar krijgt deze gemeente het verzoek van UWV om een IVA-gerechtigde zónder aanvullende WWB-uitkering een activeringstraject aan te bieden. De gemeente zegt hier echter geen ruimte voor te hebben. Ook in een andere gemeente melden zich af en toe mensen met een WIA-uitkering. Ook hier is de vraag of UWV of de gemeente betaalt voor activering. Het uitgangspunt van de gemeente is in principe dat UWV aan zet is. Voor de doelgroep IVA'ers doet UWV volgens de gemeente echter niets (hetgeen inderdaad spoort met het beleid dat re-integratie vanuit de IVA voor UWV niet aan de orde is), en contact leggen met UWV hierover ervaart de gemeente als lastig.

Wij constateren dat momenteel op zijn minst onduidelijk is in hoeverre IVA-gerechtigden worden ondersteund door gemeenten bij sociale participatie. IVA-gerechtigden zijn bij de gemeenten niet *als afzonderlijke doelgroep* in beeld. Alle respondenten gaven aan dat hun gemeente mensen met een IVA-uitkering niet *actief* benadert voor sociale activering (zoals omgekeerd UWV IVA-cliënten niet *systematisch* doorverwijst naar gemeenten). Wel kan deze groep indirect worden bereikt omdat ze ook tot andere doelgroepen behoren (WWB, Wmo, wijkgerichte aanpak). Verschillende van de gemeentelijke functionarissen die wij spraken denken dat mensen met een IVA-uitkering nog te veel buiten beeld zijn en daardoor onvoldoende worden ondersteund. Daarbij moet niet uit het oog worden verloren dat het onbekend is of, en zo ja in hoeverre, mensen die volledig duurzaam arbeidsongeschikt zijn behoefte hebben aan dergelijke ondersteuning. Als de behoefte er niet is, is het ontbreken van gericht beleid ook geen gemis. Middels deze quick scan hebben wij echter geen hard cijfermatig inzicht kunnen krijgen in het aantal mensen met een IVA-uitkering dat daadwerkelijk van een gemeentelijk ondersteuningsaanbod gebruikmaakt of zou willen maken.

5.6 Samenvatting bevindingen

De instroom in de IVA is tot dusverre lager dan bij invoering van de WIA werd verwacht en bedraagt momenteel circa 20% van de totale WIA-instroom. Op termijn wordt een toenemende (deels secundaire) IVA-instroom verwacht en volgens de lange termijn-ramingen van SZW zal tegen 2030 het IVA-volume dat van de WGA voorbij streven. Driekwart van de IVA-instroom bestaat uit personen bij wie medisch herstel op de korte of langere termijn niet meer mogelijk is ("geen kans op herstel"). IVA-cliënten zijn per definitie volledig (en duurzaam) arbeidsongeschikt. Aangezien zij niet geacht worden te (kunnen) werken ligt de betekenis van de WIA voor hen meer in de inkomensbescherming en niet in werk/ re-integratie. Deze inkomensbescherming ligt, met het uitkeringspercentage van 75% van het laatstverdiende loon, hoger dan dat ten tijde van WAO en ook hoger dan dat van volledig arbeidsongeschikte WGA-cliënten (beide: 70%). De feitelijke gemiddelde hoogte van de IVA-uitkering ligt rond het sociaal minimum, waarschijnlijk doordat een deel van de IVA-cliënten tevoren parttime werkte.

De meeste IVA-cliënten werken uiteraard niet, maar naar schatting 3 – 5% van hen is nog actief werkzaam, daarin meegerekend dat naast degenen die werken in dienstverband vermoedelijk ook een (klein maar onbekend) aantal actief is als ZZP-er. Het hebben van een IVA-uitkering betekent dus niet per definitie dat werken volledig uitgesloten is.

Bijna de helft van de IVA-gerechtigden heeft nog wel contact met de (vroegere) werkgever, althans naar het zeggen van die werkgever.

Voor een klein deel (6%) van de IVA-cliënten zijn door UWV, ondanks dat deze cliënten formeel niet tot hun re-integratiepopulatie worden gerekend, trajecten ingekocht; wellicht gebeurde dat echter reeds in een eerdere uitkeringssituatie voorafgaand aan de IVA. Aangezien IVA-cliënten niet worden gerekend tot de re-integratiepopulatie van UWV, zijn zij – voor zover ze behoefte hebben aan ondersteuning bijvoorbeeld bij sociale activering – aangewezen op hun gemeente. Gemeenten hebben geen specifiek beleid voor de IVA-ers als afzonderlijke doelgroep. Onbekend is in hoeverre onder IVA-cliënten behoefte bestaat aan dergelijke ondersteuning door gemeenten.

6. ARBEIDSMARKT- EN UITKERINGSPOSITIE 35-MINNERS

6.1 Inleiding

Een verzekerde, reguliere werknemer of vangnetter, die een aanvraag voor de WIA indient waarbij blijkt dat het verlies aan verdien capaciteit minder dan 35% is, wordt aangeduid als een 35-minner. Hoofdstuk 3 signaleerde de bijzondere positie van 35-minners: hun claim voor de WIA is afgewezen en daarmee verdwijnen zij uit beeld voor de WIA en voor een groot deel uit de statistieken. Op basis van hetgeen bekend is over het aantal afwijzingen gaat het jaarlijks om 7.700 – 11.500 nieuwe 35-minners. Dit is ongeveer 45% van de WIA-claim-beoordelingen (bron 6a). Van deze groep is iets meer dan de helft afkomstig uit het vangnet.

In dit hoofdstuk geven we een beschrijving van de arbeidsmarktpositie en de inzet van re-integratie-instrumenten voor deze groep en van de uitkeringspositie: als de 35-minners geen recht op WIA hebben, op welke uitkering doen zij dan een beroep?

Dit hoofdstuk is gebaseerd op vier centrale bronnen. Het betreft de monitor arbeidsbeperkten en werk 2007-2009 (bron 6a), het eindrapport over de arbeidsmarktpositie van 35-minners vanaf 2006, gebaseerd op bestandsanalyse (in opdracht van de Stichting van de Arbeid) (bron 7), het rapport Gezondheidsbeleving en werkhervatting 35-minners (bron 26) dat in opdracht van de RWI is uitgevoerd en de werkgeversenquête die ten behoeve van deze evaluatie is uitgezet. Het onderzoek onder 35-minners dat in opdracht van de Stichting van de Arbeid is uitgevoerd heeft alleen betrekking op 35-minners die ten tijde van de claim een reguliere werkgever hadden en niet op vangnetters. Daarnaast is onderzoek uitgevoerd onder 35-minners uit de vangnetpopulatie, waarover UWV in kennismemo's heeft gerapporteerd. Waar relevant worden deze bronnen aangevuld met andere bronnen.

6.2 Arbeidsmarktpositie

De verantwoordelijkheid voor de arbeidsparticipatie van de 35-minners ligt bij de sociale partners. In de verklaring van de Stichting van de Arbeid van 5 november 2004 stellen sociale partners het volgende: "Voor de categorie werknemers met lichte arbeidsbeperkingen (35% of minder arbeidsongeschikt) dient op het niveau van de arbeidsorganisatie tot maatwerkoplossingen te worden gekomen."

De primaire verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers voor de arbeidsparticipatie van 35-minners is daarna herhaaldelijk bevestigd, onder meer tijdens de Werktop 2005 en de Participatietop 2007.

Bijna twee derde van de 35-minners met reguliere werkgever werkt

De monitor Arbeidsbeperkten en werk 2007-2009 geeft op basis van koppeling van verschillende registraties en bestanden een beeld van de werkzaamheid van 35-minners. Werken als zelfstandige valt buiten het beeld van deze monitor, waardoor de werkzaamheid nog onderschat wordt. Van degenen die in de eerste 3,5 jaar van de WIA een afwijzing wegens minder dan 35% arbeidsongeschiktheid ontvangen, is eind 2009 48% aan het werk (bron 6a). Voor de verzekerden met een reguliere werkgever is dit percentage 64%. Dit percentage is vergeleken met 2008 met 2 procentpunt afgenomen, waarschijnlijk omdat als gevolg van de economische crisis werkgevers meer problemen hebben met het in dienst houden van hun werknemers met beperkingen. Tussen 2007 en 2008 steeg dit percentage nog van 62 naar 66%.

Het onderzoek op basis van een bestandsanalyse onder 35-minners die geen vangnetters zijn (bron 7) laat zien dat het percentage werkenden toeneemt naarmate de claimbeoordeling langer geleden is. Drie maanden na de afwijzing van de WIA-claim werkt 51% procent van de 35-minners, twaalf maanden na de afwijzing is het percentage werkenden gestegen tot 63%. Hiermee komt deze analyse tot een vergelijkbaar percentage werkende 35-minners als de monitor arbeidsbeperkten en werk. Dit onderzoek laat verder zien dat het percentage werkende 35-minners sowieso toeneemt omdat dit percentage hoger is naarmate de claimbeoordeling later in de tijd heeft plaatsgevonden. De werkzaamheid van deze 35-minners is voor het grootste deel via het eerste spoor gerealiseerd. Van de niet-vangnetters 35-minners is 53% bij de oude werkgever aan het werk. Bij 13% is sprake van re-integratie tweede spoor: zij zijn bij een nieuwe werkgever aan het werk (bron 7). Al met al is re-integratie tweede spoor bij 20% van de werkzame 35-minners (niet-vangnetters) aan de orde.

De enquête onder de werkgevers bevat ook informatie over de werkzaamheid van de 35-minners. Zowel bij de publiek verzekerde werkgevers als bij de eigen risicodragers is 50% van de 35-minners nog bij de eigen werkgever aan het werk, zoals tabel 6.1 laat zien.²⁶

²⁶ Het percentage feitelijk werkzame werknemers volgens de werkgever is lager dan het percentage werknemers dat nog een formeel dienstverband heeft, zoals ook het geval was bij de WGA'ers.

Wanneer rekening gehouden wordt met de 8% die zowel bij de publiek verzekerde werkgevers als bij de eigen risicodragers elders aan het werk is (tabel 6.2) komt het totaal uit op 58%.

Tabel 6.1 Dienstverband en werkzaamheid naar publiek / ERD verzekerde werkgever

Uitkomst WIA-aanvraag	% nog een dienstverband WG publiek	% nog een dienstverband WG ERD	% Feitelijk ook aan het werk WG publiek	% Feitelijk ook aan het werk WG ERD
<35%	63%	64%	50%	50%

Bron: Werkgeversenquête AStri / ECORYS ten behoeve van evaluatie WIA

Het gaat hier alleen over re-integratie eerste spoor, bij de eigen werkgever. We hebben de werkgevers gevraagd of het contract van betrokkene beëindigd was en of zij wisten of iemand elders aan het werk was en of er dus sprake was van re-integratie via het tweede spoor. Dit is bij 8% van de 35-minners die voorheen in dienst van deze werkgevers waren het geval. Omdat werkgevers waarschijnlijk niet altijd op de hoogte zijn van werkhervatting bij een andere werkgever is hier sprake van onderschatting van re-integratie tweede spoor door 35-minners.

Tabel 6.2 35-minners volgens werkgever elders werkzaam, naar publiek / ERD verzekerde werkgever

WGA	Publiek verzekerd	ERD
	Elders aan het werk	Elders aan het werk
35%	8%	8%

Bron: Werkgeversenquête AStri / ECORYS ten behoeve van evaluatie WIA

De monitor arbeidsbeperkten en werk bevat informatie over de kenmerken van het werk van de 35-minners. De werkende 35-minners die niet uit het vangnet afkomstig zijn hebben veelal regulier werk: binnen deze groep heeft 78% een contract voor onbepaalde tijd, en heeft slechts 14% een kleine aanstelling van minder dan 40% (16 uur) (bron 6a, bijlage, tabel 1.22).

Ruim een derde van de 35-minners vangnetters werkt

De verzekerden die uit het vangnet afkomstig zijn, werken in veel mindere mate dan de reguliere werknemers. Van de vangnetters die minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn verklaard, werkt in 2009 35% (bron 6a). Ook dit percentage is afgenomen vergeleken met 2008, namelijk met 4 procentpunt, terwijl het tussen 2007 en 2008 nog met 5 procentpunt was toegenomen.

Het aandeel werkenden onder de 35-minners vangnetters stijgt wel naarmate de claimbeoordeling langer geleden heeft plaatsgevonden (bron 6a). Van de vangnetters die in de eerste helft van 2006 instroomden is eind 2009 42% aan het werk, terwijl dit bij de vangnetters die in de eerste helft van 2009 instroomden nog maar 23% is.

De kenmerken van het werk van de 35-minners vangnetters wijzen op minder regulier werk dan bij de verzekerden met een reguliere werkgever (bron 6a). Zij hebben in 63% van de gevallen een tijdelijk contract, werken voor 14% als uitzendkracht en van hen heeft 22% een baan van minder dan 40%.

35-minners met gunstiger uitgangspositie werken vaker

De monitor arbeidsbeperkten en werk geeft ook zicht op de verdeling van een aantal achtergrondkenmerken over de werkende en niet werkende 35-minners, uitgesplitst naar reguliere werknemers en vangnetters. Voor een deel komt hier hetzelfde beeld naar voren als bij de gedeeltelijk WGA-ers. Ook binnen de groep 35-minners zijn de werkende vangnetters jonger dan de werkende reguliere werknemers, zijn de vangnetters gemiddeld lager opgeleid terwijl er wel een samenhang is tussen opleidingsniveau en werkzaamheid.

Binnen de groep 35-minners met voorheen een reguliere werkgever blijkt dat degenen die werken een betere uitgangspositie hebben dan de niet-werkenden. Zo hebben de werkenden 35-minners ook gedurende de twee jaar voorafgaand aan de WIA aanvraag al vaker gewerkt dan de niet-werkende 35-minner (bron 26). Ook zijn werkende 35-minners hoger opgeleid en hadden ze op het moment van de ziekmelding een hoger inkomen en hebben ze minder lichamelijke en psychische beperkingen. Verder zijn vrouwen, alleenstaanden en allochtone 35-minners minder vaak aan het werk (bron 26). Naast deze slechtere uitgangssituatie heeft ook de ervaren gezondheid duidelijk invloed op de werkhervatting (bron 26). Hier gaat het om 35-minners die geen vangnetter zijn.

Iets minder dan een derde (29%) van de niet-werkende 35-minners zegt dat zij gezien hun gezondheid, niet kunnen werken. Daarnaast is er een deel (24%) dat niet weet of zij kunnen werken. Bijna de helft van de niet-werkende 35-minners (47%) is van mening dat zij wel kunnen werken. Twee derde van hen geeft aan dat zij minder uren dan voor hun ziekmelding kunnen werken. In vergelijking met werkende 35-minners hebben werkloze 35-minners een slechtere gezondheidsbeleving. Zowel de werkhervatters als degene die steeds het werk behouden hebben, ervaren hun gezondheid als relatief goed.

De 35-minners met een laag inkomen, een lage opleiding en een slechte ervaren

gezondheid zijn de kwetsbare groep 35-minners die zonder hulp nauwelijks aan het werk komen. Dit betreft circa 7% van de groep 35-minners (bron 26).

6.3 Re-integratie

Voor 35-minners dient primair door sociale partners op het niveau van de arbeidsorganisatie tot maatwerkoplossingen te worden gekomen. De 35-minners zijn voor bijna de helft aan het werk, waarbij er een groot verschil is tussen de verzekerden uit het vangnet en die met een reguliere werkgever. Voor re-integratie zijn de 35-minners op hun werkgever aangewezen. Wanneer er geen werkgever aanwezig is of de mogelijkheden van de werkgever uitgeput zijn, dan heeft UWV in bepaalde gevallen een rol bij de re-integratie van 35-minners. Voor 35-minners met een WW-uitkering is UWV verantwoordelijk voor de re-integratie. De gemeente heeft re-integratieverantwoordelijkheid voor 35-minners die een beroep doen op de WWB en voor niet uitkeringsgerechtigden (nuggers).

Re-integratie 35-minners door werkgevers

De werkgevers enquête geeft een beeld van de mate waarin de werkgevers reïntegratie-instrumenten hebben ingezet voor hun 35-min beoordeelde werknemers. Werkgevers blijken voor 35-minners en voor gedeeltelijk WGA-ers ongeveer even vaak een re-integratie instrument in te zetten, namelijk voor bijna de helft van deze werknemers. Daarbij zetten de publiek verzekerde werkgevers iets vaker re-integratie instrumenten in voor de 35-minners dan de eigen risicodragers.²⁷

Dat werkgevers bij de inzet van re-integratie niet selectief te werk gaan blijkt uit een enquête onder 35-minners uit 2007 (bron 9). Er wordt geen onderscheid gemaakt naar leeftijd en ervaren gezondheid. Wel worden voor lager opgeleiden andere instrumenten ingezet dan voor hoger opgeleiden: inzet van een reïntegratie-bedrijf voor lager opgeleiden en de mogelijkheid om minder te uren en flexibeler te werken voor hoger opgeleiden.

Ook de werknemers zelf hebben een rol in het re-integratieproces. De werknemers zelf die als 35-minner aan het werk zijn, stellen zich actiever op dan de niet-werkenden (bron 9). Zo hebben zij vaker voorstellen gedaan gericht op werkherleving, zoals voorstellen voor aangepast werk.

Re-integratie 35-minners door UWV

35-Minners hebben geen formeel recht op re-integratie-ondersteuning van UWV,

²⁷ Publiek verzekerden zetten voor 52% van 35-minners en 52% van 35-80 groep een re-integratie instrument in. Bij de eigen risicodragers zijn deze percentages 41% en 46%.

omdat verondersteld wordt dat hun functionele mogelijkheden voldoende zijn om op eigen kracht passend werk te vinden. Wel kan UWV ondersteuning voor vangnetters inkopen vanuit de Ziektewet (naast trajecten ook specifieke ziekte-wetinterventies). Vanuit de WW kan ook voor werknemers re-integratie ondersteuning worden ingekocht, als na de claimbeoordeling het dienstverband is beëindigd. De monitor arbeidsbeperkten en werk laat zien dat in totaal voor 35% van de 35-minners die tot 2009 35-minner zijn geworden door UWV begeleiding is ingekocht, waarbij dit vaker gebeurde voor vangnetters dan voor reguliere werknemers (50% versus 18%) (bron 6a). Net als we bij de gedeeltelijk WGA-ers zagen is er minder vaak ondersteuning ingekocht voor reguliere werknemers omdat zij dit minder nodig hebben omdat zij al aan het werk zijn. Van degenen voor wie begeleiding is ingekocht is in 2009 37% aan het werk, waarbij er geen verschil is tussen vangnetters en reguliere werknemers. Voor de vangnetters geldt dat degenen voor wie ondersteuning is ingekocht iets vaker aan het werk zijn dan degenen voor wie dat niet is gebeurd: 37% versus 32%.

De ondersteuning voor de reguliere werknemers is voor ongeveer twee derde ingekocht vanuit de WW en voor een derde vanuit AG (bron 6a). Voor de vangnetters heeft de inkoop maar voor een derde vanuit de WW plaats gevonden en voor het overige vanuit AG, waarvan het grootste deel in het kader van de Ziektewet. Deze trajecten zijn vaak al voor de afwijzing van de WIA-aanvraag ingezet.

Naast ondersteuning in de vorm van inkoop van een traject, kunnen 35-minners met een WW-uitkering ook door werkcoaches begeleid worden. Dit is bij 15% van de 35-minners met een WW-uitkering het geval, waarbij vangnetters deze begeleiding iets vaker ontvangen (18%) dan ex-werknemers (11%). Dit is vaker bij vangnetters 35-minners met een WW-uitkering het geval, 34%, dan bij ex-werknemers (17%).

6.4 Uitkeringspositie

Bijna de helft van niet-vangnet 35-minners heeft WW

Op basis van bestandsanalyse ten behoeve van het onderzoek onder 35-minners in opdracht van de Stichting van de arbeid, is bekend dat 47% van de reguliere werknemers enige tijd een WW-uitkering heeft en dat een WWB uitkering onder deze groep bijna niet voorkomt (bron 7). Degenen met een WW-uitkering kunnen daarnaast aan het werk zijn.

Aangezien 35-minners wel al twee jaar ziek waren, is het de vraag wat hun ziektegedrag is in de periode na de WIA-beoordeling.

Ongeveer vijftien procent van degenen die het eerste jaar na de claimbeslissing weinig of niet werken, meldt zich in dat jaar ziek. Dit gebeurt in de meeste gevallen binnen zes maanden na de claim. Van deze personen meldt twintig procent zich een tweede keer ziek en vijf procent ook een derde keer. Een klein deel van de personen die zich na de claimbeslissing ziekmelden is binnen een jaar weer aan het werk. Het grootste deel van de groep die zich ziek meldt komt echter voor langere tijd in de WW terecht. Toch heeft dit geen directe relatie met werkhervatting op langere termijn: 35-minners (niet-vangnetters) die zich in het eerste jaar na de claimbeslissing ziekmelden zijn na een jaar even vaak aan het werk als personen die zich niet ziekmelden in het eerste jaar.

Vangnetters

Onder de 35-min vangnetters is in 2007 een enquête uitgezet waarover in UWV kennismemo 07/11 wordt gerapporteerd (bron 1c3). Een groot deel van de respondenten is 4 tot 7 maanden na de WIA-beoordeling werkloos (76 %) en 66% heeft een WW-uitkering. Voor de reguliere werknemers lag dit percentage met 47% WW lager. Een kwart van de responsgroep is als werkloze ziek geworden. Van hen is 81 procent 4 tot 7 maanden na de WIA beoordeling nog steeds zonder werk. Een groot deel van hen vraagt na de WIA beoordeling (weer) een WW uitkering aan. Het beeld van de 35-minners uit het vangnet is dat zij vaker werkloos zijn en vaker een WW-uitkering hebben dan 35-minners reguliere werknemers.

Zieke vangnetters eindigen vaker dan reguliere werknemers buiten de WIA, als 35-minner. Allereerst is bij vangnetters en in het bijzonder bij de groepen overige flexwerkers en zieke werklozen de kans op langdurige ziekte groter dan bij reguliere werknemers. Vervolgens is de kans groter dat een beroep op de WIA wordt afgewezen wegens minder dan 35% arbeidsongeschiktheid. UWV analyses naar de vraag waarom het WIA-risico van flexwerkers en zieke werklozen hoger is dan dat van uitzendkrachten laten vooral een rol zien voor de factoren leeftijd, inkomen en arbeidshandicap. Andere factoren die een rol spelen zijn een relatief slechtere gezondheid(sbeleving), een laag opleidingsniveau, het beroep en het ontbreken van een werkgever.

6.5 Samenvatting bevindingen

Ongeveer 45 % van de WIA-aanvragen wordt afgewezen omdat betrokkene minder dan 35% arbeidsongeschikt wordt verklaard. Van deze "35-minners" is ongeveer de helft uit het vangnet afkomstig. Voor de overige 35-minners (reguliere werknemers) is in de Stichting van de Arbeid tussen sociale partners afge-

sproken dat binnen de arbeidsorganisaties tot oplossingen voor re-integratie moet worden gekomen.

Bijna de helft van de 35-minners werkt, waarbij een groot verschil bestaat tussen reguliere werknemers (64% werkend) en vangnetters (35%). Wel neemt onder de vangnetters binnen de groep 35-minners het percentage werkenden toe naarmate de claimbeoordeling langer geleden is; met het verstrijken van de tijd slaagt re-integratie dus beter.

De meeste werkende 35-minners zijn via het eerste spoor (= bij de eigen, oude werkgever) aan het werk: 53% werkt bij de oude werkgever en 13% bij een nieuwe. De werkende 35-minners afkomstig uit het vangnet hebben uiteraard geen eerste spoor beschikbaar en zijn bij een nieuwe werkgever aan het werk. De mate van werkhervatting van 35-minners verschilt niet tussen werkgevers die eigen risicodrager voor de WGA zijn en publiek verzekerde werkgevers. Wel zetten publiek verzekerde werkgevers iets vaker re-integratie-instrumenten in dan eigen risicodragers.

35-minners die niet meer (volledig) aan het werk komen, zijn veelal aangewezen op een WW-uitkering. Uiteraard is dit bij vangnetters vaker het geval dan bij (ex-) werknemers: vangnetters hebben immers minder vaak werk dan werknemers. Het geschatte percentage 35-minners met een WW-uitkering bedraagt onder de vangnetters 66% en onder de ex-werknemers 47%. Iemand kan naast de WW-uitkering nog inkomen uit arbeid hebben. Het is niet bekend hoe vaak dit voorkomt.

UWV koopt voor 35% van de 35-minners re-integratieondersteuning in, waarbij dit vaker gebeurt voor vangnetters dan voor reguliere werknemers (50% versus 18%). Na inkoop van een traject werkt in 2009 37% van de betrokkenen, zowel bij vangnetters als bij ex-werknemers. Bij de vangnetters, van wie de arbeidsmarktpositie toch gemiddeld zwakker is dan die van werknemers, wordt een even hoog percentage werkhervatting na een traject bereikt als onder reguliere werknemers. Voor beide groepen geldt dat degenen die niet zonder deze hulp aan de slag kunnen komen (maar wel een reële kans op slagen hebben) een traject krijgen. Wellicht heeft de kleine groep werknemers die wel een traject nodig heeft een positie die vergelijkbaar is met de vangnetters.

7. CLIËNTBELEVING

7.1 Inleiding

Een van de vragen waar deze evaluatie op in gaat is hoe de WIA ervaren wordt door de cliënten die zelf met de WIA te maken hebben (gehad) – waarbij we het begrip "cliënten" breed opvatten: zowel (zieke) werknemers als werkgevers die zelf te maken hebben met de WIA. In dit hoofdstuk bespreken we een aantal gegevens over deze cliëntbeleving. Het betreft (vrijwel) alleen cliënten die met de WIA in aanraking zijn (geweest), omdat alleen zij uit eigen ervaring kunnen spreken. De cliëntbeleving is van belang omdat de mate waarin de WIA haar doel bereikt mede wordt bepaald door de wijze waarop de wet ervaren wordt. Onbekendheid en onbegrip werpen belemmeringen op voor het doelbereik van een wet. Wanneer betrokkenen relatief tevreden zijn en een zekere mate van begrip en draagvlak voor de wet en de uitvoering daarvan hebben, kan dit de werking van de wet bevorderen. In dit hoofdstuk behandelen we eerst de kennis van en waardering voor de WIA als zodanig (7.2). Vervolgens gaan we in op de ervaringen van cliënten met re-integratie onder het regime van de WIA (7.3). In 7.4 bespreken we de ervaringen van cliënten met de uitvoering van de WIA door UWV, op de aspecten klanttevredenheid, klachten en bezwaar / beroep. Voor meer uitvoerige bespreking van de uitvoering van de WIA verwijzen we naar hoofdstuk 8.

7.2 Bekendheid met WIA-systematiek en beleving WIA

De WIA bevat financiële prikkels die beogen het "werken naar vermogen" zo veel mogelijk te bevorderen. Werken moet lonen. Een (gedeeltelijk) WGA-er die meer dan de helft van zijn resterende verdien capaciteit benut, wordt daarvoor (na afloop van de fase van loongerelateerde uitkering) beloond met een loonaanvulling uitkering. Wie niet de helft van zijn verdien capaciteit benut, valt na de loongerelateerde uitkering terug op een veel lagere Vervoluitkering. Om deze prikkelwerking van de wet ten volle te benutten is een zekere mate van bekendheid van deze WIA-systematiek nodig – een prikkel die men niet kent of ervaart zal niet erg effectief zijn – en moet de wet ook tot op zekere hoogte geaccepteerd worden. Hieronder gaan we eerst in op de bekendheid van diverse aspecten van de WIA en vervolgens op de beleving en acceptatie van de wet. We behandelen deze onderwerpen achtereenvolgens voor de cliëntgroepen verzekerden en werkgevers.

Bekendheid WIA bij verzekerden/ WGA-ers beperkt

In de monitor onder WGA-instromers van 2006 (bron 4) is gevraagd of zij bekend zijn met bepaalde aspecten van de WIA.

Als eerste is de gedeeltelijk WGA-ers onder hen gevraagd of ze weten welk type uitkering ze ontvangen. Die kennis blijkt matig te zijn. Het percentage dat het eigen type uitkering *niet* weet loopt af van bijna 40 procent ten tijde van 4 maanden na de WIA beoordeling tot een kwart op 20 maanden na de WIA-beoordeling. Voor zover cliënten wel hun type uitkering kunnen aangeven, komt die niet altijd overeen met de UWV-registratie. Op zich hoeft de slechte bekendheid met het type uitkering dat men ontvangt nog niet te betekenen dat men de kern van de WGA-regeling – werk moet lonen – en de persoonlijke consequenties daarvan niet kent.

Er is in deze monitor nader doorgevraagd naar de kennis van de WGA-ers over de tijdelijkheid van de loongerelateerde uitkering en van de gevolgen die dit heeft voor de hoogte van de uitkering, en naar de relatie tussen de hoogte van de uitkering en de mate waarin men werkt naast de uitkering. Daarbij is alleen gekeken naar WGA-ers jonger dan 60 jaar, aangezien bij ouderen de loongerelateerde uitkering in principe tot hun pensioen zal doorlopen (zodat kennis van wat er gebeurt na de loongerelateerde uitkering minder relevant is). Van deze ontvangers van een loongerelateerde uitkering jonger dan 60 jaar blijkt 40 procent niet te weten dat hun uitkering eindig is. Het overige deel weet dit wel (globaal tot exact). Eenderde kent (in enige mate) ook de financiële consequenties van de mate waarin ze tegen die tijd werken²⁸. De resterende 27 procent kent de financiële consequenties geheel niet, maar weet wel dat de loongerelateerde uitkering eindig is.

Jongeren en hoger opgeleiden hebben meer kennis van en inzicht in de uitkeringssystematiek van de WIA dan ouderen en lager opgeleiden. Er is geen relatie gevonden tussen deze kennis en de werksituatie (wel/niet werkzaam) of de hoogte van de verdiensten.

²⁸ Daarbij is gekeken of men minstens één van de volgende stellingen goed beantwoord heeft:

- 'Voor de hoogte van de uitkering die ik dan krijg, maakt het niet uit of ik dan werk en hoeveel ik dan verdien'.
- 'Als ik dan niet werk, kan mijn uitkering drastisch zakken'.
- 'Als ik dan wel werk, maar niet voldoende verdien, kan mijn uitkering drastisch zakken'
- 'Als ik dan 50% of iets meer verdien dan ik volgens UWV kan verdienen, zal mijn uitkering hoger zijn dan wanneer ik minder dan 50% verdien'.

Deze stellingen zijn voorgelegd aan degenen die weten dat hun LGU-uitkering eindig is met de vraag welke gevolgen zij verwachten na beëindiging van de LGU.

Tabel 7.1 Kennis van de WIA-systematiek onder gedeeltelijk arbeidsgeschikten met een LGU-uitkering, ten tijde van 20 maanden na WIA-uitslag

	LGU ontvangers* (n = 101)
Geen kennis van eindigheid LGU-uitkering	40%
Weet enkel dat LGU-uitkering eindig is	27%
Kent ook (deels) de financiële consequenties van mate van werken voor uitkering daarna	33%

* volgens UWV-registratie, exclusief 60-jarigen en ouder.

Bron: WGA monitor 2006 (bron 4)

Naar aanleiding van deze beperkte kennis van WGA-cliënten is een aanvullende serie diepte-interviews met een beperkt aantal cliënten gehouden over hun begrip en de beleving van de WIA-systematiek (bron 3). Daaruit blijkt dat de slogan *'het loont om te werken'* in zijn algemeenheid goed bekend is bij deze WGA-ers. De meer specifieke ideeën en verwachtingen die men daarbij heeft, verschillen echter. Niet iedere cliënt weet in welke gevallen dit wel of niet geldt, hoe het zit wanneer hij *tijdens de loongerelateerde uitkering* (meer) gaat werken, en hoe het zit wanneer hij *na afloop* van de loongerelateerde uitkering (meer) gaat werken. Er blijken bij sommigen ideeën te leven dat de uitkering stopt als men het werk hervat, hetgeen in enkele gevallen WGA-ers zelfs – ten onrechte – geremd heeft om weer aan het werk te gaan. Anderen denken dat hun totaalinkomen hetzelfde zal blijven als ze (meer) zouden werken, of hebben hier geen idee van. Een groep WGA'ers heeft zelf ervaren dat het loont om te werken of weet dat men per saldo 30% van het salaris mag houden.

De interviews leren dat de WIA-systematiek door vele cliënten als complex wordt ervaren, maar doorgaans toch wel uit te leggen is. Hoe lang die kennis blijft hangen weten we niet: er zal waarschijnlijk altijd een groep overblijven bij wie deze moeilijk beklijft.

Bij bovenstaande bevindingen merken we op dat deze betrekking hebben op een groep WGA-ers "van het eerste uur", namelijk instromers uit 2006. Het is mogelijk dat na deze beginfase van de WIA de kennis bij cliënten is verbeterd. In ieder geval heeft UWV in deze eerste bevindingen aanleiding gezien om de communicatie richting cliënten over de werking van de WIA/ WGA te intensiveren.

Ervaren cliënten de prikkel tot werken?

De meningen onder cliënten over de prikkelwerking in de WIA lopen uiteen. Een deel van de WGA-instromers vindt de uitkeringssystematiek wel een prikkel geven om aan het werk te gaan – meer inkomsten zijn immers altijd aantrekkelijk –

terwijl een ander deel hier enige twijfels bij heeft. Ook mét een, zelfs forse, financiële stimulans zullen bestaande belemmeringen, zoals een slechte ervaren gezondheid en slechte arbeidsmarktkansen, niet altijd overwonnen kunnen worden. (Overigens doet zich bij sommigen ook het omgekeerde voor: zij zijn inmiddels zo ver hersteld dat ze hun restcapaciteit reeds benutten, ook zonder dat de prikkel in de uitkeringssystematiek daarin een doorslaggevende rol speelt.)

De prikkelwerking wordt dus niet altijd als zodanig ervaren doordat men er onvoldoende mee bekend is of er een verkeerd beeld van heeft. Daarnaast zijn er uit interviews met WGA-ers (bron 3) nog twee factoren naar voren gekomen die het ervaren van de prikkelwerking in de weg zitten.

De *eerste* factor is de onvoldoende voelbaarheid van de prikkelwerking. Deels wordt dit in de hand gewerkt door de terminologie 'je mag 30% van je salaris houden' die verschillende geïnterviewden hanteren. Deze slogan blijft kennelijk makkelijker hangen dan de formule 'de uitkering is 70% van het bedrag dat je minder verdient in vergelijking met het vroegere loon'. Deze 30% wordt niet altijd als 'terecht' ervaren of als een voldoende grote prikkel. Daar komt bij dat sommigen ervaren hebben (netto) minder over te houden dan die 30%. Werken loont voor hen dan onvoldoende.

De *tweede* factor is dat soms het inzicht in de prikkelwerking vertroebeld raakt door nabetalings en terugvorderingen, die volgens sommige WGA'ers pas na maanden plaatsvinden. Behalve dat dit financieel vervelend is, maakt dit de prikkelwerking ook minder transparant. Het verband tussen werk en de hoogte van de inkomsten is hierdoor niet altijd duidelijk voor de cliënt.

Bij onbekendheid van de financiële prikkels kan men ook geen gedragsreactie verwachten. Hoogstens is sprake van een gedragsreactie nadat de financiële prikkel is ingetreden.

Kennis van de WIA bij werkgevers met eigen ervaring

Niet alleen voor de cliënten, maar ook voor werkgevers is enig inzicht in de WIA-systematiek gewenst, al was het maar om te beseffen dat het voor hun werknemers uit financieel oogpunt van belang is om (voldoende) te "werken naar vermogen". In de werkgeversenquête die wij in het kader van deze evaluatie uitvoerden is dan ook een aantal vragen gesteld over kennis en waardering van de systematiek. Let wel, de werkgevers die aan deze enquête meewerkten waren geen aselechte steekproef onder alle Nederlandse werkgevers, maar onder werkgevers van wie een werknemer een WIA-claimbeoordeling had ondergaan. Zij spreken dus vanuit enige ervaring.

Om na te gaan in hoeverre werkgevers weten hoe de WIA werkt is van een aantal stellingen (die overigens allemaal juist waren), gevraagd of de werkgever dacht dat deze juist waren (zie tabel 7.2).

Tabel 7.2 Kennis van de WIA-systematiek bij werkgevers (van wie tenminste een werknemer een WIA-claimbeoordeling heeft gehad)

Stelling	% juist	% on- juist	% weet niet
Iemand die minder dan 35% arbeidsongeschikt is krijgt helemaal geen WIA-uitkering.	82	11	7
Hoe langer iemand gewerkt heeft (arbeidsverleden) hoe langer iemand recht heeft op een loongerelateerde uitkering in de WGA.	59	29	12
Voor de hoogte van zijn/haar totale inkomen is het van belang dat een gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemer nog voldoende werkt.	82	9	9
Als een gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemer niet voldoende werkt, houdt hij/zij ook geen WGA uitkering van 70% van zijn/haar oude loon.	47	31	21
Als een gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemer na afloop van de loongerelateerde periode niet genoeg werkt, heeft hij/zij nog maar recht op een uitkering die gerelateerd is aan het minimumloon.	52	21	27
Werkgevers kunnen bij UWV een beroep doen op ondersteuning bij het in dienst houden van een werknemer met een WGA-uitkering.	76	5	20

Bron: Werkgeversenquête AStri / ECORYS ten behoeve van evaluatie WIA

Een aantal aspecten van de WIA is bekend bij een ruime meerderheid van de werkgevers: de drempel van minimaal 35% arbeidsongeschiktheid, het belang voor de werknemer om voldoende te werken naast de uitkering, en over het beroep dat men kan doen op UWV voor ondersteuning.

Een aantal andere aspecten van de WIA is minder goed bekend bij de werkgevers. De laagste scores vinden we op de twee stellingen over de hoogte van de uitkering. Slechts de helft van de werkgevers (47% en 52%) weet dat gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemers die onvoldoende werken geen uitkering van 70% van het laatstverdiende loon behouden, en dat gedeeltelijk arbeidsongeschikten die na afloop van de loongerelateerde uitkering niet genoeg werken, alleen nog een uitkering "gerelateerd aan het minimumloon" krijgen (feitelijk is de Vervoluitkering maximaal 51% van het minimumloon, eventueel aan te vullen met een toeslag). Hierbij is er geen verschil tussen de inschatting van werkgevers met een werknemer die gedeeltelijk arbeidsongeschikt werd en dus daadwerkelijk te maken kreeg met deze regeling en de werkgevers van andere werknemers. Waarschijnlijk schatten de werkgevers de financiële perspectieven van gedeeltelijk arbeidsongeschikten positiever in en lijken zij een te rooskleurig beeld

te hebben van de financiële uitkomst van (gedeeltelijke) arbeidsongeschiktheid voor de werknemer die onvoldoende werkt naar arbeidsvermogen. Het is dan ook de vraag of die werkgevers zich altijd bewust zijn van de financiële noodzaak voor de werknemer om zoveel mogelijk te werken. Het lijkt dat een deel van de werknemers niet de kansen bespreken (of daarop aangesproken worden) om hun financiële situatie enigszins op peil te houden door (meer) te werken. In de inventarisatie van TNO (bron 21) onder werkgevers die bekend staan om actief re-integratiebeleid (Kroon op het werk-werkgevers) komt naar voren dat veel leidinggevendenden ook reeds tijdens de eerste twee ziektejaren geen goed beeld hebben van de consequenties van de WIA. Ten onrechte verwachten partijen vaak meer zekerheid voor de werknemer dan de wet biedt. Wel wordt de 'strenge WIA-beoordeling' soms als stok achter de deur gebruikt om leidinggevende en werknemer inzicht te bieden in de realiteit en aan te zetten tot maximale inspanning.

Mening werkgevers over de WIA

Tot slot is in een set stellingen de werkgevers gevraagd hun mening te geven over de werking van de WIA en over de ondersteuning die zij van UWV of hun verzekeraar ontvangen. Wederom betreft dit alleen werkgevers die zelf ervaring hebben met de WIA (dat wil zeggen, van wie tenminste een werknemer een WIA-claimbeoordeling heeft ondergaan).

Tabel 7.3 Opinie van werkgevers over aspecten van de WIA

Stelling	% eens	% on-eens	% weet niet
De WIA stimuleert werknemers om zoveel mogelijk te werken als ze kunnen.	70	17	13
Er zijn voldoende re-integratie instrumenten beschikbaar voor mensen met een WGA-uitkering.	35	36	30
UWV beoordeelt WIA aanvragen op tijd.	45	36	19
De WIA biedt werknemers die twee jaar ziek zijn voldoende inkomensbescherming.	39	41	21

Bron: Werkgeversenquête AS*tri* / ECORYS ten behoeve van deze evaluatie WIA

Een ruime meerderheid van 70% van de werkgevers vindt dat de stimulans om te werken naar vermogen, die in de WIA-systematiek is verwerkt, inderdaad herkenbaar is. Over de andere aspecten in tabel 7.3 zijn de werkgevers minder positief. Zo vindt alleen 35% dat er voldoende re-integratie-instrumenten aanwezig zijn voor werknemers met een WGA-uitkering.

De inkomensbescherming die de WIA biedt wordt door 41% van de werkgevers

als onvoldoende beschouwd (en door ongeveer even zo velen als voldoende). Dit is een hoog percentage wanneer in ogenschouw genomen wordt dat een groot deel van de werkgevers ook niet precies weet hoe beperkt deze bescherming is (zie tabel 7.2). Verder vindt 45% van de werkgevers dat UWV de aanvragen op tijd beoordeelt en vindt 36% dat juist niet. Het gaat hier duidelijk om een subjectieve beleving door werkgevers van wat 'op tijd' beoordelen is: UWV zelf hanteert als norm om de WIA aanvragen binnen 10 weken te beoordelen, en haalde dat in 2009 in 83% van de gevallen.

7.3 Ervaringen met begeleiding en re-integratie

In deze paragraaf beschrijven we een aantal gegevens rond de ervaringen (van cliënten/ werknemers en van werkgevers) ten aanzien van de begeleiding en re-integratie van WGA-ers.

Helft WGA-instromers kreeg begeleiding, anderen vaak te ziek

Volgens ongeveer de helft van de WGA-instromers uit 2007 die een werkgever hadden op het moment van ziekmelding, heeft deze werkgever hen begeleiding geboden om weer aan het werk te komen. Dit aanbod tot begeleiding kan voor en/of na de WIA-beoordeling hebben plaatsgevonden, en betreft ruim 60 procent van de gedeeltelijk arbeidsgeschikte en rond 40 procent van de volledig arbeidsongeschikte WGA-ers (bron 6a, WGA-monitor cohort 2007).

We zagen al in hoofdstuk 4 dat de monitor arbeidsbeperkten en werk (bron 6a) meldt dat UWV voor 29% van de gedeeltelijk WGA-ers begeleiding aanbiedt. Bij verzekerden met een werkgever is dat slechts 12% (voor deze groep biedt de eigen werkgever immers vaak begeleiding aan), bij vangnetters 52%.

Bij een deel was begeleiding niet aan de orde, bijvoorbeeld omdat de cliënt daarvoor te ziek was. Zo'n 8-9 procent geeft aan dat hen geen begeleiding naar werk is geboden, terwijl ze daar wel behoefte aan hadden. Dit hoeft echter nog niet te betekenen dat deze groep ten onrechte geen begeleiding geboden is.

Gedeeltelijk arbeidsgeschikten zonder werk krijgen vaakst een re-integratievisie

Een kwart van de WGA'ers geeft aan dat er een re-integratievisie is opgesteld; dit betreft relatief veel gedeeltelijk arbeidsongeschikten zonder werk. Ruim de helft van de WGA'ers geeft aan dat er geen re-integratievisie is opgesteld. Volgens de WGA'ers was hiervoor meestal de reden dat hun gezondheid te slecht was, of (aan het andere einde van het spectrum) dat ze zelf al aan voldoende werk konden komen.

UWV streeft een sluitende aanpak na wat inhoudt dat voor alle gedeeltelijk WGA'ers die hun restverdien capaciteit niet volledig benutten en voor de volledig

WGA'ers een re-integratievisie opgesteld moet worden. Daarmee vergeleken zijn de percentages die verzekerden zelf aangeven laag. Ten behoeve van deze evaluatie heeft UWV intern onderzoek gedaan naar de re-integratievisies die in de eerste helft van 2010 zijn uitgevoerd (bron 35). Dit wordt in hoofdstuk 8 verder besproken, waar blijkt dat bij ruim 80 procent van de re-integratievisies om uiteenlopende redenen geen re-integratie activiteiten ingezet zijn. Wellicht herkennen cliënten de re-integratievisie niet altijd als zodanig (onder die benaming), zodat het door cliënten gerapporteerde aantal re-integratievisies waarschijnlijk een onderschatting is. Volgens het merendeel van de WGA-instromers is er sinds de WIA-beoordeling geen begeleiding naar werk afgesproken met UWV. In hoofdstuk 8 wordt hier verder op ingegaan.

Overwegend positief oordeel WGA-ers over begeleiding naar werk door UWV

Acht maanden na de WIA-uitslag zegt 88 procent van de WGA-instromers die via UWV begeleiding naar werk hebben ontvangen, te hebben gekregen wat men van UWV kon verwachten (bron 4a). Ruim 60 procent is tevreden over wat UWV gedaan heeft in de begeleiding naar werk(uitbreiding). De beoordeling van UWV is positiever dan vier maanden daarvoor. Ook is er een indicatie dat de gedeeltelijk arbeidsgeschikten van het 2007-cohort iets positiever zijn over het maatwerk in de begeleiding, dan die van het 2006-cohort. Al met al wordt er door WGA-instromers in toenemende mate een positief oordeel over de begeleiding van UWV gegeven.

Meerderheid gedeeltelijk arbeidsgeschikten zonder (voldoende) werk is zoekende

Van de niet-werkende gedeeltelijk arbeidsgeschikten acht ruim 40 procent zichzelf niet tot werken in staat vanwege de gezondheid, en is dus ook niet op zoek naar werk.

De overigen verrichten doorgaans wel enige mate van werkzoekactiviteiten, evenals degenen die minder dan 50% van hun verdien capaciteit verdienen.

Loont werken?

De WGA is zo vormgegeven dat werken loont. Als gevolg van de uitkeringssystematiek is het voor de gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemer lonend om tenminste 50% van zijn resterende verdien capaciteit te realiseren.

Daarvoor is de medewerking van de werkgever nodig. We hebben aan werkgevers van gedeeltelijk WGA-ers gevraagd of die werknemer dit met hen besproken heeft – dus dat het voor zijn totale inkomen (loon én WGA-uitkering) gewenst is dat hij zoveel mogelijk werkt naar vermogen. Ook is gevraagd of de betrokken werknemer, voor zover de werkgever weet, op dit moment reeds minstens de helft van zijn resterende verdien capaciteit benut; en of hij meer is gaan werken specifiek met het oog op een hoger totaal inkomen.

Tabel 7.4 Werkgevers: benutten van verdien capaciteit door werknemer (35-80% WGA)?

	% (n = 686)
Werknemer heeft besproken dat hoeveelheid gewerkte uren van invloed is op totaal inkomen: JA	45 %
WEET NIET	19 %
Benut werknemer minstens helft van verdien capaciteit: JA	37 %
WEET NIET	25 %
Werknemer is met oog op hoger totaal inkomen meer gaan werken:	3 %
Werknemer zal in toekomst met oog op hoger totaal inkomen meer gaan werken	6 %

Bron: Werkgeversenquête AStri / ECORYS ten behoeve van evaluatie WIA

Bij 45% van de werkgevers met een gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemer, heeft deze ook besproken dat het aantal uren dat hij werkt van invloed is op zijn totale inkomen. Iets meer dan een derde van de werkgevers zegt te weten dat hun gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemer minstens de helft van zijn verdien capaciteit benut (een kwart van de werkgevers weet dit niet).

Kennelijk speelt lang niet altijd de prikkel van de loonaanvulling een grote rol bij de werkhervatting: in 3% van de gevallen is de betreffende werknemer meer gaan werken specifiek met het oog op het hogere totaalinkomen, en nog eens 6% zal dat naar verwachting nog gaan doen.

De loonaanvulling is blijkbaar, althans in de perceptie van de werkgevers, slechts één van de factoren die een rol spelen bij het aantal uren dat de werknemer is gaan werken.

Eigen inschatting kansen op werk door niet-werkende WGA'ers

In de WGA-monitor is de niet-werkende WGA-instromers gevraagd of zij zichzelf in staat achten om op korte termijn betaald werk te doen. Van de gedeeltelijk WGA'ers denkt 27% ten tijde van 20 maanden na de WIA-uitslag dat ze dat (misschien) wel kunnen, maar tweemaal zo velen (55%) denken dat niet te kunnen. Opvallend genoeg denkt ook bij de volledig WGA'ers nog 9% dat ze (misschien) wel aan het werk kunnen, maar denkt 78% dit niet. Op grond van het feit dat de meeste volledig WGA'ers op arbeidskundige of loonkundige gronden (en niet op medische gronden) volledig arbeidsongeschikt zijn verklaard, had wel-

licht een hoger percentage verwacht kunnen worden dat zichzelf in staat acht om binnenkort nog te werken. Verreweg de belangrijkste reden waarom mensen denken niet te kunnen werken is hun slechte gezondheid.

7.4 Klanttevredenheid

De waardering van de WIA door cliënten heeft niet alleen betrekking op de inhoud van de WIA als zodanig, maar ook op de uitvoering ervan. In deze paragraaf bespreken we de klanttevredenheid met de uitvoering door UWV, en in 7.5 de mate waarin er rond de WIA sprake is van klachten, bezwaar en beroep. Over de waardering door cliënten van de uitvoering door eigen risicodragers zijn helaas geen gegevens bekend.

De *klanttevredenheid* is een belangrijke prestatie -indicator voor UWV. Deze wordt door UWV op verschillende manieren gemeten voor verschillende wetten. De tevredenheid met de WIA wordt drie keer per jaar gemeten met de klantgerichtheidmonitor. Bij de tevredenheid over de claimbeoordelingsgesprekken WIA wordt een onderscheid gemaakt tussen de tevredenheid met de verzekeringsarts en de tevredenheid met de arbeidsdeskundige. Tabel 7.5 laat zien dat de tevredenheid met de *arbeidsdeskundige* hoger is dan de tevredenheid met de arts. Op een schaal van 1 tot 5 scoort de arbeidsdeskundige op de meeste aspecten van tevredenheid een 4. Minder tevreden zijn de klanten over het maatwerk dat de arbeidsdeskundige levert, al is ook hier een meerderheid van cliënten tevreden.

De tevredenheid over de *verzekeringsarts* is wat minder – al is ook hier een ruime meerderheid van cliënten tevreden – waarbij met name de relatief wat lagere scores voor zorgvuldigheid en deskundigheid opvallen. Het werk en de beslissing van de verzekeringsarts heeft veel gevolgen voor de cliënt waardoor deze wellicht kritischer naar het werk van de arts dan naar het werk van de arbeidsdeskundige kijkt.

Tabel 7.5 **Tevredenheid (op een schaal tussen 1 en 5) van beoordeelde cliënten over verzekeringsarts en arbeidsdeskundige op de gedragsaspecten, en aandeel ontevreden en tevreden klanten (2010)**

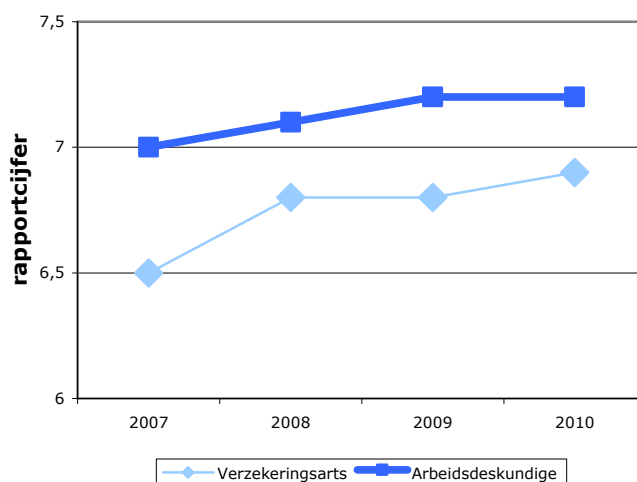
	verzekeringarts			arbeidsdeskundige		
	beoordeling	% ontevreden	% tevreden	beoordeling	% ontevreden	% tevreden
luisteren	3,9	15%	85%	4,0	9%	91%
inlevingsvermogen	3,9	14%	86%	4,0	9%	91%
correctheid	4,1	11%	89%	4,2	6%	94%
helderheid	3,7	17%	83%	3,9	11%	89%
zorgvuldigheid	3,5	24%	76%	3,7	17%	83%
deskundigheid	3,6	23%	77%	3,8	17%	83%
maatwerk	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	3,0	44%	56%

Bron: UKV 2010-IV

Bij de tevredenheidsscores moet bedacht worden dat de uitvoerders in de eerste jaren dat de WIA van kracht was, hebben moeten leren werken met de WIA. We zien dat terug in de tevredenheidsscores: sinds het begin van deze tevredenheidmeting is de tevredenheid van cliënten toegenomen. Figuur 7.1 laat zien dat over de periode 2007-2010 de tevredenheid met de arbeidsdeskundige ieder jaar hoger is dan de die met de verzekeringsarts, maar voor beiden geldt dat de tevredenheid sinds 2007 is toegenomen. Bij de verzekeringsarts gaat het om een toename van het "rapportcijfer" (schaal 1-10) van een 6,5 naar een 6,9.

Bij de arbeidsdeskundige was de tevredenheid met een 7,0 in 2007 al relatief hoog en dit is nog toegenomen naar een 7,2 in 2009 en 2010.

Figuur 7.1 Tevredenheid (cijfer tussen 1 en 10) van UWV-kanten over het optreden van verzekeringsarts en arbeidsdeskundige tijdens de WIA claimbeslissing 2007 - 2010



Bron: UKV 2010-IV

Verzekerden: eens of oneens met de uitslag van de beoordeling?

Werknemers die een claimbeoordeling WIA hebben gehad, zijn het niet altijd eens met de uitslag daarvan. In grote lijnen geldt: hoe hoger de mate van arbeidsongeschiktheid, hoe vaker de werknemer het daarmee eens is. Met de uitslag IVA of volledig WGA is 92% het eens, met een afwijzing (35-min) slechts 48% (en 52% oneens)²⁹. Tabel 7.6 laat duidelijk deze relatie tussen de uitslag en de tevredenheid zien en tussen de uitslag en de mate waarin cliënten het met de uitslag eens zijn. Voor de gehele groep cliënten die een WIA-beoordeling heeft gehad, geldt dat zij die het *niet eens* zijn met de uitslag gemiddeld een onvoldoende rapportcijfer (5,0) geven en zij die het er *wel mee eens* zijn een ruime voldoende (7,5) geven.

²⁹ Het tweede onderzoek van de Stichting van de Arbeid naar 35-minners (bron 8) komt tot een lager percentage "oneens", nl. 36%; wellicht komt dit doordat in de STAR-onderzoeken naar de 35-minners de vangnetters buiten beschouwing zijn gelaten.

Tabel 7.6 Rapportcijfer over het gesprek met de verzekeringsarts, naar uitslag claimbeoordeling en wel/niet eens met uitslag

Uitslag	Wel/niet eens met uitslag	% wel/niet eens	Rapportcijfer
IVA / WGA volledig	Eens	92%	7,7
	Oneens	8%	5,8
	Totaal	100%	7,5
WGA gedeeltelijk	Eens	75%	7,3
	Oneens	25%	5,3
	Totaal	100%	6,8
< 35%	Eens	48%	7,1
	Oneens	52%	4,7
	Totaal	100%	5,9
Totaal	Eens	76%	7,5
	Oneens	24%	5,0
	Totaal	100%	6,9

Bron: UKV 2009-III (bron 1b12)

Uitkomsten meldweek FNV

In november 2007 hield de FNV een "meldweek" waarin ervaringen van werknemers met de WIA werden geïnventariseerd (bron 14). Weliswaar is een meldweek of "klachtenlijn" geen representatieve methode om tevredenheid of klachten te meten – het zullen vooral degenen met klachten zijn die van een dergelijke meldweek gebruik maken – maar de uitkomsten vertonen wel enkele parallellen met de tevredenheidmetingen van UWV. Zo komt ook hier de tevredenheid met de verzekeringsarts lager uit dan die met de arbeidsdeskundige. Opmerkelijk is dat veel van de klagers vinden dat zowel de verzekeringsarts als de arbeidsdeskundige onvoldoende kennis had over hun specifieke ziekte of handicap in relatie tot de mogelijkheden voor werk. Een klacht die door diverse respondenten ongevraagd naar voren werd gebracht was dat er volgens hen onjuistheden voorkwamen in de berekening van het arbeidsongeschiktheidspercentage, bijvoorbeeld wanneer zij in het tweede ziektejaar 70% van het oude loon kregen doorbetaald en dit vervolgens als basis werd genomen voor de berekening van de arbeidsongeschiktheid.

Werkgevers eens met uitslag?

De klanttevredenheid van de werkgevers wordt binnen UWV alleen op geaggregeerd niveau – dus over UWV als totaal – gemeten en niet per afzonderlijke wet. De werkgeverstevredenheid met de WIA is dus niet afzonderlijk gemeten.

Uit de werkgeversenquête die voor deze evaluatie werd gehouden kunnen we wel kijken naar de mate waarin werkgevers het eens zijn met de uitslag van de beoordeling, al is dit slechts in beperkte mate een indicator voor klanttevredenheid van de werkgever. Uit de enquête blijkt dat het overgrote deel van de werkgevers het eens is met de uitslag van de WIA-beoordeling (tabel 7.7). Vooral in het geval een IVA-uitkering wordt toegekend zijn bijna alle werkgevers het daar mee eens. Wanneer een volledige WGA-uitkering wordt toegekend, is 15% het daar niet mee eens. De meeste werkgevers zijn het dan niet eens met het niet-duurzame karakter van de arbeidsongeschiktheid en vinden dat betrokkenen eerder recht zouden hebben op een IVA- dan op een WGA-uitkering. In de tussenevaluatie WGA waarvoor ook een enquête onder werkgevers gehouden is, bleek dat soms wordt betwijfeld (door werkgevers en verzekeraars) of een keuringsuitslag "WGA 80-100" wel terecht is en niet eigenlijk IVA had moeten zijn (zeker als later bij herbeoordeling alsnog de uitslag IVA luidt) (bron 16). Voor een eigen risicodragende werkgever heeft de uitslag belangrijke financiële gevolgen: de uitslag WGA-80-100 betekent maximaal tien jaar uitkeringsverstrekking (met, naar inschatting van de werkgever, weinig kans op re-integratie), de uitslag IVA betekent het eind van de werkgeversverantwoordelijkheid. Ook publiek verzekerden hebben financieel belang bij de uitslag, zij het meer indirect: de WGA-uitkering werkt (met een vertraging van 2 jaar) door in hun gedifferentieerde WGA-premie terwijl de uitslag "IVA" geen premiegevolgen heeft.

Bij de werkgevers waar een werknemer minder dan 35% arbeidsongeschikt wordt verklaard, vindt 19% dat de arbeidsongeschiktheid te laag is ingeschat.

Tabel 7.7 Werkgevers van beoordeelde cliënten: eens met uitslag WIA-beoordeling?

	< 35%	35-80%	80-100% WGA	80-100% IVA
Ja	75%	81%	78%	96%
Nee, mate ao te laag	19%	11%	-	-
Nee, mate ao te hoog	1%	4%	2%	0,4%
Nee, niet eens met beoordeling "niet duurzaam ao"	n.v.t.	n.v.t.	13%	n.v.t.
Nee, niet eens met beoordeling "duurzaam ao"	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	0,6%

Bron: Werkgeversenquête AStri / ECORYS ten behoeve van evaluatie WIA

Deel van werkgevers maakt bezwaar

De werkgevers met een 35-minner of met een gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemer die het niet met de uitslag eens zijn, maken voor een deel wel bezwaar. Van de werkgevers met een 35-minner die het niet eens waren met uitslag heeft 44% bezwaar gemaakt (9% van alle werkgevers met een 35-minner), bij de werkgevers met een gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemer was dat 41% (6% van alle werkgevers met een gedeeltelijk WGA-er), bij de werkgevers met een werknemer met een volledige WGA-uitkering ging het om 45% (8% van alle werkgevers met een volledig WGA-er).

Werknemers van eigen risicodragers

Werknemers die werkzaam zijn bij een eigen risico dragende werkgever, hebben na instroom in de WGA niet meer met UWV te maken. Zij zijn voor de re-integratie-inspanningen afhankelijk van hun werkgever. Er is geen onderzoek gedaan naar de mate van tevredenheid van deze werknemers met de uitvoering door hun werkgever en zijn verzekeraar. Wel signaleert onderzoek in opdracht van de FNV een aantal risico's voor de tevredenheid van deze werknemers (bron 15). Zo is niet altijd duidelijk welke mogelijkheden voor re-integratiedienstverlening er zijn en kunnen de rechten van WGA'ers onderbelicht blijven. Hierdoor zijn de WGA'ers sterk afhankelijk van de wijze waarop de werkgever en de verzekeraar de re-integratiedienstverlening vorm geven.

7.5 Klachten, bezwaar en beroep

Cliënten die niet tevreden zijn kunnen een klacht indienen of bezwaar aantekenen tegen een beslissing en daarna eventueel in beroep gaan. Deze paragraaf beschrijft het aantal klachten, bezwaar- en beroepszaken inzake de WIA.

Klachten

Het UWV jaarverslag 2009 (bron 28) vermeldt dat het aantal klachten over de arbeidsongeschiktheidswetten (exclusief ZW) steeg van 4.250 in 2008 naar 4.600 in 2009. De meeste klachten gingen over de informatie aan en de communicatie met de klant, de betaling en de bejegening. De voornaamste oorzaak voor het stijgen van het aantal klachten is de minder tijdige afhandeling van WIA-claimbeoordelingen na het stopzetten van de implementatie van het vernieuwde klantproces WIA in de eerste helft van 2009. Dit leidde tot een tijdelijke stijging van het aantal klachten. Eind 2009 is het aantal klachten over de arbeidsongeschiktheidsregelingen weer teruggekeerd op het niveau van eind 2008.

Ook de Nationale Ombudsman heeft in 2009 meer klachten over UWV ontvangen dan in 2008. Het aantal klachten steeg van 880 naar 954 in 2009. Dit was een logische ontwikkeling gezien de fusie tussen CWI en UWV, waardoor de klachten van beide organisaties nu allemaal onder de kop 'UWV' vallen. Binnen deze klachten is niet exact te onderscheiden op welke wet ze betrekking hebben. Voor 25 klachten die op UWV betrekking hebben is een oordeel van de Ombudsman gevraagd (en niet alleen een oplossing) en deze hebben geleid tot een rapport. Van deze rapporten heeft in 2010 één klacht betrekking op de WIA en ook in 2008 (2) en 2007 (1) ging het om een enkel geval (bron 40). Inhoudelijk vraagt de Ombudsman aandacht voor problemen met klantgerichtheid, de lange behandelingsduur, verzekeringsartsen en de informatieverstrekking. Ook deze punten hebben niet allemaal betrekking op de WIA.

Bezwaar en beroep

Verzekerden die het niet eens zijn met een WIA-beslissing kunnen bezwaar aantekenen. Met de groei van het aantal WIA-aanvragen en WIA-gerechtigden, is ook het aantal bezwaarzaken gegroeid. Tabel 7.8 laat zien dat het in 2009 om 12.637 bezwaarzaken ging en dat dit aantal naar verwachting in 2010 verder oploopt, gezien het aantal van 5.376 bezwaren in de eerste 4 maanden van 2010. Van alle bezwaarzaken WIA heeft ongeveer de helft betrekking op de eerste claimbeslissing, waarvan weer een groot deel van mening is dat de uitslag volledig of gedeeltelijk WGA had moeten zijn (en niet gedeeltelijk WGA of 35-min). Verder wordt bezwaar gemaakt tegen een re-integratieverplichting of loonsanctie (11%), tegen het vastgestelde dagloon of de hoogte van de uitke-

ring (7%) en diverse zaken zoals problemen met de betaling, de wachttijd, een arbeidsplaatvoorziening en de beslissing verkorte wachttijd. Specifiek tegen de re-integratievisie werd in 2009 zo'n 940 keer bezwaar gemaakt (7%) en komt de doorrekening voor geheel 2010 op ongeveer 750 zaken.

Tabel 7.8 Bezwaar verzekerden WIA

Periode	2006	2007	2008	2009	2010 t/m mnd 4
Aantal beslissingen op bezwaar	3.226	8.860	10.520	12.637	5.376
<i>waarvan</i>					
Niet ontvankelijk	9%	8%	7%	8%	8%
Niet gegrond, beslissing gehandhaafd	52%	53%	50%	47%	44%
Gegrond, beslissing herroepen	21%	20%	21%	23%	22%
Bezwaar ingetrokken en overige	18%	19%	22%	22%	26%

Bron: UWV kwantitatieve informatie, 2007, 2008, 2009 en 2010 t/m maand 4 (bronnen 1d).

Het aandeel bezwaren dat gegrond wordt verklaard ligt redelijk constant iets boven de 20%. Dit is een beduidend lager percentages dan bij de ZW, de WW en de WAO.³⁰ Hiermee lijkt de juridische kwaliteit van de beslissingen WIA iets beter te zijn dan in de overige genoemde wetten. De tabel laat verder zien dat het aandeel zaken dat na bezwaar is ingetrokken sinds 2006 is toegenomen. Wellicht is dat toe te schrijven aan de mediation-praktijk die UWV in 2006 heeft ontwikkeld. Hierbij krijgen verzekerden die bezwaar maken mediation met een persoonlijk gesprek aangeboden. Soms is alleen al de uitleg over de procedure of over de regelgeving voldoende voor de verzekerde die bezwaar maakt, en volgt hierna intrekking van het bezwaar. De ervaringen met deze mediation procedure zijn positief bij UWV.

Bezwaarschriften dienen binnen een wettelijke termijn van dertien weken afgehandeld te worden. In 2009 is deze tijdigheid bij 92% van de wetstechnische bezwaarzaken gerealiseerd en bij 66% van de bezwaarzaken was de zaak afgehandeld binnen acht weken. Van de medische bezwaarzaken is 79% afgehandeld binnen de wettelijke termijn van zeventien weken en 51% binnen dertien weken. De tevredenheid van indieners van bezwaar is in de loop van 2009

³⁰ In 2009 waren de percentages gegrond verklaarde bezwaren voor de Zw 27%, voor de WW 25% en voor de WAO 30%. Ook in eerdere jaren lagen de percentages gegrond verklaarde bezwaren bij de WIA lager dan bij deze andere wetten.

gestegen naar 6,1 in de laatste vier maanden van het jaar. Het jaargemiddelde komt uit op 5,8 en is daarmee gelijk aan het resultaat in 2008 (bron 28).

Beroep

Het aantal beroepszaken ontwikkelt zich sneller dan het aantal bezwaarzaken. Waar het aantal bezwaarzaken tussen 2007 en 2009 elk jaar met ongeveer een factor 1,2 stijgt, zien we bij de beroepszaken tussen 2007 en 2008 een stijging met een factor 2 en het jaar daarop een stijging met een factor 1,5. Het aantal beroepszaken in een jaar als percentage van het aantal bezwaarzaken in dat jaar waarbij de beslissing is gehandhaafd, is toegenomen van 13% in 2007 naar 33% in 2009.³¹ Daarmee lijkt het aantal en het aandeel WIA-beroepszaken tussen 2007 en 2009 toegenomen. Tabel 7.9 bevat de aantallen.

Tabel 7.9 Beroep verzekerden WIA

Periode	2006	2007	2008	2009	2010 t/m mnd 4
Afgehandelde beroepszaken	31	630	1.299	1.984	864
<i>waarvan</i>					
Niet ontvankelijk	6%	8%	5%	4%	5%
Niet gegrond, beslissing bevestigd	10%	38%	48%	50%	54%
Gegrond, beslissing vernietigd	6%	26%	25%	23%	20%
Beroep ingetrokken en overige	78%	28%	22%	23%	22%

Bron: UWV kwantitatieve informatie, 2007, 2008, 2009 en 2010 t/m maand 4.

Het aandeel beroepszaken dat gegrond verklaard wordt neemt licht af van 26% in 2007 tot 23% in 2009 en 20% in de eerste vier maanden van 2010. Dit percentage is wel ongeveer vergelijkbaar met de andere relevante wetten. Al met al wordt uiteindelijk 11% in 2009 (12,5% in 2008) van de bezwaarzaken in beroep alsnog gegrond verklaard. Dit percentage is hoger dan de 7% die voor de Zw en de 8% die voor de WW geldt. Het is wel vergelijkbaar met de 11% voor de WAO en de Wajong. Wellicht zijn bezwaarzaken inzake arbeidsongeschiktheids-wetten gecompliceerder dan voor de WW en de Zw (met een enkelvoudig ziektebegrip) gegeven de wetstechnische en de medische kant van de beslissing, waardoor een bezwaar uiteindelijk meer kans maakt om gegrond verklaard te worden.

³¹ Uiteraard kunnen beroepszaken betrekking hebben op beslissingen op bezwaar van het voorgaande jaar, zodat dit slechts een indicatie is voor de ontwikkeling van het aantal beroepszaken in verhouding tot de bezwaarzaken.

7.6 Samenvatting bevindingen

WIA-cliënten hebben beperkte kennis van de WIA en de uitkeringssystematiek (die is bedoeld als een stimulans voor werkhervatting of werkbehoud). De hoofdlijn van de systematiek (en het principe dat "het loont om te werken") is wel vrij algemeen bekend maar de details van de systematiek – zoals de begrensde duur van een loongerelateerde uitkering, en wat er na afloop van die duur met de uitkering gebeurt – zijn minder bekend. Overigens kan ook globale kennis van het principe "werken loont" voldoende zijn om een financiële stimulans te bereiken. In ieder geval blijkt dat tot nu toe alleen een relatief klein deel met de vervolguitkering te maken krijgt.

Voor een bepaalde groep zijn de financiële prikkels in de WIA niet altijd doorslaggevend voor werkhervatting. Een deel van de niet werkende gedeeltelijk WGA-ers ervaart de eigen slechte gezondheid als een zware belemmering om te werken (ongeacht of dit ook uit de claimbeoordeling blijkt), en wijst daarom ook begeleiding naar werk af. Ze handelen daarmee dus niet naar de uitslag van de WIA-beoordeling, maar naar hun eigen perceptie van hun gezondheidsklachten en beperkingen (waarin zij gedeeltelijk arbeidsgeschikt zijn bevonden). Cliënten zijn dan ook gemiddeld minder tevreden met de WIA-beoordeling naarmate de uitslag van die beoordeling een lagere mate van arbeidsongeschiktheid is.

Ook bij werkgevers die zelf ervaring hebben met een WIA-beoordeelde werknemer is de detailkennis over de systematiek beperkt; maar ook hier is de vraag of detailkennis altijd nodig is voor de prikkelwerking in de WIA. Een ruime meerderheid van de werkgevers ziet de WIA wel als een effectieve wet om "werken naar vermogen" te bevorderen. Over de inkomensgevolgen van de WIA zijn zij meer terughoudend: een deel van de werkgevers is van mening dat de WIA een te beperkte inkomenszekerheid voor arbeidsongeschikte werknemers biedt. Het is echter niet bekend, op welk aspect van de WIA-uitkering zij doelen en of deze mening gebaseerd is op hun eigen ervaring met een WIA-beoordeelde werknemer.

De begeleiding door werkgever of UWV wordt door cliënten die daarmee te maken hebben gehad grotendeels als positief ervaren. De tevredenheid van beoordeelde WIA-aanvragers met de bejegening door UWV is in de loop van de periode 2007-2010 toegenomen. Het oordeel van cliënten over de arbeidsdeskundige is positiever dan dat over de verzekeringsarts, maar voor beiden is de tevredenheid van de cliënt toegenomen. Met de uitslag van de claimbeoordeling zijn cliënten meer tevreden naarmate die beoordeling een hogere mate van arbeidsongeschiktheid als uitkomst heeft.

Het aantal klachten over de WIA is toegenomen met de toename van het aantal WIA-gerechtigden. Dit geldt ook voor het aantal bezwaar- en beroepszaken. In 2009 vertoont het aantal klachten een piek vanwege problemen met de tijdigheid. Deze problemen zijn eind 2009 opgelost waarmee het aantal klachten ook weer daalt. Van het aantal bezwaarzaken wordt ruim 20 procent gegrond verklaard, hetgeen lager is dan bij bezwaarzaken die betrekking hebben op de WAO, de ZW en de WW.

8 UITVOERING WIA

8.2 Inleiding

De onderzoeksvraag die in dit hoofdstuk centraal staat is de vraag naar de wijze waarop de WIA wordt uitgevoerd en de mate waarin de uitvoering bijdraagt aan de doelstellingen van de WIA. Daarbij gaat het om vragen over:

- Verloop van de uitvoeringsprocessen rond de WIA.
- Ervaringen van UWV en gesignaleerde knelpunten bij de uitvoering van de WIA.
- De uitvoering door eigenrisicodragers/verzekeraars en de afstemming tussen eigenrisicodragers/verzekeraars en UWV.
- De borging van de kwaliteit en uniformiteit van de beoordelingspraktijk.
- De ervaringen met het gebruik van geneeskundige protocollen.
- De ervaringen met het gebruik van de begrippen 'volledig en duurzaam arbeidsongeschikt' en 'geringe kans op herstel' in de IVA.
- De ervaringen met de beslissingsautoriteit bij UWV.

UWV is verantwoordelijk voor de uitvoering van het grootste deel van de WIA. Daarnaast hebben de werkgevers die eigen risicodrager zijn een verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de WGA voor hun (ex-) werknemers.

De belangrijkste bronnen voor dit hoofdstuk zijn de notitie die UWV heeft samengesteld ten behoeve van deze evaluatie (bron 35), de IWI-rapporten over de uitvoering (bronnen 11 en 12) en verschillende kwartaalverkenningen en kennismemoranda van UWV. Waar relevant zijn deze kernbronnen aangevuld met andere bronnen.

In de volgende paragraaf schetsen we kort het algemene uitvoeringsproces. Vervolgens gaan we in dit hoofdstuk in op deze aspecten van de uitvoering:

- claimbeoordeling
- re-integratie
- handhaving, waaronder herbeoordelingen
- bedrijfsvoering
- contact met ERD werkgevers

Na de beschrijving van de uitvoering door UWV eindigt dit hoofdstuk met de rol van de ERD werkgevers zelf bij de uitvoering van de WIA.

8.3 Uitvoeringsproces

Het uitvoeringsproces in de aanloopfase naar de WIA verloopt als volgt (bron 35). Uiterlijk in de 42e week dat een werknemer ziek is, stuurt de werkgever een ziekmelding naar UWV. Als er sprake is van een vangnetter (met of zonder werkgever) wordt de ziekmelding bij aanvang ziekte of bij einde dienstverband doorgegeven. In het geval van een ziekmelding in verband met een einde dienstverband wordt het Re-IntegratieVerslag (RIV) meegestuurd en beoordeelt UWV dit RIV. Mogelijk wordt een sanctie opgelegd aan de oud-werkgever, die dan het ziekingeld zelf nog een periode moet doorbetalen aan zijn oud-werknemer.

In de 42^e week stuurt UWV in reactie op de ziekmelding bij een niet-vangnetter een alerteringsbrief naar de werknemer en werkgever, waarin naast bevestiging van de ziekmelding gewezen wordt op de mogelijkheid van het aanvragen van een deskundigenoordeel.

UWV stuurt in de 87^e week van ziekte een attenderingsbrief aan iedereen, waarvoor wel een ziekmelding, maar geen hersteldmelding ontvangen is. Een hersteldmelding is niet verplicht bij een 42^e weeks ziekmelding. In de attenderingsbrief wordt er op gewezen dat het mogelijk is een aanvraag WIA in te dienen. De werkgever ontvangt een kopie van deze brief.

Als de aanvraag en indien van toepassing het re-integratieverslag (RIV) ontvangen worden, wordt er een ontvangstbevestiging gestuurd. Daarna wordt gekeken of de aanvraag en het RIV compleet zijn. Indien nodig wordt aanvullende informatie opgevraagd. Als de re-integratie inspanningen van de werkgever door UWV in het kader van de poortwachterstoets onvoldoende worden beoordeeld wordt de loondoorbetalingsplicht van de werkgever verlengd en blijft de claimbeoordeling voor de WIA achterwege. Als op administratief, juridische gronden al duidelijk is dat er geen recht is, wordt de aanvraag afgewezen en een afwijzingsbeschikking aan de cliënt gestuurd.

In alle andere gevallen - waarbij de aanvraag dus niet wordt afgewezen - volgt de sociaal-medische beoordeling: de claimbeoordeling.

Na deze poortwachtertoets en claimbeoordeling bestaan de taken van UWV uit het beoordelen van het behoud van het recht op WIA (handhaving), re-integratie en het contact met ERD-werkgevers.

8.3 Claimbeoordeling

De claimbeoordeling was in de Memorie van Toelichting van de WIA een expliciet punt van aandacht waarbij gewezen werd op het belang van de uitvoering voor het realiseren van de doelstellingen van de WIA. Voor de claimbeoordeling formuleerde de Memorie van Toelichting een aantal uitgangspunten.

Allereerst is dat de demedicalisering die de WIA beoogt en waarvan gesteld wordt dat die grotendeels in de twee jaar voorafgaand aan de WIA gerealiseerd moet worden. Wanneer verzekerde alsnog na twee jaar een beroep doet op de WIA dient in de claimbeoordeling voorop te staan wat iemand nog wel kan en wat de beperkingen zijn ten gevolge van een medisch objectiveerbare situatie. Vervolgens gaat het er bij de claimbeoordeling WIA om dat er voldoende waarborgen zijn voor een wetsconforme uitvoering en er voldoende ruimte is voor de professionals om maatwerk te leveren. Hierdoor moeten moeilijker beoordelingen meer aandacht en ruimte krijgen. Hulpmiddel hierbij zijn onder het duurzaamheidskader en het opstellen van protocollen hoe om te gaan met bepaalde aandoeningen en ziektes.

De invoering van de WIA heeft geleid tot een aantal kwaliteitsmaatregelen en – instrumenten, deels gericht op een goede uitvoering van nieuwe, specifieke WIA-aspecten (scherp neerzetten van het beoordelingskader voor de duurzaamheid, beslissingsautoriteit), deels als aanvulling op de bestaande kwaliteitsinstrumenten van UWV en met de bedoeling ervoor te zorgen dat kwaliteitsbevordering in de praktijk van de claimbeoordeling meer en meer een vaste plek heeft (ontwikkeling en regelmatige actualisering van protocollen, de (verdere) ontwikkeling van kenniscentra, de ontwikkeling en het toegankelijk maken van specialistische verzekeringsgeneeskundige kennis, mediprudentie) (bron 35).

Hier gaan we achtereenvolgens in op:

- het algemene verloop van de claimbeoordeling;
- de toepassing van de Standaard verminderde arbeidsduur;
- de uitwerking van de begrippen *duurzaamheid* en *geringe kans*;
- de ervaring met de geneeskundige protocollen;
- ontwikkeling van de mediprudentie;
- gebruik van de verkorte wachttijd voor de IVA;
- ervaringen met de beslissingsautoriteit;
- tijdigheid van de claimbeoordeling.

Verloop claimbeoordeling algemeen

De eerste stap in het proces is het vaststellen van benutbare mogelijkheden door de verzekeringsarts. Het vaststellen van geen benutbare mogelijkheden (GBM) leidt tot de beoordeling 'medisch 80-100% arbeidsongeschikt'. Zoals we in hoofdstuk 3 zagen komt dit bij de IVA bij 45-50% van de beoordelingen voor en bij de WGA in 35-40% van de gevallen tussen 2006 en 2009. Wanneer benutbare mogelijkheden worden vastgesteld, wordt een volledige FML opgesteld en vindt vervolgens een arbeidsdeskundige beoordeling plaats. Dit is bij 82% van alle WIA-aanvragen het geval. In de afgelopen jaren is een toename van FML-beperkingen en van toegekende urenbeperkingen geconstateerd (bron 1c8). Onduidelijk is wat hier de oorzaak van is.

Urenbeperkingen

Voor het toepassen van urenbeperkingen gelden de richtlijnen van de 'Standaard Verminderde arbeidsduur'. Urenbeperkingen kunnen – onder in de standaard omschreven voorwaarden – worden toegepast bij:

1. energetische beperkingen (vaak het gevolg van aandoeningen als hartziekten, systeemziekten, longziekten, ernstige depressie en kanker),
2. beperkingen in beschikbaarheid vanwege behandeling of
3. ter preventie van overbelasting en hernieuwde uitval.

Urenbeperkingen zijn niet gerelateerd aan de eigen functie, maar aan gangbare arbeid. Ze mogen dus alleen worden toegepast als de beperkingen zich niet alleen in de eigen functie, maar in elke mogelijke functie (ook als die van veel lager niveau is) zouden voordoen. Het toekennen van urenbeperkingen is sinds de invoering van de WIA toegenomen. Dit is een van de redenen waardoor volledig WGA-ers of IVA-gerechtigden op arbeidskundige gronden volledig arbeidsongeschikt worden verklaard. UWV heeft extra maatregelen getroffen om intern te borgen dat de Standaard verminderde arbeidsduur optimaal wordt uitgevoerd (bron 35).

Ervaringen met begrippen 'volledig en duurzaam arbeidsongeschikt' en 'geringe kans op herstel'

De WIA kent een nieuw en wezenlijk onderscheid tussen de verzekerden die wel en die niet volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn. De eerste groep heeft recht op een IVA uitkering van 75%. In het claimbeoordelingsproces is de vraag of een verzekerde duurzaam arbeidsongeschikt is derhalve essentieel. Om tot duurzaamheid te besluiten, dient de verzekeringsarts de kans op herstel in de zin van verbetering van de belastbaarheid te beoordelen. Duurzaamheid heeft alleen betrekking op de verzekeringsgeneeskundige component. Ook degenen met een 'geringe kans op herstel' worden tot de IVA toegelaten.

De vraag of betrokkene duurzaam arbeidsongeschikt is, is alleen van toepassing op degenen die volledig arbeidsongeschikt zijn verklaard. Hier gaat het om twee mogelijkheden (citaat uit duurzaamheidskader van UWV).

Van volledige arbeidsongeschiktheid is sprake als:

1. de verzekeringsarts vaststelt dat de cliënt niet over benutbare mogelijkheden beschikt, conform de criteria van het Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten;
2. de cliënt weliswaar over mogelijkheden beschikt, maar deze niet leiden tot een restverdienvermogen van meer dan 20% van het maatmanloon.

De centrale vraag bij de beoordeling van duurzame arbeidsongeschiktheid is of betrokkene een geringe kans of een meer dan geringe kans op herstel heeft. Het oordeel geringe kans geeft recht op IVA, het oordeel meer dan geringe kans leidt tot WGA-instroom. Degenen bij wie geen kans op herstel wordt vastgesteld hebben sowieso recht op een IVA-uitkering. De beoordeling van de duurzaamheid van arbeidsongeschiktheid is met verschillende waarborgen omkleed. Ten behoeve van de uitvoering is het duurzaamheidsbegrip uitgewerkt, waarbij een aantal aspecten speciale aandacht kregen.

- *Kans op herstel:* hiervoor is aansluiting gezocht bij bestaande verzekeringsgeneeskundige terminologie waarbij is vastgesteld dat het gaat om de mogelijkheid van 'verbetering van belastbaarheid'. Daarmee is ook duidelijk dat de verzekeringsarts zich niet uitspreekt over het arbeidsdeskundige begrip verdien capaciteit, aangezien voor het vaststellen van duurzaamheid alleen naar het verzekeringsgeneeskundig aspect gekeken wordt.
- *Prognose:* vanwege de onzekerheid die een lange termijn prognose met zich meebrengt, is besloten de prognose in het eerste jaar als richtinggevend te nemen voor de vraag of er een (geringe) kans op herstel bestaat. Voor die beperkingen waarvan de kans gering of nihil is dat er binnen een jaar herstel optreedt wordt besloten tot duurzaamheid.
- *Behandeling:* via het benoemen van het doel van een behandeling (onderverdeeld in 3 doelen) kan een verband met het oordeel over de prognose worden gelegd.
- Voor enkele exact omschreven situaties (orgaantransplantatie en gewrichtsplastiek- of prothese) is een uniform oordeel over de prognose vastgesteld.

In de praktijk leidt de verzekeringsgeneeskundige beoordeling van de vraag of een verzekerde duurzaam arbeidsongeschikt is, niet vaak tot het besluit dat betrokkene duurzaam arbeidsongeschiktheid is. Met name de eis dat de prognose is dat binnen een jaar geen of alleen een geringe kans op herstel te verwachten is, leidt tot relatief weinig beoordelingen van duurzaamheid. Degenen die wel duur-

zaam arbeidsongeschikt bevonden zijn, zijn voor de helft van de rechthebbenden (IVA-gerechtigden) arbeidsongeschikt op arbeidskundige gronden. Niet alleen de verzekeringsarts heeft naar betrokkene gekeken, ook de arbeidsdeskundige heeft een beoordeling gemaakt.

Implementatie duurzaamheidskader

Het duurzaamheidskader is geïmplementeerd volgens het train-de-trainerprincipe, waarbij met een grote hoeveelheid casuïstiek gewerkt is. Er heeft geen systematische evaluatie van het gebruik van het duurzaamheidskader plaatsgevonden. Het stappenplan met de bijbehorende toelichting dwingt tot een systematische oordeelsvorming over de prognose (bron 35).

In de praktijk blijkt het niet altijd eenvoudig om een scherp onderscheid te maken tussen degenen die slechts een geringe kans op herstel hebben en degenen die meer dan een geringe kans op herstel hebben. Uitspraken over het te verwachten beloop zijn in de meeste situaties slechts voor de korte termijn mogelijk.

Door de beoordeling van de duurzaamheid in een aantal stappen te doen en daarin een onderscheid te maken tussen de vooruitzichten voor de relatief korte termijn (het eerste jaar) en de relatief lange termijn (na het eerste jaar) en deze stappen inhoudelijk zo strak mogelijk in te kaderen (aandacht gericht op de belastbaarheid en abstraheren van contextfactoren), heeft UWV de beoordeling van de duurzaamheid toch voor verzekeringsartsen hanteerbaar gemaakt (bron 35). Hiermee wordt wel duidelijk dat UWV niet lichtvaardig tot duurzaamheid besluit. De uitspraken van de Centrale Raad van beroep op dit terrein laten ook zien dat het duurzaamheidskader van UWV geaccepteerd wordt.

Verkorte wachttijd

Wanneer er sprake is van blijvende volledige arbeidsongeschiktheid en er zijn geen re-integratiemogelijkheden, dan kan de werknemer na een verkorte wachttijd een IVA-uitkering aanvragen. De verkorte wachttijd bedraagt minimaal 13 en maximaal 78 weken. De mogelijkheid van de verkorte wachttijd geldt niet voor de vangnetters. In 2008 rapporteert de inspectie dat weinig gebruik gemaakt wordt van de verkorte wachttijd (bron 11). Hoewel UWV meer bekendheid heeft gegeven aan de mogelijkheid een IVA uitkering met verkorte wachttijd aan te vragen is in 2007 alleen in ongeveer 5% van de gevallen van de IVA toekenningen de verkorte wachttijd toegepast. Een groot deel van de aanvragen wordt afgewezen. In 2007 heeft UWV 714 aanvragen verkorte wachttijd gehad, die hebben geleid tot 172 toekenningen IVA. In 2008 werden er van de 764 aanvragen 146 toegekend. Eén van de mogelijke oorzaken is dat bedrijfsartsen nogal eens niet goed op de hoogte blijken te zijn van de scherpe verzekeringsgeneeskundige criteria voor volledige arbeidsongeschiktheid ('geen benutbare mogelijkheden' (GBM)). UWV geeft aan dat de invoering van de verkorte wachttijd geen bijzon-

dere problemen oplevert voor de oordeelsvorming van de verzekeringsarts, maar dat gebleken is dat dit voor bedrijfsartsen vaak wel het geval is: van hen wordt gevraagd zich op verzekeringsgeneeskundig terrein te begeven. Het grote aandeel afwijzingen kan in verband staan met de onbekendheid van bedrijfsartsen met verzekerings-geneeskundige criteria en met een verschuiving naar verzekerden die potentieel arbeidskundig volledig arbeidsongeschikt zijn maar niet medisch duurzaam.

Ervaringen met geneeskundige protocollen

Naar aanleiding van advies van de Gezondheidsraad in 2005 zijn verzekeringsgeneeskundige protocollen ontwikkeld voor veelvoorkomende ziekten en aandoeningen. Deze protocollen vormen een hulpmiddel bij de claimbeoordeling. De ontwikkeling van de eerste set protocollen heeft plaats gevonden door de Gezondheidsraad (bron 24). Een volgende set is ontwikkeld door de beroepsvereniging van verzekeringsartsen (NVVG). De protocollen zijn vanaf 2005 stap voor stap ontwikkeld en geïmplementeerd door UWV. Inmiddels zijn de volgende 16 protocollen ontwikkeld:

- Aspecifieke lage rugpijn
- Hartinfarct
- Overspanning
- depressieve stoornis
- Angststoornissen
- Beroerte
- Borstkanker
- chronisch vermoeidheidssyndroom (CVS)
- lumbosacraal radiculair syndroom (hernia)
- whiplash associated disorder
- schizofrenie en verwante aandoeningen
- COPD (chronische bronchitis en emfyseem)
- Hartfalen
- reumatische artritis
- chronische schouderklachten
- artrose heup en knie

Een analyse van de toepassing van de protocollen uit 2007 (bron 1b4) liet zien dat de 16 protocollen 43 procent van alle hoofddiagnoses afdekken. De mate waarin de 16 aandoeningen voorkomen verschilt sterk. Het meest komen psychische aandoeningen voor: depressieve stoornis (10 procent), angststoornissen (5 procent) en overspanning (5 procent). In 2010 zijn inmiddels nog eens 4 protocollen ontwikkeld die nog niet geïmplementeerd zijn. In 2010 wordt de helft van alle hoofddiagnoses door de protocollen afgedekt (bron 1c8).

De ontwikkeling van de protocollen is door UWV als positief aangemerkt (bron 35). De verzekeringsgeneeskundige praktijk leert dat er geen rechtstreekse relatie is tussen diagnose en aard en ernst van beperkingen. Evenmin is er sprake van standaard hersteltermijnen, vooral omdat er bij WIA-cliënten vaak sprake is van complexe en multifactorieel bepaalde problematiek. De overheersende opvatting onder de verzekeringsartsen binnen UWV is dat de protocollen een compact overzicht bieden van de stand van zaken van preventie, diagnostiek, therapie en prognose, maar dat zij weinig houvast bieden voor het aangeven van de functionele mogelijkheden en het bepalen van de duurzaamheid. Daarom hebben verzekeringsartsen bij de NVVG de behoefte kenbaar gemaakt aan een verdere ontwikkeling van de protocollen gericht op de praktijk.

Ontwikkeling van mediprudentie

Een ander belangrijk onderdeel van het advies van de Gezondheidsraad was de verzekeringsgeneeskundige oordeelsvorming te ondersteunen door de opbouw van 'mediprudentie'. Mediprudentie wordt door de Gezondheidsraad omschreven als een algemeen toegankelijke, dynamische verzameling van geanonimiseerde en deskundig becommentarieerde verzekeringsgeneeskundige rapportages. De Gezondheidsraad kreeg de opdracht om een begin te maken met mediprudentieontwikkeling en bracht in juni 2007 het advies 'Verzekeringsgeneeskundige mediprudentie' uit. (bron 37) In de hierin vervatte visie vervult mediprudentie drie met elkaar samenhangende functies:

- verzekeringsgeneeskundige kwaliteitsbevordering;
- bevordering van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid van de beoordeelde;
- bevordering van de transparantie van de verzekeringsgeneeskundige beroepsuitoefening.

De kern van het advies wordt gevormd door een 'Toetsingskader verzekeringsgeneeskundige mediprudentie': een aantal aandachtspunten die bij het schrijven en beoordelen van mediprudentie van belang zijn. Al kort nadat het advies van de Gezondheidsraad was uitgebracht zijn de verzekeringsartsen van UWV begonnen met mediprudentieontwikkeling. Op de kantoren waren al casuïstiekgroepen actief als onderdeel van het kwaliteitsbeleid. Besloten werd om de tijd die aan casuïstiekbesprekingen werd besteed voor een deel te gaan gebruiken voor mediprudentieontwikkeling. Samenvattend ziet UWV de ontwikkeling van mediprudentie als een belangrijk kwaliteitsinstrument, vooral omdat het erom gaat hulp te bieden op concreet gevalsniveau (bron 35). De ontwikkeling volgens het oorspronkelijke concept van de Gezondheidsraad bleek niet goed van de grond te komen. Er is dan ook vrij veel tijd nodig geweest om tot een dicht bij de dagelijkse praktijk staand concept te komen op basis waarvan de mediprudentieontwikkeling wel goed van de grond kan komen. Dit concept heeft zijn beslag

gekrege in een format voor de mediprudentiecasuïstiek. Een beperkt aantal casus is volgens dit format opgeleverd. De verwachting is dat met dit format de ontwikkeling van mediprudentie verder ter hand kan worden genomen.

Kwaliteitsborging claimbeoordeling

Het claimbeoordelingsproces is met een aantal kwaliteitswaarborgen omkleed. Hier gaan we in op de werking van de beslissingsautoriteit en op andere initiatieven van UWV.

Twee initiatieven van UWV-zijde beogen verder bij te dragen aan een verdere kwaliteitsontwikkeling. Het eerste initiatief is de oprichting van een tweetal kenniscentra: het kenniscentrum verzekeringsgeneeskunde (KCVG) en het arbeidsdeskundig kenniscentrum (AKC). Het tweede initiatief is de ontwikkeling van een zekere specialisatie binnen het verzekeringsgeneeskundig domein. De gedachte is dat verzekeringsartsen zich in bepaalde onderwerpen meer dan gemiddeld verdiepen en daardoor voor collega's als vraagbaak kunnen functioneren respectievelijk als consulent kunnen optreden.

Beslissingsautoriteit

De beslissing ten aanzien van volledige duurzame arbeidsongeschiktheid was een nieuw element bij de invoering van de WIA. Om er zorg voor te dragen dat deze beslissing met voldoende waarborgen omkleed is, is geregeld dat primaire besluiten ten aanzien van volledige duurzame arbeidsongeschiktheid worden genomen door een zogenaamde beslissingsautoriteit. Binnen UWV zijn enkele personen benoemd als beslissingsautoriteit met een onafhankelijke wettelijke status (bron 41).³² De beslissingsautoriteit is niet zelf betrokken bij de voorbereiding van de uiteindelijke beslissing (verzekeringsgeneeskundig en arbeidskundig onderzoek). De werking van de beslissingsautoriteit is geëvalueerd door UWV (bron 2). Door middel van een gericht inhoudelijk dossieronderzoek werden de aan de Beslissingsautoriteit voorgelegde gevallen beoordeeld op vakinhoudelijke kwaliteit. Uit een steekproef van 127 dossiers (na opvraag van 150 dossiers) werden 121 beoordelingen IVA goedgekeurd door de beslissingsautoriteit en 6 niet. Bij de beoordeling van deze 127 dossiers in het kader van de audit werd 91% rechtmatig bevonden, dat wil zeggen dat de auditor niet tot een andere uitslag van de beoordeling zou komen. Van de beoordeling werd 81% als verzekeringskundig voldoende beoordeeld, maar dat leidde dus niet in alle gevallen tot een andere uitslag. De belangrijkste reden voor het predikaat 'verzekeringsgeneeskundig onvoldoende' was onvoldoende oordeelsvorming. Het percentage rechtmatige beoordelingen komt overeen met de regulier gerapporteerde jaarcijfers over alle verze-

³² De wettelijke status van de beslissingsautoriteit vindt zijn basis in de wet SUWI, art. 30c.

keringsgeneeskundige beoordelingen waardoor geconcludeerd kan worden dat de IVA-beoordeling kwalitatief minstens zo goed is als alle WIA beoordelingen. Geconcludeerd kan worden dat de Beslissingsautoriteit, zeker bij de aanvang van de IVA, zijn waarde heeft bewezen. Het percentage "Niet Akkoord met IVA" is vanaf 2005 gedaald van 7% naar circa 3% en toont nu een stabilisering. Dit percentage zal naar verwachting niet veel verder dalen.

De laatste audit van de IVA beoordelingen en van de beslissingsautoriteit is in september 2008 gerapporteerd over gegevens uit het jaar 2007 (bron 2). Informatie van UWV in aanvulling op de kwantitatieve informatie van UWV geeft aan dat er in 2008 6.835 en in 2009 7.888 IVA beoordelingen aan de beslissingsautoriteit werden voorgelegd, waarvan er in 2008 3,5% werden afgewezen en in 2009 nog maar 2,8%. Bijna alle oordelen IVA die door de verzekeringsarts en de arbeidsdeskundige in het reguliere claimbeoordelingsproces tot stand komen, doorstaan de formele toets van de beslissingsautoriteit. Inmiddels heeft SZW het voornemen om de functie van de beslissingsautoriteit te laten vervallen.

Norm tijdigheid claimbeoordeling wordt niet gehaald

De norm voor de tijdigheid van het verstrekken van de uitkering was in 2009 dat 80% binnen 4 weken na ingang van het recht op WIA uitbetaald moet worden (bron 1a2). In 2006 was de norm nog 65%. In 2008 werd 86% binnen 4 weken na ingang recht uitgekeerd en in de eerste 8 maanden van 2009 was dat 83%. De norm voor tijdige betaling wordt hiermee ruimschoots door UWV gerealiseerd. De tijdigheid van de claimbeoordeling WIA is in 2009 echter te laag: gemiddeld is deze op jaarbasis 53%. De oorzaak hiervan is dat de invoering van een vernieuwd werkproces WIA in het voorjaar van 2009 stop gezet moest worden. Ook in 2010 ligt de tijdigheid van de claimbeoordeling nog rond de 52% en ligt daarmee onder de norm en was sprake van een werkvoorraad. (bron 1d4).

8.4 Re-integratie

Volgens de WIA-systematiek wordt re-integratie ondersteuning ter beschikking gesteld aan WGA-gerechtigden die gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn. In bepaalde gevallen, afhankelijk van het professionele oordeel van de arbeidsdeskundige, kan ook aan 80-100% WGA-ers re-integratie ondersteuning ter beschikking worden gesteld. Voor de cliënten die in de WGA stromen stelt UWV een re-integratievisie op tenzij de werkgever eigen risicodrager is. De re-integratievisie wordt dus zowel voor gedeeltelijk als voor volledig WGA-ers opgesteld. In de eerste helft van 2010 zijn 9.342 re-integratievisies opgesteld, waarvan bij 1.595 een re-integratieactiviteit is ingezet (61% IRO en 35% regulier traject) (bron 35).

Re-integratieverplichtingen

Een WGA-er is verplicht om mee te werken aan zijn herstel en re-integratie. Hij is tevens verplicht in voldoende mate te trachten mogelijkheden tot het verrichten van passende arbeid te behouden of te verkrijgen, dus tot solliciteren, en tot het aanvaarden van aangeboden passende arbeid. Dit laatste geldt bij uitstek voor personen met een gedeeltelijke WGA-uitkering die hun resterende verdiencapaciteit niet volledig benutten. Voor WGA-ers die volledig arbeidsongeschikt zijn, kunnen sollicitatieverplichtingen op termijn aan de orde komen.

Inzet re-integratie

Voor degenen waarbij geen activiteit wordt ingezet gaat het in 52% van de gevallen om het ontbreken van re-integratie opties vanwege 80-100% arbeidsongeschiktheid en in nog eens 15% van de gevallen om een situatie waarbij tijdelijk geen re-integratie mogelijk is (bron 35). Voor 21% geldt dat de restverdiencapaciteit al benut wordt of benut gaat worden of dat het gaat om autonoom herstel en nog eens 9% volgt al een traject. Van alle re-integratievisies wordt al met al in totaal bij 41% of een activiteit ingezet of wordt de restverdiencapaciteit (binnenkort) benut. Voor de overige 59% is het de vraag of op een ander moment re-integratie nog aan de orde is. UWV geeft in zijn notitie over de uitvoering aan dat met mensen voor wie er op dit moment geen re-integratie opties zijn vervolgspraken worden gemaakt. Het is niet bekend in hoeverre deze vervolgspraken gemonitord en nageleefd worden.

Voor de WIA geeft de kwantitatieve informatie van UWV voor 2009 een aantal van 2.789 nieuwe geregistreerde re-integratie trajecten. Eind 2009 lopen er 4.111 trajecten voor WIA-gerechtigden. Daarvan is niet bekend welk deel wordt ingezet voor gedeeltelijk en welk deel voor volledig WGA-ers. In 2009 leidden 504 trajecten tot plaatsing en 1009 niet tot plaatsing. Hiermee voldoet UWV aan de norm van een plaatsingspercentage van 30% voor AG-trajecten.

8.5 Handhaving

Onderdeel van de uitvoering van de WIA is het beoordelen van het recht en het behoud van het recht op een WIA uitkering. Hiermee worden de regels van de WIA gehandhaafd. Een belangrijk onderdeel van de handhaving is het opnieuw beoordelen op het recht op WIA nog bestaat: de herbeoordelingen. Tegelijkertijd kunnen de herbeoordelingen een impuls voor re-integratie met zich meebrengen. We gaan hier eerst in op de wijze waarop de herbeoordelingen uitgevoerd worden en op de resultaten. Daarna richten we ons op de controle op sollicitatie activiteiten en bijverdiensten als aspecten van de handhaving.

Herbeoordelingen

De WIA kent 4 soorten herbeoordelingen:

1. Wettelijke herbeoordelingen: Voor IVA-geringe kans beoordelingen is voorgeschreven dat deze de eerste 5 jaar na deze beoordeling elk jaar herbeoordeeld worden.
2. Herbeoordeling bij overgang van LGU naar LAU of VVU: wanneer deze overgang aan de orde is moet er een sociaal medisch oordeel beschikbaar zijn dat maximaal 9 maanden oud is.
3. Herbeoordeling op verzoek van de cliënt.
4. Professionele herbeoordeling: herbeoordeling na een signaal van de verzeke-
ringsarts of arbeidsdeskundige dat een wijziging van de belastbaarheid te
verwachten is.

In 2009 zijn in totaal 7.431 herbeoordelingen uitgevoerd (4% minder dan in 2008). Daarvan gaat het in het merendeel van de gevallen (70%) om professionele herbeoordelingen³³. UWV had in de periode 2007-2009 onvoldoende capaciteit beschikbaar om alle geplande herbeoordelingen tijdig uit te voeren. Prioriteit is gelegd bij de herbeoordelingen op verzoek van de cliënt waarbij UWV medio 2010 dan ook geen achterstand heeft. De volgende prioriteit ligt bij de eerste twee categorieën wettelijke herbeoordelingen, waarvan UWV aangeeft dat de achterstand hiervoor naar verwachting eind 2010 is ingelopen. Grote achterstand is ontstaan bij de professionele herbeoordelingen. UWV geeft zelf aan twijfels te hebben over de noodzaak van de wettelijke herbeoordelingen voor de IVA-geringe kans zaken. In de praktijk leidt deze herbeoordeling zelden tot verlaging of beëindiging van de uitkering, terwijl deze wel een beroep doet op de capaciteit van UWV.

³³ Berekeningen door UWV ten behoeve van bron 35.

Van de professionele herbeoordelingen is niet bekend op welke termijn de professional een herbeoordeling voorzag en op welke termijn deze daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Juist van de professionele herbeoordelingen is te verwachten dat deze signalen bevatten dat ofwel re-integratietrajecten uitgevoerd of in uitvoering zijn of dat een toename van de belastbaarheid te verwachten is. Toch blijkt maar bij 15% van de professionele herbeoordelingen de uitkering verlaagd of beëindigd te worden, waardoor het re-integratiepotentieel dat met meer herbeoordelingen in beeld kan komen beperkt lijkt. Hierbij is er geen verschil tussen de herbeoordelingen van gedeeltelijk WGA'ers en volledig WGA'ers, in beide gevallen wordt na herbeoordeling 14-15% van de uitkeringen verlaagd of beëindigd.

Ruim 60 procent (61%) van de 7.431 herbeoordelingen in 2009 leidde niet tot een wijziging. Bij 13% van de herbeoordelingen was het effect een overgang van de WGA 80-100% naar de IVA. Nog eens 8% ging over van de gedeeltelijke WGA naar de volledige WGA of de IVA. Bij 10% van de herbeoordelingen werd de WGA uitkering beëindigd.

Sollicitatie activiteiten en inkomsten

Cliënten met een volledige WGA-uitkering hebben geen sollicitatieverplichting. Voor degenen die op arbeidskundige gronden volledig arbeidsongeschikt zijn, bestaat wel de verplichting om mee te werken aan herstel en re-integratie. Dege-
nen met een gedeeltelijke WGA-uitkering die hun restverdien capaciteit niet volledig benutten zijn daarnaast verplicht om te solliciteren. Voor UWV was de sollicitatieplicht binnen het re-integratietraject arbeidsgeschiktheidsregelingen een nieuw element in de uitvoering. Daarom heeft UWV het jaar 2006 gebruikt om hiervoor uitvoeringsinstructies op te stellen en arbeidsdeskundigen op te leiden (bron 11). Het is niet bekend hoe vaak UWV sancties oplegt in verband met het niet nakomen van de sollicitatieplicht.

Cliënten hebben een meldingsplicht, dat wil zeggen dat zij relevante veranderingen in hun situatie, zoals een verandering in inkomen (bijvoorbeeld door bijverdiensten) moeten doorgeven. Bij mutaties wordt uitgegaan van de inlichtingenplicht van de klant. Dit betreft ook het doorgeven van verdiensten ten behoeve van het maandelijks vaststellen van de soort en hoogte van WGA-uitkering (bron 35). UWV brengt cliënten op de hoogte van de meldingsplicht, maar controleert gedeeltelijk WGA-ers niet systematisch op inkomsten. Wel voert UWV periodiek handavingsacties uit. Wordt er niets doorgegeven dan blijft UWV van de eerder opgegeven verdiensten uitgaan, waarbij elke maand volledig geautomatiseerd de uitkering wordt gecontinueerd. Op dit moment wordt de polisadministratie ge-

bruikt voor het bepalen van het dagloon en het maatmanloon, maar niet voor het verrekenen van verdiensten. Dit was wel voorzien bij de invoering van de WIA. Het streven van UWV is om de polisadministratie op termijn ook hiervoor te kunnen aanwenden.

8.6 Bedrijfsvoering

Uitkeringsvaststelling en voorschotten

Bij toekenning van een IVA of WGA wordt een toekenningsbeschikking aan de cliënt gestuurd en volgt de eerste betaling (bron 35). Hierna volgt het continueren en muteren. In het geval de beoordeling van de aanvraag langer duurt en de beslistermijn eindewachttijd overschreden dreigt te worden, wordt een verdragingsbrief aan de cliënt gestuurd en de cliënt gebeld om de mogelijkheid van een voorschotbetaling aan te bieden. In 2008 constateerde de Inspectie dat UWV niet altijd spontaan een voorschot verstrekt, terwijl dat inmiddels wel als landelijk beleid was ingevoerd omdat veel beschikkingen niet tijdig werden afgegeven (bron 11). Sindsdien is het spontane voorschotbeleid aangepast en verbeterd.

Werkproces

Bij de invoering van de WIA was UWV voornemens om per 1 januari 2008 een nieuw te bouwen systeem gereed te hebben waarmee de WIA in zijn volledigheid kon worden ondersteund, de Definitieve Voorziening WIA. Tot die tijd zou er gewerkt worden aan en met een noodoplossing: de zogeheten noodoplossing Wia (NOW). Deze oplossing is gebaseerd op het bestaande Resa/Fasa systeem, dat ook wordt gebruikt voor de uitvoering van de WAO (bron 11 en 35). In de loop van 2008 is door UWV echter besloten deze Definitieve voorziening geen doorgang te laten vinden omdat dit op onoverkomelijke technische problemen stuitte (bron 38). Intern heeft dit binnen UWV veel middelen (capaciteit en financieel) gevraagd. UWV heeft daarna verder gewerkt aan een nieuwe organisatiestructuur waarbinnen ook de WIA zou worden uitgevoerd. Eind april 2009 is besloten tot een landelijke proefimplementatie van het klantproces WIA in de nieuwe organisatiestructuur. Dit is echter stil gelegd omdat de Ondernemingsraad van UWV zich niet in dit besluit kon vinden.

8.7 Contact met verzekerden en werkgevers

Voorlichting verzekerden

UWV geeft op collectief en op individueel niveau voorlichting aan verzekerden. Daarvoor is een set brochures ontwikkeld en wordt de website actief benut. De

WGA-monitor geeft een uitgebreid beeld van het contact tussen UWV en verzekerde en van de voorlichting die UWV verstrekt (bron 4a). Nadat een cliënt een WIA-uitkering heeft aangevraagd, volgt een gesprek met een verzekeringsarts en met de arbeidsdeskundige. In de brochure 'Ik krijg een WGA-uitkering. Wat betekent dat voor mij?' wordt toegelicht wat een cliënt kan doen om weer aan het werk te gaan, hoe de verschillende typen WGA-uitkeringen in elkaar zitten en wat de cliënt van UWV mag verwachten c.q. wat UWV van de cliënt verwacht. Deze brochure wordt meegestuurd met de beschikking.

In de beschikking staat aangegeven welke uitkering de verzekerde ontvangt, wat de hoogte daarvan is, per wanneer betrokkene de uitkering ontvangt en hoe lang deze loopt. Ook staat vermeld: 'Gaat u weer aan het werk of gaat u meer werken? Dan is het goed om te weten dat uw totale inkomen dan altijd zal stijgen. Het loont dus om te werken.' In de bijlage wordt een toelichting op de berekening gegeven. Hierbij wordt de term 'verdiencapaciteit' niet gebruikt, maar wordt toegelicht wat de eventuele invloed is van eerdere verdiensten en huidige werkzaamheden op de hoogte van uitkering. Voordat de cliënt deze beschikking ontvangt, is een en ander ook al mondeling toegelicht door de arbeidsdeskundige. Naast deze individueel gerichte communicatie, kan men meer algemene informatie over de WGA-regeling vinden op www.uwv.nl. Ook wordt middels verschillende kanalen gecommuniceerd dat de cliënt bij vragen contact kan opnemen met de UWV-telefoon. Verder heeft UWV een rekenmodule op internet ontwikkeld waarmee de financiële gevolgen van werken, niet werken en andere veranderingen in de eigen situatie voorgerekend worden.

In diepte-interviews die zijn gehouden met WGA-instromers over hun begrip van beleving van de WGA komt naar voren dat gedeeltelijk WGA'ers goed bekend zijn met de communicatiekanalen van UWV (bron 3). Zij geven aan dat zij voornamelijk de post van UWV (zowel brieven als brochures) gebruiken als informatiebron. Daarnaast belt een groot deel van de klanten met enige regelmaat met UWV. Meestal belt men het algemene nummer, soms – als men hiervan een rechtstreeks nummer heeft – de arbeidsdeskundige. Mensen bellen vooral wanneer ze brieven ontvangen die vragen oproepen over hun specifieke situatie. Ook internet wordt benut. De klanten spreken een voorkeur uit voor schriftelijke informatie, zodat men alles rustig kan nalezen, in combinatie met de mogelijkheid een (vaste) contactpersoon telefonisch of persoonlijk te spreken bij vragen. De meeste mensen hebben echter geen vaste contactpersoon.

Afstemming UWV en eigen risicodragers

UWV besteedt apart aandacht aan de communicatie met ERD-werkgevers. Zo heeft de UWV website een apart deel voor ERD-werkgevers, zijn er eigen hand-

leidingen en rekenhulpmiddelen voor (aspirant) ERD-werkgevers en heeft de werkgeverstelefoon ERD specialisten in huis. De ERD werkgever heeft de keuze om de WGA-uitkering zelf te betalen of door UWV te laten betalen waarna UWV de uitkering op de werkgever verhaalt. Ongeveer de helft van de ERD werkgevers laat de uitkering door UWV betalen.

Voor UWV brengt de uitvoering van de WGA door eigen risicodragers werk met zich mee, zo kwam onder meer naar voren in de Tussenevaluatie WGA. De administratie die hierbij komt kijken is minstens zoveel als bij publiek verzekerden. Hiervoor kan UWV geen geld in rekening brengen omdat dit onderdeel is van haar wettelijke taak. De uitvoering voor de ERD werkgevers loopt op enkele punten achter. Eind 2009 is begonnen met een inhaalslag in het verhalen van WGA-uitkeringen op ERD werkgevers. Medio 2010 is deze inhaalslag afgerond. Verder heeft UWV achterstanden bij het verwerken van het inloop- en instroomrisico van nieuwe ERD-werkgevers.

Werkgevers over uitvoering

UWV heeft in het kader van de WIA aanvraag en de claimbeoordeling nog contact met de werkgever, maar niet meer nadat de beslissing is genomen. Om de WIA aanvraag te beoordelen heeft UWV loongegevens nodig. De verzameling van de looninformatie bij werkgevers laat soms (lang) op zich wachten. Dit kost ook onevenredig veel moeite bij werkgevers waar een werknemer kort heeft gewerkt (bijvoorbeeld uitzendkrachten). Vanaf medio 2009 wordt de daglooninformatie uit de polisadministratie gegenereerd en daarmee wordt tijd bespaard. Door de tijd die dit onderdeel met zich meebracht kwam de tijdigheid van de beslissing soms in het gedrang. Dit is een belangrijke aanleiding geweest voor het instellen van de voorschotregeling. In hoofdstuk 7 is ingegaan op de opinie van werkgevers over onderdelen van de WIA en van de uitvoering (tabel 7.3). Het belangrijkste punt dat hierbij opviel was dat nog niet de helft van de werkgevers vindt dat UWV de aanvragen op tijd beoordeelt. In de enquête was ruimte gelaten voor opmerkingen. Van de 1819 werkgevers hebben 330 van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Een klein deel van alle opmerkingen gaat over de vragenlijst zelf. Grotendeels gaan de opmerkingen over het uitvoeren van WIA door UWV en de inhoud van de wetgeving. De meeste opmerkingen (ongeveer 84 respondenten) gaan over de kwaliteit van UWV dienstverlening.

8.8 Uitvoering door ERD werkgevers

Vanaf 2006 kunnen werkgevers ervoor kiezen het WGA-risico van hun werknemers voor eigen rekening te nemen. Deze mogelijkheid bestond in 2006 alleen

voor grote werkgevers. Vanaf 2007 kunnen alle werkgevers uit het publieke bestel stappen en eigen risicodrager worden. Daarnaast geldt dat een groot deel van de werkgevers die onder de WAO eigen risicodrager voor Pemba was, ook in de WGA is ingestapt als eigen risicodrager. Het percentage eigen risicodragers is vanaf 2005 opgelopen en komt medio 2010 rond de 27 procent uit.

De 27% werkgevers die kiezen voor ERD uitvoering hebben samen 43% van de werknemers in dienst. ten tijde van de tussenevaluatie WGA in 2009 waren de verschillen tussen ERD-schap binnen de sectoren zijn aanzienlijk. Bij de overheid ging het om 3,4 procent. In sectoren als de landbouw en de industrie was het aandeel eigen risicodragers relatief hoog, met respectievelijk 28 procent en 26 procent (bron 16).

Van eigenrisicodragers wordt, met uitzondering van de overheidswerkgevers, een garantstelling gevraagd (bron 16). Eigenrisicodragers zijn verantwoordelijk voor de eerste tienjaarslasten zelf en sluiten in verband met de garantstelling, hier meestal een particuliere verzekering voor af. De eigenrisicodrager WGA is gedurende 10 jaar verantwoordelijk voor de re-integratie van de arbeidsongeschikte werknemer. De kosten voor re-integratie komen voor rekening van de eigenrisicodrager. De eigenrisicodrager moet zich aan alle verplichtingen houden die de Wet Verbetering Poortwachter en de WGA opleggen. Dit betekent onder andere dat de werkgever een plan van aanpak moet opstellen en dat dit plan periodiek wordt geëvalueerd. Ook als de werknemer in dienst is bij een andere werkgever en binnen 10 jaar uitvalt, blijft de eigenrisicodrager, met de nieuwe werkgever, verantwoordelijk voor de re-integratie.

Momenteel zijn de meeste (grote) inkomensverzekeraars actief op de WGA-markt. In de praktijk blijkt dat vrijwel alle werkgevers werken op basis van een garantstelling, bijvoorbeeld van een verzekeraar. Uitzondering hierop zijn de overheidswerkgevers die geen garantstelling nodig hebben.

De bemoeienis van UWV ook met WGA'ers van ERD-werkgevers betekent ook dat de private WGA-uitvoering in het hybride stelsel nauwelijks tot geen vermindering van administratieve belasting voor UWV betekent. Naar inschatting van UWV levert uitvoering door ERD-werkgevers voor UWV zelf minstens zo veel administratief werk op als de uitvoering van niet-ERD. UWV brengt de kosten hiervoor niet in rekening bij de werkgevers. De wet schrijft overigens voor dat de dienstverlening rond uitkeringsverstrekking voor ERD gratis door UWV wordt verricht

Zowel het publieke als het private stelsel bevat prikkels om re-integratie gedurende de wachttijd en vanuit de WGA te bevorderen. Voor de eigenrisicodragers

is een voordeel dat de re-integratieactiviteiten kunnen doorlopen en in een hand blijven bij overgang naar de WGA. Vooral grote werkgevers organiseren re-integratie en preventie zelf en doen dit niet via de ERD-verzekering.

De analyses in de Tussenevaluatie WGA geven aan dat er geen significante verschillen zijn met betrekking tot concrete preventie- en re-integratieactiviteiten en werkhervatting van langdurig zieken tussen wel- en niet-eigenrisicodragers. Eigenrisicodragers hebben wel vaak een schriftelijk vastgelegd re-integratie/herplaatsingsbeleid en een ziekteverzuimverzekering. Verder is er verschil tussen kleine en grote werkgevers. Bij de grote werkgevers lijkt er geen verschil in re-integratie-inspanningen tussen ERD en niet-ERD, maar bij de kleine werkgevers zijn er wel indicaties dat de ERD onder hen actiever zijn dan publiek verzekerden wat betreft verzuimbegeleiding. Echter, ook bij kleine bedrijven leidt dat niet tot aantoonbaar snellere werkhervatting bij ERD dan bij publiek verzekerden.

8.9 Samenvatting bevindingen

Met de invoering van de WIA kreeg UWV met een aantal nieuwe elementen te maken. Het belangrijkste nieuwe element voor de uitvoering was de vraag voor de claimbeoordeling of de arbeidsongeschiktheid duurzaam was. UWV heeft veel inspanningen gepleegd om dit aspect zorgvuldig in de claimbeoordeling op te nemen. Hierbij wordt gekeken naar de kans op herstel, de behandeling en de prognose. Voor die beperkingen waarvoor de kans gering of nihil is dat er binnen een jaar herstel optreedt wordt besloten tot duurzaamheid. Het aantal duurzaam en volledig arbeidsongeschikten (IVA) blijft vooralsnog ver achter bij de ramingen zodat geconcludeerd kan worden dat UWV niet te lichtzinnig tot het oordeel duurzaam arbeidsongeschikt komt. Om de zorgvuldigheid van de IVA-beoordelingen verder te borgen is de beslissingsautoriteit ingesteld. Het percentage correcte IVA-beoordelingen zoals de beslissingsautoriteit dat vaststelt ligt rond de 97%. Als hulpmiddel bij de claimbeoordeling zijn verder verzekeringsgeneeskundige protocollen ontwikkeld. De verzekeringsartsen zijn van mening dat deze protocollen weliswaar een goed beeld geven van de stand van zaken van de medische wetenschap ten aanzien van de diagnose, maar nog te weinig handvatten bieden voor de verzekeringsgeneeskundige praktijk.

UWV zet in aanzienlijke mate re-integratieactiviteiten in voor degenen die daarvoor in aanmerking komen. De norm voor het plaatsingspercentage voor AG-trajecten van 30% wordt ook voor de WGA-cliënten gehaald.

Op een aantal aspecten van de uitvoering is UWV niet in staat gebleken de normen te realiseren. Dit betreft de tijdigheid van de claimbeoordeling, waarbij een

achterstand te zien is waar verschillende oorzaken aan ten grondslag liggen. Ook de herbeoordelingen laten een achterstand zien, met name bij de professionele herbeoordelingen. De praktische implicaties van deze achterstand lijken echter beperkt, omdat ook de professionele herbeoordelingen in de meeste gevallen niet tot wijzigingen leiden. Slechts na 15% van de herbeoordelingen wordt een verlaging of beëindiging van de uitkering vastgesteld.

Van de werkgevers kiest medio 2010 27% voor eigenrisicodragerschap waarmee zij verantwoordelijk zijn voor de WGA uitkeringsverstrekking en voor de re-integratie van de arbeidsongeschikte werknemer gedurende 10 jaar.³⁴ Werkgevers laten zich hierbij ondersteunen door verzekeraars. Er zijn geen significante verschillen geconstateerd met betrekking tot concrete preventie- en reïntegratie-activiteiten en werkhervatting van langdurig zieken tussen wel- en niet eigenrisicodragers.

UWV geeft het contact met zowel verzekerden als met werkgevers uitgebreid aandacht en heeft voor de informatievoorziening een breed scala aan instrumenten ingezet. Dit varieert van reguliere brochures tot rekenmodules via internet.

Een deel van de WGA wordt door eigen risicodragers werkgevers uitgevoerd. Er zijn geen aanwijzingen dat deze werkgevers de WGA effectiever uitvoeren dan UWV in de zin dat zij meer werkhervatting realiseren.

³⁴ Cijfer per 1 juli 2010, bron Ministerie van SZW op basis van een gecombineerde analyse van Belastingdienst en UWV.

BIJLAGE: BRONNENLIJST

Overzicht van geraadpleegd bronnenmateriaal onderzoek evaluatie WIA

Nummer	Omschrijving
1a	UWV, viermaandsrapportages (1a):
1a2	UWV, eerste achtmaandverslag 2009
1a3	UWV, eerste achtmaandverslag 2008
1a4	UWV drie kwartalenverslag 2007
1a5	UWV, tweede kwartaalverslag 2007
1a6	UWV, derde kwartaalverslag 2006
1b	UWV, kwartaalverkenningen (UKV) (1b):
1b1	UKV 2006-IV
1b2	UKV 2007-I
1b3	UKV 2007-II
1b4	UKV 2007-III
1b5	UKV 2007-IV
1b6	UKV 2008-I
1b7	UKV 2008-II
1b8	UKV 2008-III
1b9	UKV 2008-IV
1b10	UKV 2009-I
1b11	UKV 2009-II
1b12	UKV 2009-III
1b13	UKV 2010-I
1b14	UKV 2010-II
1b15	UKV 2010-III
1b16	UKV 2010-IV
1c	UWV, kennismemoranda (KM) (1c):
1c1	KM 07-04 WIA-monitor WGA eerste meting
1c2	KM 07-09 De groep WIA 35-min in kaart gebracht
1c3	KM 07-11 WIA-monitor vangnetters eerste meting
1c4	KM 07-20 Klachten WIA klanten
1c5	KM 08-01 Activiteiten vangnet-ZW
1c6	KM 09-13 Schatting effect aSB

1c7	KM 10-06 Analyse stijging WIA-instroom I
1c8	KM 10-07 Analyse stijging WIA-instroom II
1d	UWV, Kwantitatieve informatie (1d):
1d1	UWV, Kwantitatieve informatie 4e kwartaal 2007 (incl. 2006)
1d2	UWV, Kwantitatieve informatie 2008
1d3	UWV, Kwantitatieve informatie 2009
1d4	UWV, Kwantitatieve informatie eerste vier maanden 2010
2	UWV, Rapportage audit IVA-beoordelingen UWV 2008; onderzoek naar de kwaliteitsborging van IVA-beoordelingen. September 2008.
3	UWV (AStri), Onderzoek Begrip en beleving van de WGA, ervaringen van WGA-cliënten met de WGA, oktober 2009.
4	UWV (AStri), Monitoring WGA-instromers van 2006, januari 2009.
4a	AStri (i.o.v. UWV), (maart 2009), Monitoring WGA-instromers van 2007, maart 2009.
5	UWV (Regioplan), Positie van vangnetters 8 tot 11 maanden na afwijzing van de WIA-claim, 2007.
5a	Doorn, E. van, & Geuns, R. van (2007). Minder dan 35 procent arbeidsongeschikt en geen werkgever. Maandblad Reïntegratie, december 2007
6	UWV, Pilot monitor arbeidsbeperkten en werk 2007-2008 (inclusief bijlage), december 2009, Kenniscentrum UWV.
6a	UWV, Monitor arbeidsbeperkten en werk 2007-2009 (inclusief bijlage), publicatie verwacht eind 2010, Kenniscentrum UWV
7	Stichting van de Arbeid (Regioplan), 35-min op weg naar werk, de arbeidsmarktpositie van 35-minners vanaf 2006, februari 2009.
8	Stichting van de Arbeid (Regioplan), Geen WIA, wel werk? Vervolgmeting van het onderzoek naar de re-integratie van werknemers die minder dan 35 procent arbeidsongeschikt zijn verklaard, februari 2008.
9	Stichting van de Arbeid (Regioplan), Onderzoek naar de re-integratie van werknemers die minder dan 35 procent arbeidsongeschikt zijn, januari 2007.
10	Stichting van de Arbeid; praktische conclusies en aanbevelingen 35-min, maart 2008.
11	Inspectie Werk en Inkomen, Invoering WIA, Rapport over implementatie Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen, februari 2008.
12	Inspectie Werk en Inkomen, De WIA-claim beoordeeld, Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen 2006 – 2008, december 2006 en verschillende brieven van IWI.

13	Inspectie Werk en Inkomen, Beoordeeld en bejegend, Onderzoek naar de wijze waarop UWV een zorgvuldige bejegening voor WAO- en Wia-gerechtigden nastreeft, mei 2006.
14	FNV, WIA-meldweek, november 2007.
15	FNV (Orbis), WGA-gerechtigden in het private stelsel, een verkennend onderzoek, juni 2009.
16	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Ecorys/AStri), Effecten hybride financiering WGA, juli 2009.
17	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (AStri), Re-integratie en herplaatsing van werknemers in het primair en voortgezet onderwijs die minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn verklaard, januari 2009.
18	P.H. Garcia-Gomez, H von Gaudecker en M. Lindeboom, Health, Disability and Work: Patterns for the Working Age Population, september 2009.
19	OECD, Sickness, Disability and Work (Vol. 3): Breaking the barriers, Denmark, Finland, Ireland and the Netherlands, december 2008.
20	Philip R. De Jong, Curing of the Dutch disease, Recent changes in Dutch disability policy, september 2008.
21	TNO, Ervaringen met werken naar vermogen, maart 2008.
22	Verbond van Verzekeraars (TNO), Verzekerd van een effectieve prikkel, een verkennend onderzoek naar het effect van private uitvoering van de WGA.
23	J.M. van Sonsbeek en R.H.J.M. Gradus, A microsimulation of the 2006 regime change in the Dutch disability scheme, december 2005.
24	Verzekeringsgeneeskundige protocollen, Gezondheidsraad en NVVG in de periode 2005 – 2009.
25a	P.G.M. Molenaar-Cox, De weg naar de WIA. Werknemers 27 maanden na de ziekmelding. Tabellenboek van de derde meting van het cohort-onderzoek onder langdurig zieken, augustus 2009 (AStri/Ape).
25b	P.G.M. Molenaar-Cox, De weg naar de WIA. Vangnetters 27 maanden na de ziekmelding. Tabellenboek van de derde meting van het cohort-onderzoek onder langdurig zieken, maart 2010 (AStri/Ape).
26	Raad voor werk en inkomen (Regioplan), Gezondheidsbeleving en werkherleving 35-minners, april 2010
27	D.J.B. de Wolff, Vier jaar WIA, enkele aandachtspunten voor de arbeidspraktijk, Tijdschrift Recht en Arbeid, april 2010
28	UWV Jaarverslagen 2008, 2009
29	C.L. van der Burg, V. Veldhuis, L.L. von Meyenfeldt. Overwegingen rond de inzet van re-integratie en de claimaanvraag bij langdurig zieken. April 2010.
30	IVA karakteristieken 2006-2009, UWV (Jos van Loo), Kenniscentrum UWV; inmiddels grotendeels opgenomen in UKV 2010-III
31a	SZW, Langetermijn raming arbeidsongeschiktheidsregelingen, januari 2010

31b	SZW, Langetermijn raming arbeidsongeschiktheidsregelingen, september 2010
32	SZW, antwoorden dd 16-8-2010 op vragen TK-lid Blok dd 25-6-2010
33	SZW, antwoorden dd 17-9-2010 op vragen TK-lid Vermeij dd 31-8-2010
34	Stichting van de Arbeid, "Werktop van kabinet en Stichting van de Arbeid d.d. 1 december 2005", publicatienr 8/05
35	UWV, notitie "Evaluatie WIA – onderdeel uitvoering UWV", augustus 2010 (op te vragen bij UWV)
36	Van Sonsbeek en Gradus, "De beleidsmaatregelen voor de WAO gekwantificeerd", ESB 95 (4594), 1 oktober 2010
37	Vorbereidingscommissie Mediprudentie, "Mediprudentie in de startblokken". Stichting Verzekeringsgeneeskundig Instituut, z.j. (2009)
38	Brief van de minister van SZW, Stop ontwikkeling definitieve voorziening WIA, 17 juni 2008, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 26 448, nr. 369
39	Brief van de minister van SZW, Stop ontwikkeling definitieve voorziening WIA, 26 september 2008, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 26 448, nr. 383
40	Jaarverslag 2009 Nationale Ombudsman
41	PS special: Wet Wia, 2006, nr. 5
42	CBS, De Nederlandse economie 2009, Den Haag 2010

BIJLAGE: VERANTWOORDING GEBRUIK BRONNEN

Ten behoeven van deze evaluatie is een groot aantal bronnen gebruikt. De bronnen verschillen in de gegevens die eraan ten grondslag liggen.

Bronnen op basis van de volgende onderliggende gegevens zijn gebruikt:

- enquête onder WIA-claimbeoordeelden (en vervolgmetingen), met en zonder vangnetters
- enquête onder WIA-uitkeringsgerechtigden, met en zonder vangnetters
- enquête onder 35-minners, met en zonder vangnetters
- enquête onder werkgevers
- interviews met werkgevers
- interviews met werknemers
- interviews met WIA-uitkeringsgerechtigden
- interviews met 35-minners
- dossieronderzoek
- analyse registratie uitvoeringsgegevens
- bestandsanalyses al dan niet op basis van gekoppelde bestanden.

Elke bron biedt informatie vanuit het eigen perspectief. Hierdoor komt de informatie uit de verschillende bronnen niet altijd overeen. Vragen naar feitelijkheden zijn bijvoorbeeld afhankelijk van de kennis en het begrip van de betrokkene. Zo zal een vraag als 'is voor u een re-integratievisie opgesteld' alleen correct beantwoord kunnen worden als betrokkene daar weet van heeft. De registratie van de inzet van dit instrument ten behoeve van de UWV administratie levert in dit geval een een betrouwbaarder beeld op van het aantal opgestelde re-integratievisies.

De verschillen in informatie die de verschillende bronnen opleveren, waren vooral aan de orde bij de volgende onderwerpen:

- informatie over de inzet van re-integratie-instrumenten
- informatie over overige aspecten van de uitvoering
- informatie over de inspanningen van werkgevers
- informatie over de uitvoering door eigen risicodragers werkgevers
- informatie over de uitkerings- en inkomenspositie
- informatie over de mate van werkzaamheid.

Bij de bespreking van de resultaten van de bronnenanalyse hebben we steeds die bron als eerste of als enige behandeld die de meest betrouwbare informatie over het betreffende onderwerp leverde. Vervolgens hebben we andere, aanvullende bronnen besproken en daarbij het verschil in type informatie beschreven.

Definitie werkzaamheid

Het onderwerp waarbij de resultaten het meest uiteen liepen was de werkzaamheid van de WIA-beoordeelden. Voor werkzaamheid gebruikten de bronnen verschillende definities:

- Monitor arbeidsbeperkten en werk: polisadministratie met inkomsten uit dienstverband
- Monitor WGA-instromers, onderzoek onder 35-minners: eigen opgave verzekeren
- Enquete onder werkgevers: opgave dienstverband en opgave feitelijke werkzaamheid door werkgevers

In de evaluatie was gezien het doel van de WIA het feit of een verzekerde inkomsten uit feitelijk werk heeft het ideale gegeven. Verschillende bronnen gaven wel informatie over de aanwezigheid van een dienstverband zonder nader aan te geven of betrokkene ook feitelijk werkt binnen dat dienstverband. Zoveel mogelijk is gerapporteerd over bronnen die het feitelijk werken beschrijven en niet alleen de aanwezigheid van een dienstverband. Verschillen in resultaten van werkzaamheid van bepaalde groepen zijn terug te voeren op verschillen in de bronnen.

BIJLAGE: VERANTWOORDING WERKGEVERSENQUETE

Voor dit onderzoek is een steekproef getrokken van 6000 werkgevers met een aanvraag WIA tussen 1-1-2009 en 1-5-2010. Daarbij is voor de kleine bedrijven met gedeeltelijke WGA'ers een uitzondering gemaakt: om voldoende aantallen te krijgen is teruggekeken vanaf 15-8-2008.

De steekproef is als volgt gestratificeerd naar omvang en naar uitkomst van de aanvraag.

Tabel Kenmerken steekproef

omvang bedrijf	minimaal 1 gedeeltelijk WGA'er	minimaal 1 35-minner	minimaal 1 volledig AO	totaal
klein (1-25)	1.000	500	500	2.000
midden (26-250)	1.000	500	500	2.000
groot (> 250)	1.000	500	500	2.000
totaal	3.000	1.500	1.500	6.000

Respons

In totaal hebben 1819 werkgevers (30%) de vragenlijst ingevuld. Werkgevers kunnen voor meer dan een (1) werknemers een WIA aanvraag hebben ingediend. Van de steekproef is bekend dat de helft van de bedrijven slechts 1 WIA-aanvraag heeft gehad in de gekozen periode. In totaal gaat het bij de 1819 werkgevers om 2289 werknemers.

Tabel Aandeel groepen in respons en steekproef

Uitslag WIA-aanvraag	Aandeel in steekproef	Aandeel in respons (meerdere werknemers per werkgever mogelijk)
35-minner	25%	26%
Gedeeltelijk WGA	50%	28%
Volledig ao (WGA of IVA)	25%	63% (33% WGA en 30% IVA)

De verdeling naar omvang van het bedrijf ziet er in de respons als volgt uit.

Tabel Omvang bedrijf in respons en steekproef

Omvang bedrijf	Aandeel in steek- proef	Aandeel in respons (meerdere werknemers per werkgever mogelijk)
klein (1-25)	33%	36 %
midden (26-250)	33%	35 %
groot (> 250)	33%	30 %

Om voldoende informatie te krijgen over de ervaringen van grote werkgevers zijn deze in de steekproef oververtegenwoordigd. In de rapportage zijn de totaal percentages gewogen naar bedrijfsgrootte.

BIJLAGE: GESPREKSPARTNERS QUICK SCAN GEMEENTEN

Om zicht te krijgen op activering van IVA-cliënten die daaraan behoefte hebben is een quick scan onder gemeenten gehouden

Overzicht gesprekspartners

- Alkmaar, J. Ligthart, beleidsmedewerker Wmo, afdeling samenleving van Werk Inkomen en Zorg
- Almelo, R Borkent, beleidsmedewerker Wmo, afdeling samenleving
- Amersfoort, H. van Eersel, afdeling arbeidsparticipatie
- Amsterdam, B. Bruins Slot, projectleider dienst Welzijn, Zorg en Samenleving
- Breda, G.J. van Herk, directeur Sociale Zaken
- Dordrecht, Y. Bieshaar, directeur sociale dienst Drechtsteden
- Eindhoven, I. Widdershoven, directeur Sociale Zaken
- Enschede, de heer Buiting, Senior adviseur maatschappelijke ontwikkeling, aandachtsveld: WMO
- Gilze en Rijen, S. Verhelst, beleidsmedewerker Sociale Zaken
- Haarlem, R.J.A. van Noort, directeur Sociale Zaken
- Heerlen, E. Hildebrand, beleidsmedewerker Werk en Inkomen
- Hengelo, W. van Diepen, hoofd Wijkservice, sector Wijkzaken
- Leeuwarden, O. Herder, manager Wmo
- Leiden, S. Duijser, teamleider Werk en Inkomen (met medewerking van teamleider Wmo)
- Lelystad, V. Hebels, teamleider Zorg, afdeling Werk Inkomen en Zorg
- Rotterdam, hr. Raaphorst, directeur Maatschappelijke Dienstverlening
- Tilburg, D. Kwint, beleidsmedewerker Sociale Zaken
- Utrecht, D.J. de Frenne, beleidsmedewerker Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling
- Zaanstad, T. van Altena, directeur Werk en Inkomen
- Divosa, C. Urbanus, procesmanager



Stationsweg 26
2312 AV Leiden

astri@astri.nl
www.astri.nl

T 071 512 49 03
F 071 512 52 47