

UWV

Kennisverslag

2013-3



ONTWIKKELINGEN IN DE SOCIALE ZEKERHEID



ARBEIDSMARKT EN ARBEIDSPARTICIPATIE



PROFESSIONALISEREN DIENSTVERLENING

Kenniscentrum UWV

December 2013

De digitale versie van het UWV Kennisverslag is te vinden op

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

Voor vragen over de publicatie:

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

INHOUD

Belangrijkste signalen uit UKV 2013-3	4
In dit UKV	6

ONTWIKKELINGEN IN DE SOCIALE ZEKERHEID

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

ARBEIDSMARKT EN ARBEIDSPARTICIPATIE

2	Stijging WIA-instroom 2006–2012. Invloed van demografie, opbouw en administratieve wijzigingen	17
3	Stijging WIA-instroom 2006–2012. Invloed van werking arbeidsmarkt	25
4	Kansen op werk voor Wajongers, WGA'ers en oudere WW'ers	35
5	Starten als zelfstandige vanuit de WW	40

PROFESSIONALISEREN DIENSTVERLENING

6	Een nieuw instrument voor de arbeidsongeschiktheidsbeoordeling van langdurig zieke werknemers	47
---	---	----

ONTWIKKELINGEN IN DE SOCIALE ZEKERHEID

- We verwachten dat het aantal mensen met een WW-uitkering eind 2013 op 435.000 ligt, dat zijn er 95.000 meer dan eind 2012. Het aantal WW'ers stijgt in 2014 verder tot naar verwachting bijna 500.000 eind 2014 (artikel 1).
- In 2013 neemt de Wajonginstroom toe tot ruim 17.000, circa 1.000 meer dan in 2011. In 2014 verwachten we 17.000 nieuwe Wajongers (artikel 1).
- In 2013 stroomt 0,5% van het aantal verzekerde mensen de WIA in. Het gemiddelde instroompercentage van vrouwen is nog steeds hoger dan van mannen, maar het verschil wordt steeds kleiner (artikel 1).
- De instroom van arbeidsbeperkten in de WIA zal naar verwachting in 2013 en 2014 stabiliseren op ongeveer 37.000 per jaar (artikel 1).

ARBEIDSMARKT EN ARBEIDSPARTICIPATIE

- Bij invoering van een nieuwe wet ontstaan altijd opbouweffecten. Dit geldt ook voor de WIA. Deze opbouweffecten zijn het gevolg van doorlooptijden in de afhandeling van WIA-aanvragen en een toename van het aantal mensen van wie de uitkering wordt heropend of heraangevraagd. Tussen 2006 en 2012 zorgden deze opbouweffecten voor substantiële groei van de instroom in de WIA (artikel 2).
- Tussen 2008 en 2011 groeide de WIA echter sterker dan op basis van opbouweffecten, demografische ontwikkelingen en administratieve effecten was te verwachten. Vooral in 2010 was de groei veel groter dan verwacht. Het betrof hier vooral werknemers die bij het einde van hun dienstverband ziek zijn en dan naar het vangnet-Ziektewet doorstromen (artikel 2).
- Werkgevers letten bij een besluit tot contractverlenging van tijdelijk personeel sterk op ziekteverzuim en gezondheid en selecteren daarop. Hoe meer tijdelijke contracten en hoe meer ontslagen, hoe groter het beroep op het vangnet-Ziektewet en daarna op de WIA (artikel 3).
- Terwijl de WIA-instroom steeg, bleven gezondheid, ziekteverzuim en arbeidsomstandigheden van 'werkende werknemers' stabiel. Waarschijnlijk is dit te danken aan de selectie op gezondheid en ziekteverzuim die werkgevers hanteren (artikel 3).
- Analyses op nieuwe dienstverbanden wijzen uit dat het nauwelijks mogelijk is om op basis van kenmerken als bedrijfstak of personeelsomvang vast te stellen waar de meeste kansen op werk liggen voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. De verschillen tussen bedrijfstakken en tussen grote en kleine werkgevers zijn gering (artikel 4).
- Sinds de introductie van de startersregeling in juli 2006 hebben ruim 61.000 mensen van deze regeling gebruikgemaakt. De afgelopen 3 jaar gaat het om ongeveer 11.000 mensen per jaar (artikel 5).
- Het aandeel WW'ers dat het werk hervat als zelfstandige is verdubbeld na invoering van de startersregeling: van 1 op de 40 werkhervattingen voor invoering van de startersregeling naar 1 op de 20 na invoering van deze regeling. Mensen die vanuit de WW als zelfstandige het werk hervatten, blijken daarbij minder vaak terug te vallen op een WW- of bijstandsuitkering dan WW'ers die gaan werken in loondienst (artikel 5).

PROFESSIONALISEREN DIENSTVERLENING

- Volgens verzekeringsartsen zijn er 9 relevante persoonsgebonden en omgevingsfactoren die werkhervatting van langdurig zieke werknemers kunnen bevorderen of belemmeren. Deze factoren zijn min of meer beïnvloedbaar en kunnen goed bruikbaar zijn bij de WIA-claimbeoordeling van arbeidsongeschiktheid van werknemers die langer dan 18 maanden verzuimen (artikel 6).
- Deze factoren zijn opgenomen in een signaleringslijst die kan leiden tot kwaliteitsverbetering van de claimbeoordeling (artikel 6).

In dit UKV

In dit UWV Kennisverslag (UKV) zoeken we naar verklaringen voor de instroom in de WIA, die sneller groeide dan verwacht. Verder is er onder andere aandacht voor een nieuw instrument dat UWV kan inzetten bij de WIA-beoordeling en het gebruik van de startersregeling door WW'ers.

Nooit eerder is zo weinig beroep gedaan op de arbeidsongeschiktheidsuitkering als in de periode 2006-2013. In 1970 stroomden jaarlijks 50.000 mensen in de WAO, oplopend tot 100.000 rond de eeuwwisseling. Na 2001 daalde de WAO-instroom sterk, tot minder dan 60.000 in 2004, het laatste jaar waarin de WAO openstond voor nieuwe gevallen. Op de WIA, die in de plaats van de WAO kwam, wordt minder beroep gedaan dan voorafgaand aan de invoering van de wet werd voorzien. Een punt van zorg was echter dat de jaarlijkse WIA-instroom wel sneller *groeide* dan verwacht. In 2010 stroomden bijna 70% meer mensen de WIA in dan in 2006: 35.600 versus 21.100. We onderzochten de oorzaken van deze stijging.

De groei van het beroep op de WIA kan voor een groot deel (58%) worden verklaard door demografische effecten zoals groei en vergrijzing van de beroepsbevolking, het opnieuw indienen van een aanvraag die eerder is afgewezen (heraanvragen) en door heropeningen van een eerder beëindigde uitkering (artikel 2 gaat hier op in). Daarnaast blijkt ook de groei van het aantal tijdelijke banen een belangrijke factor te zijn. Mensen met een uitzend- of tijdelijk contract hebben een grotere kans op baanverlies dan werknemers met een vast contract. Tijdelijke werknemers met gezondheidsproblemen blijken daarbij een meer dan gemiddelde kans te hebben op baanverlies, mede omdat werkgevers bij contractverlenging letten op gezondheid en ziekteverzuim (artikel 3 gaat op deze factoren in).

UWV vervult een poortwachtersrol voor de WIA: de verzekeringsartsen van UWV stellen na 2 jaar ziekte bij werknemers en vangnetters vast wat hun mogelijkheden en beperkingen zijn om arbeid te verrichten. Op basis hiervan wordt beoordeeld of er recht is op een WIA-uitkering. Uit een promotieonderzoek blijkt dat er 9 omgevings- en persoonsgebonden factoren zijn die een werkherleving kunnen bevorderen of belemmeren. Hiervoor is een signaleringslijst ontwikkeld. Gebruik van deze lijst door verzekeringsartsen zal de kwaliteit van de claimbeoordeling verbeteren. Artikel 6 gaat dieper in op deze factoren en de signaleringslijst.

UWV streeft ernaar de arbeidsparticipatie van Wajongers, WGA'ers en 55-plussers in de WW te vergroten. Dat is voor UWV reden om te onderzoeken of het mogelijk is te onderscheiden welke werkgevers deze moeilijk bemiddelbare werkzoekenden de meeste kansen bieden. Analyses van het aantal nieuwe dienstverbanden wijzen echter uit dat er weinig verschillen zijn tussen bedrijfstakken onderling en tussen grote en kleine werkgevers als het gaat om de mate waarin zij werkzoekenden met een afstand tot de arbeidsmarkt aannemen. Bij het zoeken naar kansrijke werkgevers lijken kenmerken als bedrijfstak en personeelsomvang onvoldoende houvast te bieden. Belangrijk is om ook te letten op kwalitatieve kenmerken, zoals de ervaring die werkgevers hebben met moeilijk bemiddelbare werkzoekenden en het belang dat werkgevers hechten aan maatschappelijk verantwoord ondernemerschap (artikel 4).

Met name voor WW'ers kan starten als zelfstandige een goede manier zijn om uit een uitkeringssituatie te komen. In 2012 hebben bijna 18.000 WW'ers tijdens hun WW-uitkering werkzaamheden verricht als zelfstandige. Twee derde van hen maakte daarbij gebruik van de in 2006 ingevoerde startersregeling. Na de invoering van deze startersregeling is het aantal WW'ers dat het werk hervat als zelfstandige verdubbeld. Ook blijkt dat mensen die vanuit de WW als zelfstandige het werk hervatten, minder vaak terugvallen op een WW- of bijstandsuitkering dan WW'ers die gaan werken in loondienst (artikel 5).

Kennis van UWV

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

In de UWV Kennisagenda staan de lopende en te verwachten kennisprojecten vermeld. Het UWV Kennisverslag (UKV) is een van de media die recente resultaten naar buiten brengen. In dit voorwoord beschrijven we de essentie van die resultaten. Wat verandert er in de directe omgeving van UWV en wat betekent dat voor de dienstverlening? Hoe is die dienstverlening te verbeteren met het oog op vergroting van de arbeidsparticipatie en/of vermindering van uitkeringslasten?



ONTWIKKELINGEN IN DE SOCIALE ZEKERHEID

1 Volumeontwikkelingen

9



Ed Berendsen

Peter Rijnsburger

De kans om de WIA in te stromen bedraagt een derde van de kans begin deze eeuw om de WAO in te stromen. Hoewel vrouwen een grotere kans hebben om arbeidsongeschikt te worden dan mannen, is het verschil tussen beiden in de afgelopen jaren steeds kleiner geworden.

1

Volumeontwikkelingen

Samenvatting

Hoewel het Centraal Planbureau (CPB) voor 2014 een lichte economische groei verwacht, zal deze nog niet merkbaar zijn op de arbeidsmarkt. Volgend jaar houden we nog steeds rekening met een afnemende werkgelegenheid, zij het een minder sterke afname dan in dit jaar. Dat betekent dat er ook in 2014 geen einde komt aan de groei van de werkloosheid.

- We verwachten dat het aantal WW-uitkeringen eind 2013 435.000 bedraagt. Dat zijn er 95.000 meer dan eind 2012. Ook in 2014 stijgt het aantal WW-uitkeringen. Eind 2014 bedraagt het aantal naar verwachting bijna 500.000.
- In 2013 neemt de Wajonginstroom toe tot ruim 17.000 en ligt dan circa 1.000 hoger dan in 2011. In 2014 verwachten we 17.000 nieuwe Wajongers.
- We gaan ervan uit dat de instroom van arbeidsbeperkten in de WIA zich in 2013 en 2014 stabiliseert en ongeveer 37.000 bedraagt.
- De WIA-instroom bedraagt in 2013 0,5% van het aantal verzekerde mensen. Gemiddeld stromen nog steeds meer vrouwen dan mannen in, maar het verschil wordt kleiner.

Werkgelegenheid daalt in 2013 en 2014

Voor 2013 verwacht het CPB een krimp van het bruto binnenlands product (bbp) van 1,25%¹. Pas in 2014 wordt een voorzichtig herstel verwacht van 0,5%. Door de krimpende economie zal de werkgelegenheid in 2013 en 2014 afnemen.

1

CPB (2013), *Macro Economische Verkenning 2014*. Den Haag.

Nog geen einde aan de stijging van de werkloosheid

De werkloosheid is in de eerste 8 maanden van 2013 verder gestegen. Uit cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) blijkt dat de werkloze beroepsbevolking in oktober 2013 (gecorrigeerd voor seizoeninvloeden) uitkomt op 674.000². Dit is bijna 140.000 meer dan in oktober 2012. Volgens de nationale definitie die het CPB hanteert, zal het percentage werklozen in de beroepsbevolking over heel 2013 stijgen naar 8,5% (in 2012 was dat 6,4%). Voor 2014 verwacht het CPB een verdere stijging naar 9,25%³. Dit is historisch gezien een zeer hoog percentage. Alleen in de eerste helft van de jaren 80 lag dit percentage hoger. Ook het aantal WW-uitkeringen en het aantal bij UWV ingeschreven werkzoekenden nemen in 2013 toe. Het aantal WW-uitkeringen kwam eind augustus 2013 uit op 399.000. Dat is 95.000 meer dan eind augustus 2012. Wij verwachten dat het aantal WW-uitkeringen verder zal oplopen tot circa 435.000 eind 2013, om vervolgens verder te stijgen naar bijna 500.000 eind 2014.

2

CBS/UWV (2013), *Werkloosheid gedaald*. Persbericht 21 november 2013.

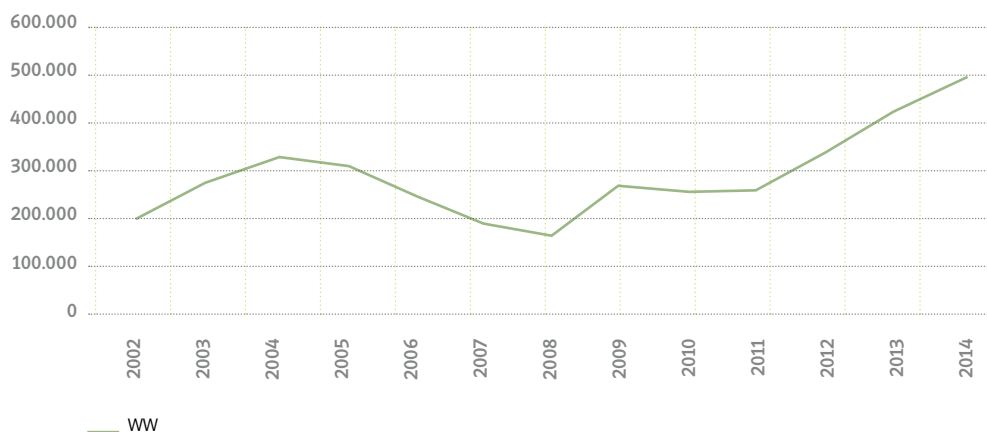
3

CPB (2013), *Macro Economische Verkenning 2014*. Den Haag.

Figuur 1.1 toont het aantal WW-uitkeringen in de periode vanaf 2002 tot en met 2014. We zien vanaf 2011 weer een stijging. Het aantal WW-uitkeringen ligt eind 2014 naar verwachting zelfs bijna op 500.000. Het aantal WW-uitkeringen is in 2014 54% hoger dan in 2004.

Figuur 1.1

AANTAL WW-UITKERINGEN, DECEMBER 2002 - DECEMBER 2014*



* Aantallen voor december 2013 en 2014 zijn geraamd.

Bron: UWV.

4

Het gaat hier om mensen die zowel een WIA- als een Wajonguitkering ontvangen (samenloop), maar tot nu toe ten onrechte niet als Wajonger werden geteld. Dit is in 2013 gerepareerd en het verklaart ongeveer 40% van de stijging van de instroom in 2013. Het betreft instroom in de oude Wajong.

Wajonginstroom neemt toe in 2013

In de eerste 8 maanden van 2013 is de Wajonginstroom toegenomen vergeleken met dezelfde periode in 2012. We verwachten dat de instroom over heel 2013 uitkomt op 17.200. Dat zijn er 1.900 meer dan in 2012. Deze toename geeft een vertekend beeld door een verandering in de telwijze in 2012. Als we daarvoor corrigeren, neemt de instroom in 2013 naar verwachting met ongeveer 1.000 toe, waarvan 40% administratief van aard is⁴. We denken dat het overige deel van deze stijging het gevolg is van de verslechtering van de economische omstandigheden. Op basis van de actuele ramingen verwachten we in 2014 een lichte afname van de instroom (tabel 1.1).

WIA-instroom in 2013 vergelijkbaar met niveau in 2011

In de eerste 8 maanden van 2013 is de WIA-instroom gestegen vergeleken met dezelfde periode in 2012. Naar verwachting komt de WIA-instroom in 2013 iets lager uit dan in 2011. In 2014 is de instroom naar verwachting stabiel vergeleken met 2013. De sterke toename van de instroom zoals we deze zagen in de periode 2008–2011 zien we niet meer vanaf 2012 (zie de artikelen 2 en 3 in dit UKV over de WIA). Op de toekomstige WIA-instroom zijn 2 beleidswijzigingen van invloed: de verhoging van de pensioenleeftijd en de modernisering van het vangnet-Ziektewet. De modernisering heeft een verlagend effect op de instroom, maar dit effect is pas zichtbaar vanaf 2015. De hogere pensioenleeftijd heeft een verhogend effect op de instroom. Het effect is in 2013 en 2014 nog beperkt maar neemt daarna in omvang toe. De beleidswijzigingen hebben ook gevolgen voor het WIA-uitkeringsvolume. Met name de hogere pensioenleeftijd leidt, als gevolg van een langere uitkeringsduur, tot een hoger uitkeringsvolume.

Afname instroom vangnet-Ziektewet

In de eerste 8 maanden van 2013 is er 18% minder instroom in het vangnet-Ziektewet dan in dezelfde periode in 2012. Deze daling is vrijwel geheel toe te schrijven aan de overstap (met ingang van 2013) van 2 grote uitzendbedrijven naar het eigenrisicodragerschap. Eigenrisicodragers doen bij ziekte geen beroep meer op het vangnet-Ziektewet, maar nemen de loondoorbetalingsverplichting zelf voor hun rekening. Een andere belangrijke ontwikkeling in 2013 is de modernisering van de Ziektewet: de Wet beperking ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid vangnetters (BeZaVa). Deze gaat gepaard met de invoering van premiedifferentiatie en een beoordeling op geschiktheid voor gangbare arbeid na 52 in plaats van 104 weken ziekte. De verwachting is dat werkgevers pas in 2014 zullen reageren op deze wijzigingen en dat pas vanaf dat jaar de effecten zichtbaar worden op de instroom en het uitkeringsvolume in het vangnet-Ziektewet.

Het aantal uitkeringsjaren vangnet-Ziektewet is in de eerste 8 maanden van 2013 ook gedaald, zij het in mindere mate dan de instroom. Omdat de duur van ZW-uitkeringen van uitzendkrachten gemiddeld korter is dan van zieke werklozen, is de invloed van uitzendkrachten op het uitkeringsvolume minder groot dan op de instroom. Het aandeel van de uitzendkrachten in het totaal aantal uitkeringsjaren bedraagt slechts 12%, terwijl dit bij de instroom 30% is (situatie in 2012).

**ONTWIKKELING AANTAL VERZEKERDE WERKNEMERS, BIJ UWV INGESCHREVEN WERKZOEKENDEN EN
UITKERINGSVOLUMINA NAAR WET, 2010-2014^ε**

Tabel 1.1

	2010 x 1.000	2011 x 1.000	2012 x 1.000	2013 jan-aug x 1.000	2013 raming x 1.000	2014 raming x 1.000
Verzekerde werknemers						
(met dienstverband)	7.128	7.145	7.029		6.960	6.910
WW**						
Instroom	414,6	414,0	502,5	405,1	631,0	718,0
Uitstroom	420,8	407,9	432,2	346,0	535,0	654,0
Lopende uitkeringen	263,7	269,9	340,2	399,3	435,0	499,0
Uitkeringsjaren	234,3	225,4	262,0		341,0	410,0
WIA						
Instroom	35,6	37,9	33,9	24,4	36,9	36,8
Uitstroom	8,5	9,8	10,7	8,3	12,4	13,5
Lopende uitkeringen	110,1	138,4	161,7	177,8	186,2	209,6
Uitkeringsjaren	77,7	100,4	127,6		151,6	173,2
WAO						
Instroom	4,3	3,1	2,2	1,0	1,4	1,0
Uitstroom	39,7	45,5	39,9	23,6	34,2	33,0
Lopende uitkeringen	486,3	444,0	406,2	383,6	373,3	341,3
Uitkeringsjaren	405,0	375,4	341,1		313,0	286,0
WAZ						
Instroom	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
Uitstroom	4,0	4,6	3,7	2,1	3,2	2,7
Lopende uitkeringen	30,4	26,0	22,5	20,5	19,5	16,8
Uitkeringsjaren	24,5	21,5	18,5		16,3	14,2
Wajong						
Instroom	17,8	16,3	15,3	11,9	17,2	17,0
Uitstroom	4,6	5,2	5,1	3,7	6,2	6,7
Lopende uitkeringen	205,1	216,2	226,5	234,7	237,6	247,9
Uitkeringsjaren	187,7	192,7	178,4		188,1	196,6
Vangnet-Ziektewet						
Instroom	281,3	273,7	260,4	139,7	215,2	214,0
Uitkeringsjaren	98,3	99,8	99,5		96,6	89,5

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

** WW is ontslag-WW, dus exclusief deeltijd-WW in de periode 2009-2011.

Box 1.1

Uitkeringsjaren

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

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

Verschil in instroompercentage WIA tussen mannen en vrouwen neemt langzaam af

Tabel 1.2 laat zien dat de stijging van de WIA-instroom na 2010 is afgezwakt. De vraag is wat dit betekent voor het instroompercentage. Tabel 1.2 geeft de instroompercentages weer vanaf de start van de WIA (2006). Het instroompercentage is tussen 2001 (WAO) en het eerste jaar WIA gedaald van 1,51% naar 0,30%⁵. Vanaf 2006 stijgt het percentage weer tot maximaal 0,52% in 2011. Een analyse van de redenen achter deze stijging is opgenomen in de artikelen 2 en 3 in dit UKV over de WIA. Als we ook kijken naar de verwachte instroom in 2014 (zie tabel 1.1), dan lijkt het erop dat het instroompercentage stabiliseert en uitkomt op ongeveer 0,50%. Ondanks de toename van de WIA-instroom in de jaren tussen 2006 en 2011 is het instroompercentage nog steeds maar een derde van het instroompercentage in de WAO in 2001.

5

Berendsen, E., Mulders, H., Loo, J. van (2007). *Een jaar WIA; de balans*. Economisch Statistische Berichten.

6

Het instroompercentage is een maat voor de kans op arbeidsongeschiktheid. Het instroompercentage WIA is gedefinieerd als: $[\text{Instroom(jaar)}/\text{verzekerde personen (jaar-2)}] \times 100\%$. De verzekerde personen bestaan uit de werkende personen einde jaar plus het aantal WW'ers einde jaar.

Tabel 1.2

ONTWIKKELING INSTROOMPERCENTAGE ARBEIDSONGESCHIKTHEID⁶

	2006	2009	2010	2011	2012	2013 ⁷
Man	0,28%	0,38%	0,45%	0,49%	0,44%	0,47%
Vrouw	0,32%	0,46%	0,52%	0,55%	0,48%	0,52%
Totaal	0,30%	0,42%	0,48%	0,52%	0,46%	0,50%
Verhouding vrouw/man	1,16	1,20	1,15	1,11	1,10	1,10

7

In 2011 en 2012 wordt het percentage beïnvloed door een paar eenmalige, administratieve effecten (zie artikel 2 in dit UKV). Daarom is ook het verwachte instroompercentage voor 2013 weergegeven. Dat geeft een duidelijker beeld van de actuele situatie. Het instroompercentage voor 2013 is gedeeltelijk geschat.

Interessant is het ook om de instroompercentages van mannen en vrouwen met elkaar te vergelijken. Het instroompercentage voor vrouwen is sinds jaar en dag hoger dan voor mannen, maar het verschil wordt steeds kleiner. In de WAO (2001) was het instroompercentage voor vrouwen ruim anderhalf keer zo groot als voor mannen. Bij invoering van de WIA was het verschil tussen mannen en vrouwen al fors kleiner. Tabel 1.3 laat zien dat het verschil ook daarna blijft afnemen. In 2012 en 2013 is het instroompercentage voor vrouwen nog maar 10% hoger.

Aan deze afname liggen 2 verschillende tendensen ten grondslag. Dat zien we als we naar de verschillende leeftijdscategorieën kijken (tabel 1.3). Bij de jongere leeftijdscategorieën

(tot 40 jaar) is het instroompercentage voor vrouwen veel hoger dan voor mannen. Het verschil schommelt van jaar tot jaar of neemt zelfs toe. Bij de 40-plussers is het beeld echter heel anders. Daar wordt het verschil tussen mannen en vrouwen steeds kleiner. De oorzaak voor de afname ligt dus volledig bij de vrouwen in de leeftijdscategorie 40-plus. De achtergrond hiervan is niet helemaal duidelijk. Wel weten we dat jongere vrouwen een aantal geslachtsspecifieke ziektebeelden hebben (zwangerschapgerelateerde en urogenitale ziekten). Bovendien hebben jongere vrouwen in de WIA vaker last van psychische ziektebeelden dan jongere mannen. Op hogere leeftijd worden waarschijnlijk selectie-effecten zichtbaar: de gezondere mensen onder de werkenden blijven over en daarin verschillen mannen en vrouwen niet zoveel van elkaar.

Tabel 1.3

	INSTROOMPERCENTAGE NAAR LEEFTIJD EN GESLACHT (2006 VERSUS 2013)							
	2006				2013*			
	Man	Vrouw	Totaal	Verhouding vrouw/man	Man	Vrouw	Totaal	Verhouding vrouw/man
< 25 jaar	0,04%	0,07%	0,06%	1,54	0,05%	0,07%	0,06%	1,38
25-29 jaar	0,13%	0,24%	0,19%	1,85	0,18%	0,36%	0,27%	1,99
30-34 jaar	0,18%	0,25%	0,21%	1,38	0,31%	0,49%	0,40%	1,58
35-39 jaar	0,22%	0,28%	0,25%	1,26	0,36%	0,50%	0,43%	1,40
40-44 jaar	0,28%	0,33%	0,30%	1,20	0,46%	0,50%	0,48%	1,08
45-49 jaar	0,33%	0,45%	0,39%	1,36	0,54%	0,60%	0,57%	1,11
50-54 jaar	0,44%	0,58%	0,50%	1,31	0,69%	0,80%	0,74%	1,17
55-59 jaar	0,58%	0,64%	0,60%	1,10	0,98%	0,98%	0,98%	1,00
60-66 jaar	0,79%	0,73%	0,77%	0,90	1,30%	1,23%	1,28%	0,94
Totaal	0,28%	0,32%	0,30%	1,16	0,47%	0,52%	0,50%	1,10

* Percentages in 2013 zijn gedeeltelijk geschat.

(tot 40 jaar) is het instroompercentage voor vrouwen veel hoger dan voor mannen. Het verschil schommelt van jaar tot jaar of neemt zelfs toe. Bij de 40-plussers is het beeld echter heel anders. Daar wordt het verschil tussen mannen en vrouwen steeds kleiner. De oorzaak voor de afname ligt dus volledig bij de vrouwen in de leeftijdscategorie 40-plus. De achtergrond hiervan is niet helemaal duidelijk. Wel weten we dat jongere vrouwen een aantal geslachtsspecifieke ziektebeelden hebben (zwangerschapgerelateerde en urogenitale ziekten). Bovendien hebben jongere vrouwen in de WIA vaker last van psychische ziektebeelden dan jongere mannen. Op hogere leeftijd worden waarschijnlijk selectie-effecten zichtbaar: de gezondere mensen onder de werkenden blijven over en daarin verschillen mannen en vrouwen niet zoveel van elkaar.

Tabel 1.3

	INSTROOMPERCENTAGE NAAR LEEFTIJD EN GESLACHT (2006 VERSUS 2013)							
	2006				2013*			
	Man	Vrouw	Totaal	Verhouding vrouw/man	Man	Vrouw	Totaal	Verhouding vrouw/man
< 25 jaar	0,04%	0,07%	0,06%	1,54	0,05%	0,07%	0,06%	1,38
25-29 jaar	0,13%	0,24%	0,19%	1,85	0,18%	0,36%	0,27%	1,99
30-34 jaar	0,18%	0,25%	0,21%	1,38	0,31%	0,49%	0,40%	1,58
35-39 jaar	0,22%	0,28%	0,25%	1,26	0,36%	0,50%	0,43%	1,40
40-44 jaar	0,28%	0,33%	0,30%	1,20	0,46%	0,50%	0,48%	1,08
45-49 jaar	0,33%	0,45%	0,39%	1,36	0,54%	0,60%	0,57%	1,11
50-54 jaar	0,44%	0,58%	0,50%	1,31	0,69%	0,80%	0,74%	1,17
55-59 jaar	0,58%	0,64%	0,60%	1,10	0,98%	0,98%	0,98%	1,00
60-66 jaar	0,79%	0,73%	0,77%	0,90	1,30%	1,23%	1,28%	0,94
Totaal	0,28%	0,32%	0,30%	1,16	0,47%	0,52%	0,50%	1,10

* Percentages in 2013 zijn gedeeltelijk geschat.



ARBEIDSMARKT EN ARBEIDSPARTICIPATIE

2	Stijging WIA-instroom 2006–2012. Invloed van demografie, opbouw en administratieve wijzigingen	17
3	Stijging WIA-instroom 2006–2012. Invloed van werking arbeidsmarkt	25
4	Kansen op werk voor Wajongers, WGA'ers en oudere WW'ers	35
5	Starten als zelfstandige vanuit de WW	40

2

Stijging WIA-instroom 2006–2012. Invloed van demografie, opbouw en administratieve wijzigingen

Ed Berendsen

Carla van Deursen

Ruim de helft van de stijging van de WIA-instroom tussen 2006 en 2012 is het gevolg van demografische ontwikkelingen, administratieve wijzigingen en opbouweffecten.

Samenvatting

In 2006 werd de Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA) van kracht. Tot en met 2011, en vooral in 2010, stroomden meer mensen in dan verwacht. In dit artikel gaan we op zoek naar verklaringen voor de gestegen instroom.

- Veranderingen in administratieve processen hebben tot gevolg dat de WIA-instroomstatistiek in sommige jaren een vertekend beeld geeft van de mate waarin een beroep op de WIA is gedaan.
- Bij invoering van een nieuwe wet ontstaan altijd opbouweffecten. Deze zijn het gevolg van doorlooptijden in de afhandeling van aanvragen en de groei van het aantal mensen met rechten op versnelde instroom of terugstroom. In de eerste 5 WIA-jaren zorgen dergelijke opbouweffecten voor een substantiële groei van de instroom.
- Tussen 2008 en 2011 nam de WIA-instroom sneller toe dan op basis van opbouweffecten, demografische ontwikkelingen en administratieve effecten was te verwachten. Vooral in 2010 was de groei veel groter dan verwacht.
- De forse groei in 2010 betrof vooral de groep arbeidsongeschikten die aan het einde van het dienstverband ziek zijn en naar het vangnet-Ziektewet doorstromen.

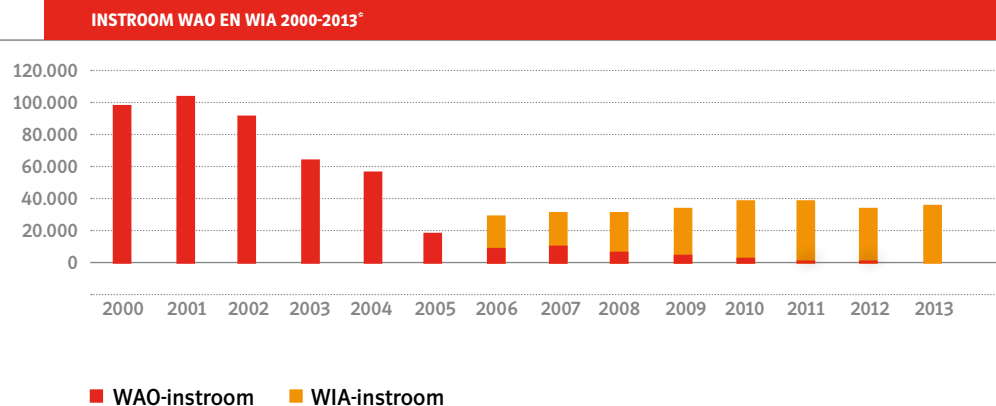
Sinds WIA jaarlijks veel minder arbeidsongeschikten

Nooit eerder is zo weinig beroep gedaan op de arbeidsongeschiktheidsuitkering als in de periode 2006-2013. In 1970 stroomden jaarlijks 50.000 mensen in de WAO, oplopend tot 100.000 rond de eeuwwisseling. Na 2001 daalde de WAO-instroom sterk, tot minder dan 60.000 in 2004, het laatste jaar waarin de WAO openstond voor nieuwe gevallen. In 2013 zijn er naar verwachting nog ruim 38.000 instromers, als uitkeringsgerechtigden volgens de WIA en WAO worden opgeteld (figuur 2.1). Omdat er in 1970 aanzienlijk minder mensen werkten en dus verzekerd waren, is het verschil in arbeidsongeschiktheidsrisico nog groter dan de absolute aantallen suggereren (zie ook artikel 1). Dit historisch lage instroomniveau is het resultaat van een keten van maatregelen die vanaf het begin van dit millennium zijn genomen. Een belangrijke bijdrage leverden de Wet verbetering poortwachter (WVP) in april 2002 en de verlenging van de loondoorbetaling (VLZ) van 1 naar 2 jaar in 2005⁸. VLZ had betrekking op de ziekmeldingen vanaf 2004, waardoor er in 2005 weinig instroom was. Als sluitstuk van die ontwikkelingen verving de WIA per eind 2005 de WAO. Zonder dit beleid zou het aantal WAO'ers op lange termijn waarschijnlijk zijn opgelopen tot meer dan een miljoen. Nu wordt verwacht dat het aantal arbeidsongeschikten (WIA plus WAO) op lange termijn afneemt tot circa 500.000.

8

Berendsen, E., Mulders, H., Loo, J. van (2007). *Het eerste jaar WIA*. Economisch Statistische Berichten, 9 maart 2007.

Figuur 2.1



^{*} 2013 is geraamd op basis van realisaties eerste halfjaar. Bron: UWV.

Sterke groei WIA-instroom is punt van zorg

Er is minder beroep op de WIA gedaan dan voorafgaand aan de invoering van de wet werd voorzien. Een punt van zorg was echter dat de jaarlijkse WIA-instroom sneller groeide dan verwacht. In 2010 stroomden bijna 70% meer mensen de WIA in dan in 2006: 35.600 versus 21.100. Het is belangrijk de oorzaken van de stijging te achterhalen. Als eerste stap gaan we daarom in dit artikel systematisch na wat de rol is van de volgende 3 groepen factoren: administratieve effecten, demografische factoren en opbouweffecten. Deze factoren hebben met elkaar gemeen dat ze goed meetbaar en redelijk voorspelbaar zijn. Tabel 2.1 toont de absolute effecten in de eerste 7 WIA-jaren. Tabel 2.2 laat zien dat 58% van de stijging tussen 2006 en 2012 aan de hand hiervan is te verklaren. Verder is het belangrijk te weten hoe de groei verdeeld is over de verschillende herkomstgroepen. In dit artikel beschrijven we daarom ook de afzonderlijke ontwikkeling bij werknemers, zieke werklozen, einddienstverbanders en uitzendkrachten. Tussen 2006 en 2010 groeit de instroom vanuit alle groepen, maar is deze het grootst bij de einddienstverbanders.

Tabel 2.1

OMVANG EFFECTVERKLARENDE FACTOREN WIA-STIJGING 2006-2012*

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Officiële WIA-instroom (A)	21.100	22.400	25.300	29.300	35.600	37.900	33.900
Administratieve effecten (B)							
Voorschotten	1.500	300	200	1.200	1.400	500	0
Beslissingstermijn	0	0	0	0	0	1.300	0
Verandering telwijze	0	0	0	0	0	0	-2.200
Instream gecorrigeerd voor administratieve effecten (A - B)	19.600	22.100	25.200	28.100	34.200	36.100	36.100
Toename instroom t.o.v. voorafgaande jaar (C)	0	2.500	3.100	2.900	6.100	1.900	0
Opbouweffecten (D)							
Overloopeffect	0	2.000	500	0	0	0	0
Heropeningen	0	100	200	200	300	200	200
Heraanvragen	0	500	500	500	900	200	0
Demografische effecten (E)	0	200	600	600	800	200	800
Totaal verklaard (D + E)	0	2.800	1.800	1.300	2.000	500	900
Totaal onverklaard (C - D - E)	0	-300	1.200	1.600	4.200	1.400	-900

* De aantallen zijn afgerond op 100-tallen.

Administratieve effecten (B)

Veranderingen in de administratieve processen kunnen de WIA-instroomcijfers in een bepaald jaar 'kunstmatig' verhogen of verlagen. Tussen 2006 en 2012 zijn de instroomcijfers op 3 manieren beïnvloed.

Voorschotten

Schommelingen in het aantal voorschotten kunnen een vertekend beeld opleveren. Wanneer UWV een WIA-aanvraag niet binnen de wettelijke periode kan afhandelen⁹, kan de aanvrager een voorschot krijgen op de uitkering. In een normaal kalenderjaar krijgt 9% van de WIA-aanvragers een voorschot. Deze tellen mee als nieuwe WIA-instromers. Bij gemiddeld 37% van de instromers met een voorschot wordt de aanvraag later afgewezen. De uitkering wordt dan weer beëindigd en het voorschot wordt teruggevorderd of verrekend met bijvoorbeeld de WW. We tellen hierdoor standaard iets te veel WIA-instroom. Zolang het percentage voorschotten stabiel op 9% blijft, is dit geen probleem voor de interpretatie van de ontwikkeling. In het startjaar 2006 bedroeg het percentage voorschotten echter 27% en in 2009 en 2010 bijna 20%. Hierdoor zijn in 2006 1.500 extra instromers in de administratie opgenomen. Voor 2009 en 2010 gelden vergelijkbare aantallen.

9

Er zijn meerdere redenen waarom aanvragen niet op tijd worden afgehandeld. Het grote aantal voorschotten in 2006 had te maken met de start van de WIA. Het grote aantal voorschotten in 2009 en 2010 komt onder andere door de sterke stijging van het aantal aanvragen in die jaren.

Verkorting beslissingstermijn

Het tweede administratieve effect betreft de verkorting van de beslissingstermijn. In 2012 is de beslissingstermijn voor een WIA-aanvraag verkort van 13 weken naar 8 weken. Om meteen vanaf 2012 de nieuwe tijdigheidstermijn te kunnen realiseren, zijn al vanaf het laatste kwartaal van 2011 de aanvragen versneld afgehandeld. Het gevolg is dat 2011 1.300 meer instromers telt dan anders het geval zou zijn geweest. Dit is een eenmalig effect.

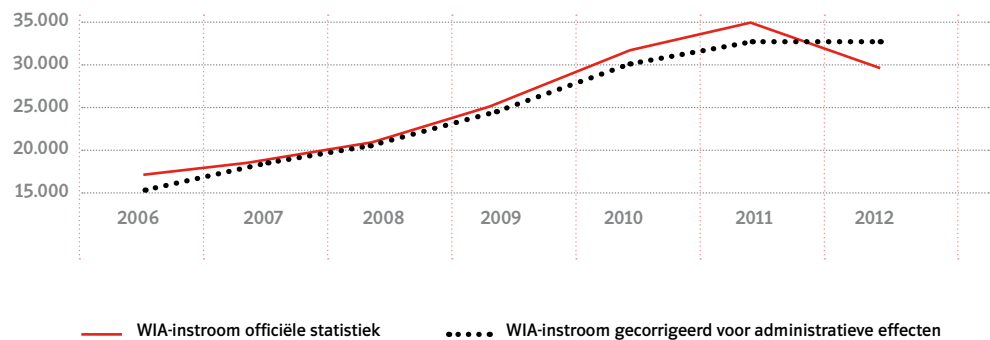
Wijziging in telmethodiek

Het derde administratieve effect is een gevolg van de gewijzigde telmethodiek voor in- en uitstroom. Sinds juni 2012 wordt geteld in kalendermaanden in plaats van perioden van 4 of 5 weken. Gevolg is dat we in 2012 de instroom over 50 in plaats van 52 weken tellen. Hierdoor stromen naar schatting 2.200 mensen minder de WIA in dan anders het geval zou zijn geweest. Dit is een eenmalig effect. Vanaf 2013 tellen we weer 52 weken lang en is de instroom evenzoveel groter dan in 2012.

Deze 3 administratieve effecten veroorzaken schommelingen in de WIA-instroom, zonder dat er feitelijke verschuivingen in het beroep op de WIA aan ten grondslag liggen. Zij vertroebelen het zicht op de werkelijke ontwikkeling van de WIA-instroom. Figuur 2.2 laat zowel de voor administratieve effecten gecorrigeerde als de ongecorrigeerde WIA-instroom zien (A versus A - B). Te zien is dat de WIA-instroom in 2012 volgens de officiële statistiek daalde, terwijl deze in werkelijkheid stabiel was.

Figuur 2.2

AANTAL WIA-INSTROMERS 2006-2012 VOOR EN NA CORRECTIE VOOR ADMINISTRatieve EFFECTEN



Opbouweffecten (D)

Toen de WIA op 29 december 2005 van start ging, stond de teller op nul. Er werden geen arbeidsongeschikten overgeheveld vanuit andere uitkeringsvoorzieningen en niemand had nog het recht om versneld de WIA in te stromen. Verder was er in de eerste jaren weinig uitstroom wegens pensionering: er stromen meer mensen de WIA in dan uit. Pas na 2030 zullen in- en uitstroom in evenwicht zijn. Doordat de WIA vanaf nul begon, doen zich 3 typen opbouweffecten voor, die elk leiden tot extra instroom.

Overloopeffect

Het eerste opbouweffect noemen we het overloopeffect. Er is vaak een verschil tussen de datum waarop het WIA-recht ontstaat (in de regel precies 2 jaar na de eerste ziektedag) en de datum waarop de WIA-uitkering daadwerkelijk geregistreerd wordt (de boekingsdatum). Deze laatste datum bepaalt in de WIA-statistiek het WIA-instroomjaar. In de praktijk wordt van circa 12% van de mensen waarvan het recht in een bepaald kalenderjaar ingaat, de uitkering pas in het volgende kalenderjaar (9%) geregistreerd. Dit doet zich vooral voor bij rechten die tegen de jaarwisseling ontstaan. Van nog eens 3% wordt de uitkering nog een kalenderjaar later geregistreerd. Vertraging van meer dan 1 kalenderjaar komt voor wanneer de aanvrager niet tijdig alle relevante informatie aanlevert, of met succes in beroep gaat tegen een aanvankelijke afwijzing van de claimaanvraag. Dit overloopeffect doet zich bij alle socialezekerheidswetten voor en is inherent aan het uitvoeringsproces. In een normaal jaar bestaat dus 88% van de getelde WIA-instroom uit mensen wier recht in datzelfde kalenderjaar ingaat, 9% bestaat uit overloop uit het voorafgaande jaar en 3% bestaat uit overloop van het jaar daarvoor. Bij de start van de WIA in 2006 was er nog geen overloop, waardoor de instroom dat jaar 12% lager was dan in een normale uitvoeringssituatie het geval zou zijn. In 2007 was de instroom nog 3% lager. Dit overloopeffect verklaart 15% van de totale stijging tussen 2006 en 2012.

Heropeningen

Een tweede opbouweffect betreft het aantal heropende uitkeringen. Als een WIA-uitkering beëindigd wordt, bijvoorbeeld wegens verbetering van de aandoening, houdt de klant 5 jaar lang recht op onmiddellijke heropening van de WIA-uitkering bij verslechtering van de oude aandoening. Naarmate de WIA langer van kracht is, stromen meer mensen uit en zijn er dus ook meer mensen met recht op heropening. De groei van het aantal heropeningen verklaart 7% van de stijging van de instroom tot 2012. Deze groei was het grootst in de beginjaren van de WIA, met een piek in 2010. Sindsdien is de groei steeds geringer, maar het aantal heropeningen zal blijven groeien totdat het aantal WIA-uitstromers en -instromers in evenwicht is. Dit zal pas na 2030 het geval zijn. In figuur 2.1 is te zien dat er zelfs in 2012 nog steeds WAO-instroom is, ondanks dat de wet sinds 2005 niet meer van kracht is. Deze nieuwe instroom is dan ook volledig het gevolg van heropeningen. Omdat het aantal WAO-gerechtigden daalt, worden deze aantallen elk jaar kleiner.

Heraanvragen

Het derde opbouweffect betreft het aantal heraanvragen. Heraanvragen zijn WIA-aanvragen die opnieuw worden ingediend na afwijzing van een eerdere aanvraag. Wie na afwijzing binnen een maand nieuwe gezondheidsproblemen ontwikkelt, of binnen 5 jaar met een verergering van de oorspronkelijke klachten geconfronteerd wordt, kan direct een nieuwe WIA-aanvraag indienen. Een wachttijd van 2 jaar is dan geen vereiste. Naarmate de WIA langer van kracht is, groeit het aantal mensen dat een afwijzing heeft ontvangen en daarmee versnelde terugkeerrecht geniet (35-minners)¹⁰. De heraanvragen verklaren 15% van de groei tussen 2006 en 2012. Doordat de heraanvraagtermijn begrensd is tot 5 jaar na afwijzing, vlakt de groei vanaf 2011 af.

Demografische effecten (E)

Demografische ontwikkelingen zijn van invloed op de instroom in de WIA. Als de werkende beroepsbevolking groeit, neemt de instroom in beginsel naar rato toe. En als de beroepsbevolking vergrijsd of het aandeel vrouwen toeneemt, stijgt ook het aantal nieuwe

10

Deursen, C. van, Loo, J. van (2010). *Analyse stijging WIA-instroom I*. UWV Kennismemo 10/06.

WIA-uitkeringen per 1.000 verzekerde werknemers. Het WIA-instroompercentage voor ouderen is namelijk hoger dan voor jongeren en voor vrouwen is het instroompercentage hoger dan voor mannen (zie artikel 1). Tussen 2006 en 2012 is het aandeel ouderen gegroeid. Deze demografische effecten verklaren 19% van de groei tussen 2006 en 2012.

11

In eerdere publicaties hebben we voor de stijging t/m 2010 steeds 'ongeveer de helft' aangehouden. Voor dit artikel zijn de analyses opnieuw uitgevoerd en verfijnd, en anders gepresenteerd, waardoor de uitkomsten afwijken van oudere berekeningen.

Ruim helft van stijging tussen 2006 en 2012 verklaard

Tabel 2.2 laat zien dat 58% van de voor administratieve effecten gecorrigeerde WIA-instroomstijging over de periode 2006-2012 verklaard wordt door opbouw en demografie¹¹. Ongeveer 38% kan worden toegerekend aan de opbouweffecten en ongeveer 19% is het gevolg van veranderingen in de samenstelling en groei van de voor de WIA verzekerde beroepsbevolking.

Tabel 2.2

MATE WAARIN DE GECORRIGEERDE INSTROOMSTIJGING VERKLAARD KAN WORDEN

	2006-2012	Aandeel groei (%)
Toename gecorrigeerde instroom (som van C, tabel 2.1)	16.500	100%
Opbouweffecten (som van D, tabel 2.1)		
Overloopeffect	2.500	15%
Heropeningen	1.200	7%
Heraanvragen	2.600	16%
Demografische effecten (som van E, tabel 2.1)	3.200	19%
Totaal verklaard	9.500	58%
Totaal onverklaard	7.000	42%

Onverklaarde deel het grootst in 2010

Figuur 2.3 laat zien welk deel van de gecorrigeerde jaarlijkse stijging van de WIA-instroom nog onverklaard is. De onverklaarde stijging was met ruim 4.000 instromers in 2010 verreweg het hoogst. In 2012 wordt het onverklaarde deel van de ontwikkeling van de instroom negatief. De WIA-instroom steeg dat jaar dus minder dan op grond van demografische en opbouweffecten te verwachten was.

Figuur 2.3

RESTERENDE ONVERKLAARDE WIA-GROEI (AANTALLEN INSTROMERS)



Lokalisatie van de stijging op basis van verzekeringsgrondslag

WIA-instromers zijn grofweg in 2 herkomstgroepen te verdelen. De ene groep stroomt rechtstreeks vanuit een (meestal vast) dienstverband met een werkgever de WIA in (werknemer). De andere groep heeft geen dienstverband meer en stroomt vanuit het vangnet-Ziektewet in (vangnetter). De groep vangnetters bestaat weer uit 3 relevante subgroepen, namelijk uitzendkrachten, mensen die ziek worden vanuit de WW en mensen die ziek zijn op het moment dat het vaste of tijdelijke dienstverband afloopt. Door informatie over de verzekeringsgrondslag te combineren met de bedrijfssector is het mogelijk om deze groepen in de WIA-instroomstatistieken op een grove manier te onderscheiden (zie tabel 2.3). Daarbij moet opgemerkt worden dat de indeling in 2006 en 2007 minder betrouwbaar is: een deel van de mensen die instromen in de WIA staat ten onrechte als werknemer aangemerkt. Deze mensen zijn in werkelijkheid einddienstverbander of uitzendkracht. Sinds 2010 loopt iets meer dan de helft van de WIA-instroom via het vangnet-Ziektewet.

Groep 1: werknemers

Bij de werknemers steeg de instroom tussen 2008 en 2011. Of eerder ook al een stijging gaande was, is moeilijk te zeggen. De aantallen voor 2006 en 2007 zijn namelijk te hoog omdat een klein deel van einddienstverbanders en uitzendkrachten ten onrechte in deze categorie is ondergebracht. In 2010 was ook bij de werknemers de toename relatief groot, namelijk 14% bij een gemiddelde van 21%. De daling in 2012 is voor een deel het gevolg van de wijziging in de telmethodiek (zie administratieve effecten). Feitelijk is de mate waarin werknemers een beroep doen op de WIA sinds 2010 stabiel.

Groep 2: voornamelijk WW'ers

Tot deze premiegroep worden naast WW'ers ook de zieke zwangeren en mensen met een no-riskpolis gerekend. Het aantal vangnet-Ziektewettoekenningen bij deze 2 werknemersgroepen is echter stabiel door de jaren heen en de verblijfsduur in het vangnet-Ziektewet is veel korter dan die van de zieke WW'ers. Het is dus aannemelijk dat het vooral de WW'ers zijn die de groei en de krimp van de WIA-instroom bepalen. In groep 2 was de groei in 2010 met 3% heel gering. Hetzelfde geldt voor 2009 en 2011. Tot 2008 was de stijging nog wel substantieel, als nasleep van de groei van het aantal WW'ers tijdens de economische crisis van 2001-2004. De ontwikkeling van deze groep loopt ten minste 2 jaar achter op de ontwikkeling van de werkloosheid.

Groep 3: voornamelijk einddienstverbanders

Bij de derde groep - de einddienstverbanders - is de stijging het meest substantieel en sterk. Tussen 2008 en 2009 stijgt hun aantal met 1.600 (46%) en tussen 2009 en 2010 met 3.500 (66%). Ook deze groep werd kleiner in 2012, wat deels het gevolg is van de wijziging in telmethodiek.

Groep 4: werknemers in uitzendbranche (sector 52)

Deze groep bestaat voornamelijk uit uitzendkrachten die werken met een uitzendbeding. Hier is de stijging procentueel gezien het allersterkst, zeker tussen 2009 en 2010. De aanvankelijke stijging en de daling vanaf 2010 lopen parallel aan het aantal actieve uitzendkrachten 2 jaar daarvoor en daarmee aan de toestand van de economie. De uitzendkrachten vormen getalsmatig echter steeds een relatief kleine groep binnen de WIA-instroom. Zij leveren nauwelijks een bijdrage aan de grote WIA-instroomstijging van 2010.

Tabel 2.3

ONGECORRIGEERDE WIA-INSTROOM NAAR HERKOMSTGROEP, 2006-2012

	Groep 1 werknemers	Groep 2 voornamelijk WW'ers	Groep 3 einddienst- verbanders ^e	Groep 4 voornamelijk uitzendkrachten ^e	Totaal
2006	14.000	4.400	2.000	600	21.100
2007	13.500	5.300	2.600	900	22.400
2008	14.200	6.100	3.600	1.400	25.300
2009	15.700	6.300	5.200	2.100	29.300
2010	18.000	6.500	8.700	2.500	35.600
2011	18.500	7.700	9.600	2.100	37.900
2012	16.400	8.000	8.000	1.600	33.900

* De indeling in 2006 en 2007 is minder precies, met vermoedelijk een overschatting van groep 1 als gevolg, en een onderschatting van groep 3 en 4.

Conclusie

De groei van de WIA-instroom is voor een belangrijk deel het gevolg van opbouweffecten en demografische ontwikkelingen. Administratieve processen zorgen er daarnaast voor dat in sommige jaren de instroom groter of kleiner lijkt dan de mate waarin een beroep op de WIA wordt gedaan. Deze 3 factoren verklaren een deel van de groei, het ene jaar een groter deel dan het andere jaar. De onverklaarde groei is met ruim 4.200 instromers verreweg het grootst in 2010, het jaar waarin de WIA-instroom ook het sterkst groeide. Vooral de vangnetgroep einddienstverbanders vertoont dat jaar een sterke groei, maar ook vanuit de werknemers is het aantal instromers groter. Na 2010 neemt het aandeel onverklaarde groei echter af en is in 2012 zelfs negatief. In artikel 3 gaan we op zoek naar de factoren die de extra WIA-groei tussen 2008 en 2011 kunnen verklaren.

3

Stijging WIA-instroom 2006-2012. Invloed van werking arbeidsmarkt

Carla van Deursen
Ed Berendsen

Wanneer het aantal werknemers met een tijdelijk contract groeit, groeit 3 jaar later ook de WIA-instroom.

Samenvatting

Artikel 2 in dit UKV geeft weer in hoeverre demografische ontwikkelingen, opbouwfactoren en administratieve wijzigingen de sterke stijging van de instroom in de WIA in de periode 2006-2011 kunnen verklaren. Een deel van de groei blijft dan echter onverklaard. In dit artikel gaan we op zoek naar andere factoren die de extra groei van de WIA tussen 2008 en 2010 kunnen verklaren. Het gaat dan om de toename van het aantal tijdelijke dienstverbanden in samenhang met conjuncturele ontwikkelingen, arbeidsomstandigheden en de gezondheid van werknemers. De belangrijkste bevindingen zijn:

- Werkgevers letten bij hun besluit over contractverlenging van tijdelijk personeel sterk op ziekteverzuim en gezondheid.
- Tegelijk met de invoering van de WIA trok de economie aan; er werden meer mensen aangenomen, vooral op basis van een tijdelijk contract.
- Hoe meer tijdelijke contracten, uitzendkrachten en ontslagen, hoe vaker een beroep wordt gedaan op het vangnet-Ziektewet en daarna de WIA.
- Terwijl de WIA-instroom steeg, bleven gezondheid, ziekteverzuim en arbeidsomstandigheden van 'werkende werknemers' stabiel. Waarschijnlijk is dit te danken aan de selectiemechanismen die werkgevers hanteren.

Onderzoeksprogramma naar externe invloeden op WIA-instroom

Tussen 2006 en 2011 steeg de WIA-instroom elk jaar, het sterkst in 2009 en 2010. Een deel is het gevolg van opbouweffecten: de WIA is immers een nieuwe wet. Daarnaast zorgen demografische ontwikkelingen voor extra instroom en zorgen administratieve effecten in sommige jaren voor schommelingen. We hebben verder geconstateerd dat de vangnetgroep einddienstverbanders zorgt voor substantiële en sterke groei van de WIA-instroom. In 2012 steeg de voor administratieve effecten gecorrigeerde instroom niet meer en voor 2013 verwachten we ook geen grote verandering. Ondanks deze voorlopige stabilisering blijft het belangrijk om de oorzaken van de stijging te achterhalen. Als we weten welke andere factoren verantwoordelijk zijn voor het nog onverklaarde deel van de WIA-groei, kunnen we hiermee beter rekening houden in de volumeramingen en preventieve maatregelen nemen. Over de oorsprong van de extra stijging tussen 2006 en 2011 hadden we wel hypothesen, maar het was niet mogelijk om deze met UWV-databestanden te onderzoeken. We hebben daarom begin 2012 een onderzoeksprogramma gestart en onderzoekinstellingen uitgenodigd om verschillende hypothesen te toetsen en, zo mogelijk, aan te vullen. Dit heeft geleid tot 5 deelonderzoeken, die elk in meer of mindere mate licht op de stijging werpen. Daarnaast hebben we zelf de ontwikkeling van tijdelijke dienstverbanden geanalyseerd. In box 3.1 zijn de hypothesen en de 6 deelonderzoeken kort beschreven.

Groei tijdelijke contracten en conjunctuur lijken medeoorzaak van de WIA-stijging

Geen van de onderzoeken geeft een duidelijk en onweerlegbaar antwoord op de vraag waarom de WIA-instroom tussen 2008 en 2011 sterker steeg dan op basis van de al bekende factoren te verwachten was. Wel leveren ze deelinzichten door een aantal mogelijke mechanismen (hypothesen) te verwerpen of juist te onderbouwen. De grote groeistijging in 2010 zou het gevolg kunnen zijn van 2 elkaar versterkende mechanismen. Het eerste mechanisme is de sterke groei van het aantal tijdelijke dienstverbanden als gevolg van de aantrekkende economie 3 jaar daarvoor. Het tweede mechanisme is de recessie die eind 2008 inzette en extra ontslagen tot gevolg had en de re-integratie vanuit het vangnet-Ziektewet bemoeilijkte. In 2010 kwamen beide ontwikkelingen samen.

Waarom een verhoogde WIA-kans bij tijdelijke dienstverbanden?

Sinds 2004 zijn werkgevers 2 jaar lang verantwoordelijk voor de loondoorbetaling van zieke werknemers met een lopend dienstverband (VLZ). Pas na 2 jaar ziekte kan ontslag volgen. Voor werknemers met een tijdelijk contract ligt dit anders. De ontslagbescherming bij ziekte en daarmee de langdurige loondoorbetalingsverplichting vervalt bij afloop van het contract. Ook vervallen dan de premieverplichtingen¹². Bij uitzendkrachten is dit meteen op de eerste ziektedag het geval. De wijze waarop de verantwoordelijkheid verdeeld is, kan ertoe geleid hebben dat werkgevers meer met tijdelijke contracten werken en scherper letten op gezondheid en ziekteverzuim met het oog op mogelijke verlenging. Ook kunnen werkgevers bij reorganisaties - binnen de marges van de regelgeving - werknemers met een minder goede gezondheid selecteren. Uit financieel oogpunt is dat namelijk verstandig voor de werkgever. Het ligt daarom voor de hand te onderzoeken of de stijging van de WIA-instroom mogelijk een gevolg is van ontwikkelingen in het aantal tijdelijke contracten en, daaraan gekoppeld, baanverlies in combinatie met ziekte. In dit artikel staat daarom de volgende vraag centraal: *in hoeverre is de niet-verklaarde stijging van de WIA-instroom het gevolg van de ontwikkeling van het aantal tijdelijke dienstverbanden?*

12

Sinds de invoering van de Wet BeZaVa in 2013 is dit veranderd: vanaf 2014 wordt de hoogte van de Ziektewetpremie mede bepaald door het beroep op de Ziektewet van ex-werknemers, en ook voor de hoogte van de WGA-premie tellen deze mee. Onder de WAO had doorstroom naar de Ziektewet geen effect op de Ziektewetpremie, wel op de WAO-premie (Pemba).

Voor we de bevindingen van het onderzoek uitgebreider bespreken, beschrijven we eerst de veronderstelde relatie tussen een tijdelijke baan of uitzendbaan en de verhoogde WIA-instroom. Kortweg ziet deze er als volgt uit:

Flexibele baan →(1)→ grotere kans op baanverlies, vooral bij slechtere gezondheid →(2)→ grotere kans op instroom in het vangnet-Ziektewet →(3)→ grotere kans op instroom in de WIA

Bij tijdelijke banen grotere kans op baanverlies (→1)

Mensen met een tijdelijk contract of uitzendcontract hebben een grotere kans op baanverlies (box 3.1, deelonderzoek 3) dan mensen met een vast contract. Met baanverlies wordt bedoeld dat tijdelijke contracten niet verlengd en vaste banen beëindigd worden, zonder dat de werknemer aansluitend hierop een nieuwe baan heeft¹³. Naarmate er meer mensen in tijdelijke banen of uitzendbanen werken, zal er ook meer baanverlies voorkomen. Deels is dat een normaal mechanisme, waarmee iedere tijdelijke werknemer te maken heeft. Tijdelijke werknemers met gezondheidsproblemen blijken echter een meer dan gemiddelde kans op baanverlies te hebben, mede omdat werkgevers bij beslissingen over contractverlenging scherp letten op gezondheid en ziekteverzuim (deelonderzoek 3 en 4).

Baanverlies en beroep op vangnet-Ziektewet hangen samen (→2)

Om 3 redenen brengt baanverlies het risico met zich mee dat een beroep wordt gedaan op het vangnet-Ziektewet:

- 1 Afwenteling: Bij beslissingen over contractverlenging of baanbehoud letten bijna alle werkgevers scherp op gezondheid. Zieke of veel verzuimende werknemers worden niet behouden voor het bedrijf (box 3.1, deelonderzoek 3 en 4) en stromen door naar het vangnet-Ziektewet.
- 2 Baanverlies als ziekmakende factor: Baanverlies is een stressvolle gebeurtenis, die gezondheidsklachten kan veroorzaken of bestaande problematiek kan doen verergeren. Daarmee bestaat het risico dat werknemers zich snel na ontslagaanzegging¹⁴ of binnen 4 weken na beëindiging van het dienstverband (nawerking) ziek melden. Na beëindiging van het dienstverband stromen zieke werknemers door naar het vangnet-Ziektewet.
- 3 WW: Bij baanverlies is er meestal recht op WW. Zieke WW'ers hebben recht op Ziektewet. Daarom geldt: hoe meer mensen een beroep op de WW moeten doen, hoe groter ook het beroep op het vangnet-Ziektewet door deze groep is.

Vanuit het vangnet-Ziektewet verhoogde kans op doorstroom naar de WIA (→3)

Mensen die in het vangnet-Ziektewet terecht komen lopen twee keer zo veel kans om de WIA in te stromen als zieke werknemers die nog een werkgever hebben en van wie het loon doorbetaald wordt tijdens ziekte¹⁵. Dit verschil wordt voor de helft veroorzaakt door de beperkte mogelijkheden voor UWV om mensen vanuit het vangnet-Ziektewet te re-integreren. UWV heeft zelf geen banen beschikbaar en is op werkgevers aangewezen om mensen te kunnen re-integreren. Werknemers worden door hun werkgever begeleid, waarbij het relatief gemakkelijk is een passende werkplek te creëren. De andere helft volgt uit het feit dat vangnetters ongunstiger kenmerken hebben dan werknemers, wat betreft arbeidsmarkt, re-integratie en beleving van de gezondheid¹⁶. Tijdens recessie blijkt het contrast tussen de gezondheidsbeleving en re-integratiemogelijkheden van vangnetters en werknemers zelfs nog groter dan in economisch betere tijden (deelonderzoek 1).

13

Het CBS heeft geen statistieken over baanverliezers, ter vervanging berekenen we op basis van CBS-cijfers het aantal baanverlaters. Dit is inclusief pensioneringen.

14

Zieke werknemers hebben ontslagbescherming. Beëindigingsovereenkomsten of ontslagvergunningen kunnen niet worden gesloten dan wel aangevraagd als de werknemer op dat moment ziek is.

15

Jongh, P. de, Veerman, T., Burg, C. van der, Schrijvershof, C. (2010). *Nederland is niet ziek meer. Van WAO-debakel naar WIA-mirakel*. APEJ/ASTri.

16

Arts, D., Deursen, C. van (2012). *Kans op werk van arbeidsbeperkten zonder uitkering*. In: Versantvoort M., Echteld, P. van (red) *Belemmerd aan het Werk*. Den Haag: SCP/CBS/TNO/UWV.

Box 3.1

De hypothesen en deelonderzoeken van het onderzoeksprogramma WIA-instroom

Hypothesen

1 - De stijging van de WIA-instroom is het gevolg van:

- a) een verslechtering van de gezondheid van werknemers;
- b) een verslechtering van hun arbeidsomstandigheden;
- c) een vermindering van re-integratie-inspanningen of -mogelijkheden.

2 - De WIA-instroom is gestegen doordat steeds meer werknemers een flexibel dienstverband hebben.

3 - De stijging van de WIA-instroom is mede een gevolg van de economische crisis.

Deelonderzoeken

1 - Herhaling in 2012 van het Weg naar WIA-cohortonderzoek, een enquêteonderzoek onder werknemers en vangnetters die in 2007 minimaal 9 maanden ziek waren (uitgevoerd door AStri en APE).

Focus: invloed van conjunctuur op begeleiding, gezondheid en kenmerken van langdurig zieken in vangnet en bij de werkgevers.

Burg, Cathelijne van der e.a. (2013). *Weg naar de WIA Langdurig zieken 2012, tussenrapport 1e meting*. AStri Beleidsonderzoek en -advies/APE.

2 - Trends in gezondheid, kenmerken en werkomstandigheden 2005-2011 op basis van de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden, een representatieve steekproef onder werknemers met een dienstverband (uitgevoerd door TNO).

Focus: trends in gezondheid en arbeidsomstandigheden bij vaste en flexibele werknemers.

Koppes, Lando e.a. (2013). *Verklaring toegenomen WIA-instroom*. NEA-deelrapportage. TNO.

3 - Trends in doorstroom van baan naar inactiviteit op basis van het ArbeidsAanbod Panel metingen 2004-2006-2008-2010

(uitgevoerd door het Verwey-Jonker instituut).

Focus: ontwikkeling (relatieve) kans op inactiviteit van flexwerkers in periode 2004-2010, rol van gezondheidsbeleving bij verlies van baan.

Dekker, Fabian e.a. (2013). *Het arbeidsongeschiktheidsrisico en de transitiekansen van flexwerkers*. Verwey-Jonker Instituut.

4 - Selectie op gezondheid en ziekteverzuim door werkgevers via een vignettenonderzoek (uitgevoerd door TNO).

Focus: relatief belang van gezondheid en ziekteverzuim bij aanname en behoud van personeel en bereidheid om voor tijdelijke werknemers extra re-integratie-inspanningen te doen.

Houtman, Irene e.a. (2013). *Verklaring stijging WIA-instroom vanuit werkgeversperspectief: een vignettenstudie*. TNO.

5 - Verklaringen binnen de sector gezondheidszorg voor WIA-instroomstijging via interviews, analyse verzuimdata, dossieronderzoek en literatuuronderzoek (uitgevoerd door AStri).

Focus: invloed op de WIA-instroom van hernieuwde uitval na eerder langdurig verzuim, veranderingen in re-integratiemogelijkheden en veranderingen in arbeidsomstandigheden. Cuelenaere, Boukje e.a. (2013). *Zorgen om de WIA-instroom. Arbeidsomstandigheden, verzuim en re-integratie in de sector zorg en welzijn*. AStri Beleidsonderzoek en -advies.

6 - Relatie ontwikkelingen aantal flexibele en vaste dienstverbanden en niet door interne factoren verklaarde deel van de WIA-stijging. Eigen analyse UWW Kenniscentrum, waarvan in dit artikel verslag wordt gedaan.

17

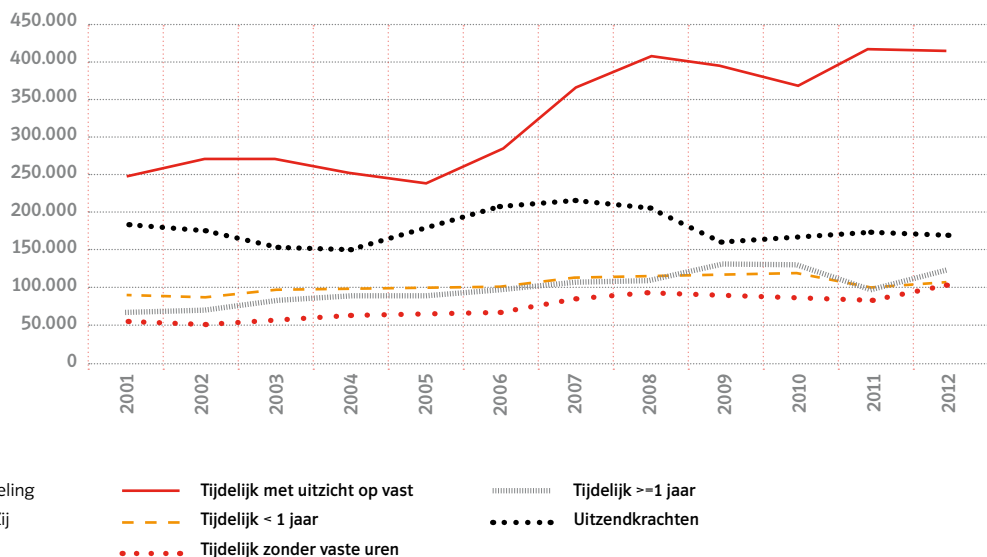
Flexibele dienstverbanden >12 uur (omvat: contract met flexibele uren, tijdelijk dienstverband en uitzendcontracten) ten opzichte van totaal aantal dienstverbanden >12 uur. Bron: CBS EBB.

Aantal tijdelijke dienstverbanden steeg sterk tussen 2004 en 2008

Bij flexibilisering wordt vaak gekeken naar de *relatieve* ontwikkeling van het aantal flexibele dienstverbanden. Hierin zien we nog steeds een gestage groei: van 13% in 2001 naar 19% in 2012¹⁷. Voor de verklaring van de WIA-instroomstijging zijn echter vooral de *absolute* aantallen van belang. In figuur 3.1 is te zien dat vanaf 2005 het aantal werknemers met een tijdelijk dienstverband toeneemt, vooral het aandeel ‘tijdelijk met uitzicht op vast’. In hoeverre dit met de invoering van VLZ te maken heeft, is niet aantoonbaar. In datzelfde jaar trok namelijk ook de economie aan. Feit is echter dat in 2001 – net voor de recessie van 2002-2004 – het aantal tijdelijke contracten met uitzicht op vast veel kleiner was. In de figuur is ook te zien dat het aantal uitzendkrachten direct op de conjunctuur reageert: het aantal daalt tussen 2001 en 2004, waarna het groeit totdat eind 2008 de recessie inzet. In de verdere analyse namen we de 5 typen tijdelijke banen samen.

Figuur 3.1

ONTWIKKELING TIJDELIJKE BANEN 2001-2012 18



Bron: CBS Statline, enquête beroepsbevolking.

18

In figuur 3.1 is bewust niet de ontwikkeling van het aantal zzp'ers weergegeven. Zij zijn weliswaar de grootste en sterkst groeiende groep flexibele werknemers, maar juist deze groep is niet voor de WIA verzekerd. Zzp'ers kunnen bij UWV wel een vrijwillige Ziektewet- en WIA-verzekering afsluiten, maar daarvan wordt relatief weinig gebruikgemaakt. De vrijwillig verzekerden worden wel meegeteld bij de WIA-instroom, maar het gaat om kleine aantallen. De WIA-instroom van vrijwillig verzekerde zelfstandigen was met 265 het hoogst in 2011, op ruim 1 miljoen zzp'ers in 2009.

19

De jaarlijkse toename (of afname) van de werkzame beroepsbevolking minus het aantal nieuwe baanvinders.

20

In deze periode speelde ook dat de naoorlogse generatie de pensioengerechtigde leeftijd bereikte.

Ontwikkeling baanvinders en baanverlaters loopt gelijk op

Tabel 3.1 laat de dynamiek op de arbeidsmarkt zien in de periode 2004-2012. Uit deze arbeidsmarkt komen de WIA-instromers van 2006-2014 voort. Tot 2008 groeit het aantal baanwisselaars en baanvinders, als teken van de aantrekkende economie. Na 2008 daalt het aantal baanwisselaars en baanvinders elk jaar, wat tekenen van recessie zijn. Wel is er een kleine opleving in het aantal baanvinders in 2011, toen de economische situatie kort verbeterde. Tegelijk met het aantal baanvinders groeit en krimpt ook het aantal baanverlaters¹⁹. Het is dus niet zo dat met de aantrekkende economie ook meer mensen aan het werk *blijven*²⁰.

**DYNAMIEK ARBEIDSMARKT PERIODE 2004-2012 (DIENSTVERBANDEN EN ZELFSTANDIGEN
DIE ≥12 UUR WERKZAAM ZIJN)**

Tabel 3.1

	Baanvinders ²¹	Baanwisselaars ²²	Baanverlaters ²³
2004	836.000	319.000	864.000
2005	858.000	314.000	825.000
2006	986.000	378.000	862.000
2007	1.138.000	455.000	925.000
2008	1.195.000	501.000	1.003.000
2009	1.017.000	427.000	1.050.000
2010	927.000	327.000	1.005.000
2011	951.000	304.000	951.000
2012	907.000	289.000	912.000

21

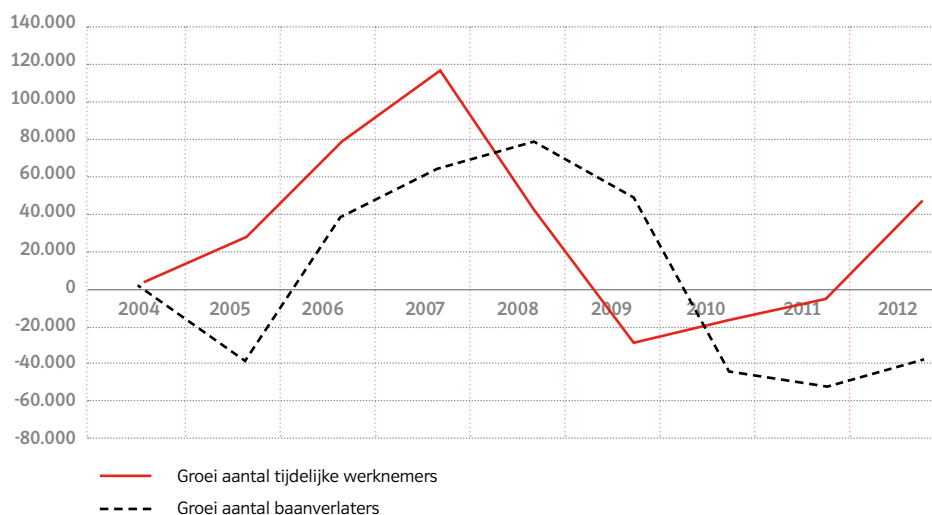
Baanvinders: personen die deel uitmaken van de werkzame beroepsbevolking en korter dan een jaar geleden in hun huidige baan begonnen zijn.

Bron: CBS, enquête beroepsbevolking.

Ontwikkeling aantal baanverlaters en tijdelijke dienstverbanden hangen samen

In figuur 3.2 is de jaarlijkse verandering van het aantal tijdelijke dienstverbanden afgezet tegen de jaarlijkse verandering van het aantal baanverlaters. Te zien is dat de groei- en krimppatronen vergelijkbaar zijn, zij het dat het patroon van de baanverlaters een jaar achterloopt op het patroon van de tijdelijke dienstverbanden. Dit is waarschijnlijk te verklaren door het feit dat tijdelijke dienstverbanden met uitzicht op vast vaak worden aangegaan voor de duur van een jaar.

Figuur 3.2

JAARLIJKSE VERANDERING IN AANTAL TIJDELIJKE DIENSTVERBANDEN EN BAANVERLATERS


Verandering aantal tijdelijke dienstverbanden loopt 3 jaar voor op WIA-instroom

Figuur 3.2 laat een duidelijke gelijkheid zien tussen de jaarlijkse groei of krimp van het aantal tijdelijke dienstverbanden en die van het aantal baanverlaters. De vraag is nu hoe deze veranderingen zich verhouden tot de ontwikkeling van de onverklaarde groei of krimp van de WIA-instroom. In figuur 3.3 is aan de reeksen uit figuur 3.2 de onverklaarde WIA-groei toegevoegd (zie artikel 2 voor de berekening van deze aantallen). Figuur 3.3 laat zien dat de verandering in het aantal tijdelijke dienstverbanden 3 jaar en de verandering in het aantal

22

Baanwisselaars: baanvinders die vanuit een substantiële baan (een baan van 12 uur of meer per week gedurende minimaal 1 jaar) overstapt zijn naar een andere baan. De periode tussen beide banen mag maximaal 3 maanden beslaan. De wisselaars vormen een subgroep van de baanvinders.

23

De 'baanverlaters' vormen een bewerking van de CBS-gegevens (werkzame beroepsbevolking jaar 2 - jaar 1 - baanvinders jaar 2) door Paul de Beer. Beer, P. de (2012) Individualisering: gevolgen voor de arbeidsrelatie, presentatie NGSZ bijeenkomst 20 september 2012, <http://www.ngsz.nl/bijeenkomsten/activiteiten/icalrepeat.detail/2012/09/20/4/-/toenemende-individualisering-is-nederland-klaar-voor-flexwerkers-en-zelfstandigen>.

Figuur 3.3

baanverlaters 2 jaar voorloopt op de verandering in de onverklaarde WIA-instroom. We zien ook dat de 3 patronen sterk op elkaar lijken. Het niet-verklaarde deel van de WIA-instroom lijkt dus met een vertraging van 3 jaar te reageren op de verandering in het aantal tijdelijke dienstverbanden. Het bestaan van een samenhang wil echter nog niet zeggen dat het een de oorzaak is van het ander. Is het plausibel te maken dat hier sprake is van een oorzakelijk verband? Eerder in dit artikel gaven we al aan dat de samenhang als volgt zou kunnen lopen: extra, ook minder gezonde, werknemers betreden de arbeidsmarkt met een tijdelijk contract. Een deel van hen wordt na verloop van tijd ziek, waardoor het contract niet verlengd wordt en ze doorstromen naar het vangnet-Ziektewet. Ook kan het zijn dat het trauma van het baanverlies ziekmakend is, of dat men ziek is blijven doorwerken in een poging een verlenging veilig te stellen. Door het verblijf in het vangnet-Ziektewet is het risico op doorstroom naar de WIA relatief groot. Dat vaker een beroep wordt gedaan op het vangnet-Ziektewet is ook duidelijk zichtbaar in de toename van Ziektewettoekenningen aan einddienstverbanders in 2008 en 2009. Het is dus plausibel dat er een oorzakelijk verband kan bestaan tussen de groei van het aantal tijdelijke dienstverbanden en de groei van de WIA-instroom. De sterke gelijkenis tussen de trendmatige ontwikkelingen doet vermoeden dat dit ook zo plaatsvond.

JAARLIJKSE VERANDERING IN AANTAL TIJDELIJKE DIENSTVERBANDEN, BAANVERLATERS (LINKERAS) EN ONVERKLAARDE GROEI AANTAL WIA-INSTROMERS (RECHTERAS)



Ook vaste werknemers verliezen vaker hun baan tijdens recessie

Voor werknemers met een tijdelijk contract is de kans op baanverlies (en daarmee de kans op instroom in het vangnet-Ziektewet en de WIA) standaard groter dan voor vaste werknemers. In tijden van recessie lijkt de kans op baanverlies voor zowel vaste als tijdelijke werknemers naar rato te stijgen. Voor beide groepen stijgt de kans dus evenveel (deelonderzoek 3). Zo steeg in 2009 het aantal faillissementen, bedrijfsbeëindigingen en reorganisaties sterk, waardoor ook meer vaste werknemers hun baan verloren²⁴. Deelonderzoek 4 laat zien dat werkgevers bij reorganisaties bij voorkeur de meest gezonde werknemers behouden. Net als tijdelijke werknemers stromen vaste werknemers door naar het vangnet-Ziektewet als ze ziek zijn op het moment dat het arbeidscontract afloopt. Zij vallen dan onder het label 'einddienstverbander': de sterkst gegroeide herkomstgroep binnen de WIA-instroom in 2009 en 2010.

24

Zie UKV 2012-II, pagina 24, figuur 2.3.

Groei tijdelijke banen is niet de hele verklaring piek in 2010

Toch kan de groei van het aantal tijdelijke dienstverbanden niet de enige verklaring vormen voor de grote piek in 2010. Het is namelijk onwaarschijnlijk dat een groei van (maar) 120.000 tijdelijke banen, maar liefst 4.000 nieuwe WIA-instroomers tot gevolg heeft. We vermoeden dat de sterke groei in 2010 het gevolg is van 2 bij elkaar komende mechanismen. Het eerste is dus de aantrekkende economie tussen 2005 en 2008 die voor nieuwe tijdelijke banen zorgde en daarmee WIA-groei in de periode 2007-2010 veroorzaakte. Het tweede is de recessie die eind 2008 inzette en ontslagen, faillissementen en verminderde re-integratiemogelijkheden voor vangnetters tot gevolg had. Vanaf 2010 leidde dit tot extra WIA-instroom. Na 2011 verviel het effect van de banengroei, waardoor alleen het recessie-effect overbleef en de WIA-groei verminderde.

Overige onderzochte oorzaken van stijging WIA-instroom

In de deelonderzoeken zijn verschillende hypothesen getoetst over de mogelijke oorzaken van de WIA-stijging (box 3.1). Hieronder zetten we de bevindingen kort op een rij.

Gezondheid van werknemers is niet verslechterd

Deelonderzoek 2 toont aan dat het aandeel werknemers met een werkbelemmerende chronische aandoening *niet toegenomen* is tussen 2005 en 2009²⁵ (figuur 3.4). Dit zijn de jaren waaruit de WIA-instroomers van 2007-2011 komen en waarin de grootste stijging plaatsvond²⁶. Werknemers zijn dus gemiddeld genomen niet ongezonder geworden. Dit geldt zowel voor tijdelijke als voor vaste werknemers. Een logische veronderstelling is dat de stijging van de instroom gepaard gaat met een stijging van het ziekteverzuimpercentage. Immers aan WIA-instroom gaat een periode van 2 jaar ziekteverzuim vooraf. Deelonderzoek 1 laat de ontwikkeling van het landelijk ziekteverzuim tussen 2005 en 2011 zien, met het CBS als bron. In die jaren schommelt het ziekteverzuim tussen de 4,1 en 4,4%. Voor zover er sprake is van een trend, is deze eerder licht dalend dan stijgend. Kortom: bij werknemers met een dienstverband is geen sprake van een slechtere gezondheid of meer ziekteverzuim. De stijging van de WIA-instroom moet dus ofwel andere oorzaken hebben, ofwel vooral verzekerden zonder dienstverband betreffen. *Verzekerden zonder dienstverband* zijn namelijk geen onderwerp van bovengenoemde gezondheids- en ziekteverzuimmetingen. De notie dat deze groep fors aan de stijging heeft bijgedragen, is in lijn met de bevinding in artikel 2 - vooral einddienstverbanders zorgden voor extra WIA-instroom - en met figuur 3.2.

25

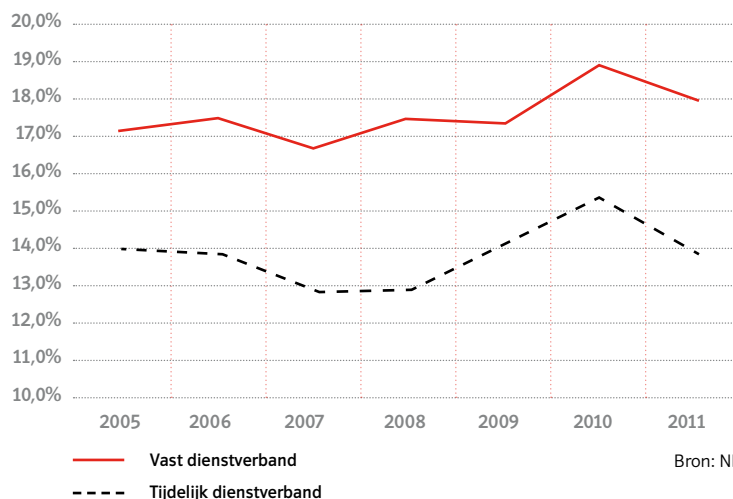
In 2009 is de steekproeftrekking van de NEA aangepast: de periode tussen steekproeftrekking (uit actieve dienstverbanden) en enquête is verkleind van 21 naar 9 maanden. Hierdoor is het sinds 2009 waarschijnlijker dat werknemers (met een vast en met een tijdelijk contract) met gezondheidsproblemen/ziekteverzuim nog steeds een dienstverband hebben en dus ook echt mee kunnen doen met de enquête. Dit kan een systematische verhoging van het percentage werknemers met werkbelemmerende gezondheidsbeperkingen tot gevolg hebben.

26

Bij de berekening van WIA-instroompercentages gaan we altijd uit van het aantal verzekerden in het jaar van de eerste arbeidsongeschiktheidsdag, die in de regel 2 jaar voor de WIA-instroom ligt.

Figuur 3.4

HET PERCENTAGE WERKNEMERS MET WERKBELEMMERENDE CHRONISCHE AANDOENINGEN, 2005-2011



Bron: NEA 2005-2011 (deelonderzoek 2).

Arbeidsomstandigheden zijn niet verslechterd

In geen van de deelonderzoeken naar trends in arbeidsomstandigheden (1, 2 en 5) werd een substantiële verslechtering waargenomen. Dit geldt zowel voor de vaste als voor de tijdelijke werknemers (deelonderzoek 1).

Kans op baanverlies flexwerkers verhoudingsgewijs niet veranderd

Is het verschil tussen vaste en tijdelijke werknemers in de kans om het werk te verliezen in de loop van de tijd misschien groter geworden? Wanneer dat het geval zou zijn, zou dat namelijk mede kunnen verklaren waarom er meer einddienstverbanders in de WIA kwamen. Deelonderzoek 3 beoogde hierover uitsluitsel te geven, op basis van de metingen van het arbeidsaanbodpanel in de jaren 2004 (nog onder WAO en tijdens crisis), 2006 (eerste jaar WIA), 2008 (net voor crisis) en 2010 (tijdens crisis). De analyse bevestigt dat de kans op baanverlies van flexibele werknemers groter is dan van vaste werknemers. Het is echter niet zo dat sinds de invoering van de WIA het *verschil* in de kans op baanverlies tussen vaste en flexibele werknemers groter is geworden. Tevens blijkt dat vaste en tijdelijke werknemers die hun gezondheid als slecht ervaren, vaker het werk verliezen.

Re-integratie-inspanningen werkgevers niet substantieel veranderd

Uit deelonderzoek 1 blijkt dat voor langdurig zieke *werknemers* in 2012 evenveel re-integratie-inspanningen worden geleverd als in 2007. Ze leveren ook evenveel resultaat op, in de zin dat evenveel langdurig zieken na 10 maanden al weer volledig of gedeeltelijk aan het werk zijn. Wel is de gezondheidsbeleving van de zieke werknemers iets slechter geworden (deelonderzoek 1). Onderdeel van deelonderzoek 5 binnen de sector zorg en welzijn (de sector waarin de WIA-instroom het sterkst steeg, tevens de grootste sector) was een vergelijking tussen arbodienstdossiers uit 2006 en 2009 van werknemers die minimaal 3 maanden ziek waren. Hieruit bleek *niet* dat de inspanningen of de mogelijkheden voor re-integratie substantieel verslechterd zijn sinds 2006.

Vangnetters ervaren minder re-integratiemogelijkheden

Uit deelonderzoek 1 blijkt dat bij *vangnetters* wél iets veranderd is. Vangnetters ervaren in 2012 minder re-integratiemogelijkheden dan in 2007, zowel toen ze nog bij de ex-werkgever in dienst waren, als nadat UWV de begeleiding overnam. Hierdoor kan – bij gelijkblijvende gezondheid en claimbeoordeling – de instroom in de WIA toenemen. Daarnaast ervaren de vangnetters van 2012 hun gezondheid ook als slechter dan hun voorgangers in 2007. Deze verschillen schrijven de onderzoekers toe aan de recessie. Dat re-integratie-inspanningen belangrijk zijn voor het beroep op de WIA, bewees de invoering van VLZ en WVP. Deze hoofdzakelijk op intensivering van re-integratie door werkgevers gerichte wetten, hadden een onmiddellijke en substantiële daling tot gevolg van WAO- respectievelijk WIA-instroom.

Steeds meer uitval na eerdere succesvolle re-integratie

In 2 deelonderzoeken (1 en 5) is gezocht naar aanwijzingen voor het bestaan van het *uitsteleffect*: een deel van de werknemers die in de beginperiode van de WIA in het tweede ziektejaar nog succesvol re-integreerden, valt later opnieuw langdurig uit. Beide deelonderzoeken bevestigen dat dit uitsteleffect zich voordoet. Feitelijk is dit een verborgen opbouweffect: vóór de invoering van de WIA zat een deel van deze mensen in het tweede ziektejaar al in de WAO. Als ze in het tweede ziektejaar vanuit de WAO weer aan het werk gingen, kwamen ze bij terugval als 'heropening' in de statistieken terecht. Sinds de WIA moeten ze opnieuw een wachttijd van 2 jaar doorlopen bij terugval. Pas daarna – dus voor

het eerst in 2007/2008 – komt het tot een formele WIA-aanvraag, waarmee ze opgenomen worden in de statistiek als ‘instroom’ of ‘afwijzing’.

Geen ‘verslapping’ claimbeoordeling

Een suggestie die ook wel eens gedaan wordt, is dat tijdens crisisjaren de WIA-claimbeoordeling ‘verslapt’, om de groep met een lage baankans inkomenszekerheid te geven. Daarbij verwijst men naar de vroegere WAO, waarbij dat is voorgekomen. Er is echter geen enkele aanwijzing dat de WIA-claimbeoordeling minder strikt en streng is sinds de crisis. Het percentage toegekende claimaanvragen steeg alleen in het eerste WIA-jaar enkele procenten. Vermoedelijk speelde gewenning aan het strengere Schattingsbesluit een rol. Het toekenningspercentage steeg licht in 2008 en 2009, maar van 2009 tot 2012 daalde het weer licht. Op basis hiervan concluderen we dat een versoepeling van de claimbeoordeling niet aan de orde is.

Beschouwing

Tussen 2006 en 2011 steeg de WIA-instroom gestaag. Vooral in 2010 was de stijging veel groter dan (achteraf) valt te verklaren uit demografische ontwikkelingen, administratieve effecten en opbouweffecten. Nadere onderzoeken sloten een aantal mogelijke oorzaken uit, waaronder verslapping van de claimbeoordeling en een gezondheidsverslechtering van werknemers. De eerdere groei van het aantal tijdelijke banen en de (deels) daarmee samenhangende groei van het aantal baanverliezers lijken wel een belangrijke bepalende factor hierin. We veronderstellen dat het volgende mechanisme een rol speelt. Bij het aantrekken van de arbeidsmarkt betreden extra veel werknemers – ook minder gezonde – de arbeidsmarkt met een tijdelijk contract. Een deel van hen wordt na verloop van tijd ziek, waardoor het contract niet verlengd wordt en ze doorstromen naar het vangnet-Ziektewet. Door het verblijf in het vangnet-Ziektewet is het risico op doorstroom naar de WIA relatief groot. Door de crisis verliezen vanaf 2009 ook veel vaste werknemers hun baan. Het vignettenonderzoek van TNO toont aan dat werkgevers ook bij deze groep – binnen de mogelijkheden van de ontslagbescherming bij ziekte – sterk op gezondheid letten. Zowel via de tussenroute van de WW als direct aansluitend op het einde van het dienstverband wordt zodoende vaker een beroep gedaan op het vangnet-Ziektewet, en daarmee op de WIA. Daarbij is gebleken dat de perspectieven op succesvolle re-integratie vanuit het vangnet – in vergelijking met werknemers – tijdens recessie slechter zijn dan tijdens economische bloei. De grote groeistijging in 2010 zou het gevolg kunnen zijn van het samenkomen van de 2 hierboven beschreven mechanismen: de sterke groei van het aantal tijdelijke dienstverbanden als gevolg van de aantrekkende economie 3 jaar daarvoor en de gevolgen van de recessie die eind 2008 inzette. Doordat de groei van tijdelijke banen vanaf eind 2008 sterk afnam, werd de WIA-groei vanaf 2011 weer kleiner.

De vraag is of het beroep op het vangnet-Ziektewet en de WIA weer gaat groeien als de economie aantrekt en er nieuwe (tijdelijke) banen komen. In 2013 is de Wet beperking ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid vangnetters (BeZaVa) ingevoerd. Deze wet legt de financiële last van werknemers die ziek uit dienst gaan bij de werkgever. Dit gebeurt in de vorm van een verhoging van de Ziektewet- en WGA-premies. ‘Uitstoot’ richting vangnet-Ziektewet is hierdoor veel minder aantrekkelijk geworden voor de werkgever, wat de groei zal beperken. Verder zal het effect van het aantrekken van de economie op vangnet-Ziektewet en WIA gedempt worden doordat het aantal WW'ers en aantal ontslagen afneemt en de re-integratiemogelijkheden vanuit het vangnet groeien. UWV zal de ontwikkelingen de komende jaren nauwlettend blijven volgen en de nieuw ontwikkelde kennis gebruiken om de ramingsmethodiek te verfijnen.

4

Kansen op werk voor Wajongers, WGA'ers en oudere WW'ers

Bob Meijs
Peter Rijnsburger

De kansen op werk voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt verschillen weinig per bedrijfstak. Uitzondering vormen 55-plussers in de WW. Zij hebben een hoger dan gemiddelde kans op werk in het bouwbedrijf, de transportbranche en via uitzendbedrijven.

Samenvatting

Aan de hand van het aantal nieuwe dienstverbanden bij werkgevers is onderzocht in welke branches mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt een goede kans maken om aan het werk te komen. Kansrijk zijn bedrijfstakken waarin, naar verhouding, een hoger aandeel van de nieuwe dienstverbanden wordt aangegaan door Wajongers, WGA'ers en oudere WW'ers. Analyses van nieuwe dienstverbanden wijzen uit dat het nauwelijks mogelijk is op kenmerken als bedrijfstak en personeelsomvang vast te stellen waar de meeste kansen op werk liggen voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. De verschillen tussen bedrijfstakken en tussen grote en kleine werkgevers blijken namelijk gering.

- Minder dan 2% van alle nieuwe dienstverbanden in een jaar wordt aangegaan door mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.
- Een derde van de 55-plus-WW'ers die weer werk vinden, vindt een baan via een uitzendbedrijf. Bedrijfstakken die de meeste kansen lijken te bieden voor 55-plussers in de WW zijn het bouwbedrijf en de houthandel, de transportbranche, de industrie en de uitzendorganisaties. Het zijn vooral kleine en middelgrote werkgevers die kansen lijken te bieden voor 55-plus-WW'ers. Alle bedrijfstakken bieden min of meer gelijke kansen op werk voor Wajongers en WGA'ers.
- Selectie op kenmerken zoals 'bedrijfstak' en 'personeelsomvang' om mogelijk kansrijke werkgevers te herkennen is nauwelijks mogelijk. De verschillen tussen bedrijfstakken en tussen grote en kleine werkgevers zijn klein.
- Bij het zoeken naar werkgevers die mogelijk grotere kansen bieden voor werknemers met een afstand tot de arbeidsmarkt is het belangrijk gebruik te maken van kwalitatieve kenmerken van werkgevers. Belangrijke kenmerken zijn onder meer: de mate van ervaring van werkgevers met moeilijk bemiddelbare werkzoekenden en het belang dat werkgevers hechten aan maatschappelijk verantwoord ondernemerschap.

Nieuwe dienstverbanden voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt

UWV streeft naar zo veel mogelijk arbeidsparticipatie van Wajongers, WGA'ers en 55-plussers in de WW. Om dit doel te bereiken is het onder andere nodig te weten welke werkgevers bereid zijn om werkloze 55-plussers of werkzoekenden met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Deze bereidheid kan voor een deel samenhangen met het personeelsbeleid, het soort functies en de personeelsomvang, of met de aard van de economische activiteit van de werkgever. Aan de hand van een analyse van het aantal nieuwe dienstverbanden in 2011 kijken we naar 2 voor UWV betrekkelijk eenvoudig waarneembare kenmerken: de bedrijfstak waarin de werkgever actief is en de personeelsomvang van de werkgever.

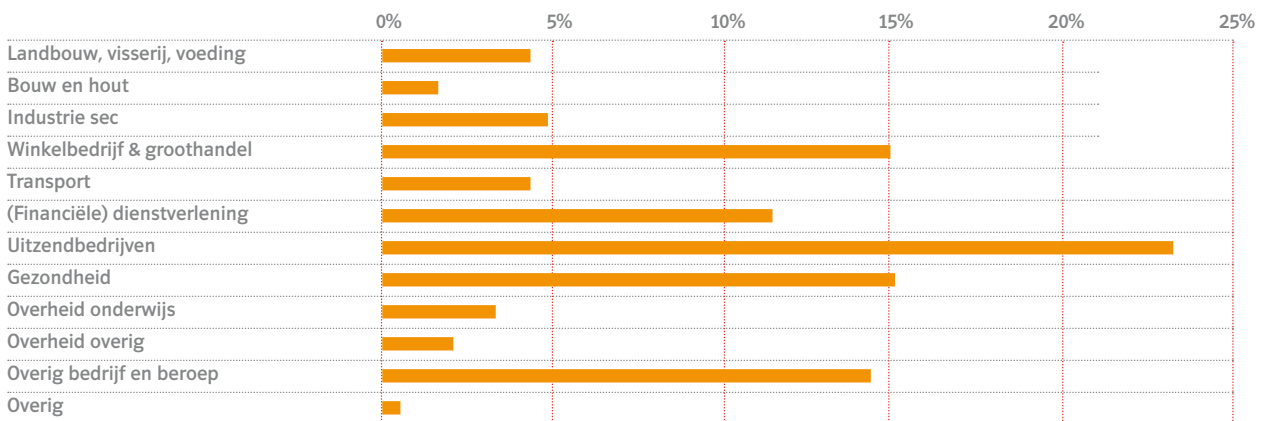
Kunnen we op basis van deze 2 kenmerken werkgevers herkennen die grotere kansen bieden voor moeilijk bemiddelbare groepen werkzoekenden? Als dit niet of niet goed mogelijk is, welke andere kenmerken zijn dan eventueel nodig om kansrijke werkgevers te herkennen?

Waar doen zich nieuwe dienstverbanden voor?

De meeste nieuwe dienstverbanden (23%) ontstaan via uitzendorganisaties (figuur 4.1). Op de tweede plaats staan de bedrijfstakken Gezondheidszorg, Winkelbedrijf en groothandel, en Overig bedrijf en beroep. Elke categorie is goed voor 15% van de nieuw ontstane dienstverbanden. Deze bedrijfstakken omvatten samen bijna 70% van het totaal.

Figuur 4.1

NIEUWE DIENSTVERBANDEN PER BEDRIJFSTAK



Ruim een derde (38%) van alle nieuwe dienstverbanden is ontstaan bij grote werkgevers met meer dan 500 werknemers. 43% is ontstaan bij kleine en middelgrote werkgevers met minder dan 100 werknemers.

Hoeveel moeilijk bemiddelbare werkzoekenden vinden we terug in nieuwe dienstverbanden?

Uit de analyse blijkt dat circa 50.000 Wajongers, WGA'ers en 55-plus-WW'ers een nieuw dienstverband hebben gevonden²⁷. Iets meer dan de helft betreft 55-plus-WW'ers. In totaal gaat het om 1,5% van alle nieuwe dienstverbanden. Hoewel dit percentage gering is, dienen we te bedenken dat het aandeel werkende Wajongers, WGA'ers en 55-plus-WW'ers in de totale populatie dienstverbanden van werknemers 1 tot 1,5% bedraagt.

Waar liggen kansen voor moeilijk bemiddelbare werkzoekenden?

Het absolute aantal Wajongers, WGA'ers of 55-plus-WW'ers dat werk vindt in een bepaalde bedrijfstak of bij een bepaald type werkgever geeft nog geen inzicht in de mogelijke kansen voor deze werkzoekenden. Een maatstaf hiervoor is het aantal nieuwe dienstverbanden voor deze werkzoekenden in een bedrijfstak of bij een bepaald type werkgever als aandeel in het totaal aantal nieuwe dienstverbanden. Tabel 4.1 laat het aandeel nieuwe dienstverbanden voor Wajongers, WGA'ers en 55-plussers in de WW zien per bedrijfstak. Mogelijk kansrijke bedrijfstakken zijn die waarin het aantal uit een of meer van deze moeilijk bemiddelbare groepen aangenomen werkzoekenden per 1.000 dienstverbanden hoger is dan gemiddeld.

Kansrijke bedrijfstakken hoeven niet samen te vallen met bedrijfstakken met de meeste nieuwe dienstverbanden. Zo ontstaan in de bedrijfstakken Winkelbedrijf en groothandel, en Financiële dienstverlening veel nieuwe dienstverbanden maar ligt het aandeel nieuwe dienstverbanden voor Wajongers, WGA'ers en 55-plussers in de WW op of onder het gemiddelde. Bouw en hout, en Transport zijn relatief klein, afgemeten tegen het aantal nieuwe dienstverbanden dat in deze bedrijfstakken ontstaat, maar naar verhouding worden veel van de nieuwe dienstverbanden in deze bedrijfstakken vervuld door 55-plus-WW'ers. Via uitzendorganisaties worden naar verhouding minder nieuwe dienstverbanden vervuld door werkzoekenden met een afstand tot de arbeidsmarkt maar deze bedrijfstak is, gezien de omvang van het aantal nieuwe dienstverbanden, voor hen wel een belangrijk kanaal naar de arbeidsmarkt.

Tabel 4.1

NIEUWE DIENSTVERBANDEN VOOR WAJONGERS, WGA'ERS EN WW'ERS (55-PLUSSEERS) PER 1.000 NIEUWE DIENSTVERBANDEN*

	Wajongers	WGA'ers	WW (55-plussers)
Landbouw, visserij, voeding	5	1	5
Bouw en hout	10	2	26
Industrie sec	8	2	10
Winkelbedrijf en groothandel	5	1	4
Transport	5	4	14
(Financiële) dienstverlening	4	2	8
Uitzendbedrijven	3	1	11
Gezondheid	6	3	7
Overheid onderwijs	2	2	9
Overheid overig	5	3	4
Overig bedrijf en beroep	8	2	5
Totaal gemiddeld	5	2	8

* Cijfers 2011.

Grootste verschillen in kansen voor 55-plus-WW'ers

55-plussers in de WW

Bedrijfstakken die de meeste kansen lijken te bieden voor 55-plussers in de WW zijn Bouw en hout, Transport, Industrie en de Uitzendbedrijven. Bouw en hout en Transport scoren het hoogst, met 26 respectievelijk 14 nieuwe dienstverbanden voor 55-plussers per 1.000 nieuwe dienstverbanden (tabel 4.1)²⁸. Uit een onderzoek naar werkgeversbenaderingen van UWV blijkt onder meer dat taxibedrijven vaak een voorkeur hebben voor ouderen

28

Deze nieuwe dienstverbanden hoeven niet altijd te leiden tot een volledige werkhervatting. Het kunnen ook gedeeltelijke werkhervattingen zijn waarbij de uitkering niet wordt beëindigd maar blijft doorlopen.

29

Zandvliet, K., Gelderblom, A. en Gravestein, J. (2011). *Werkgeversbenaderingen van UWV gericht op het aannemen van ouderen*. Rotterdam: SEOR.

30

Dit betreft dus uitzendbanen.

vanwege hun betrouwbaarheid en ervaring²⁹. In de bedrijfstak Bouw en hout heeft het relatief hoge aantal 55-plussers in de WW mogelijk te maken met de vraag naar vaardigheden en ervaring. Bouw en hout en Transport zijn echter kleine bedrijfstakken. Slechts een beperkt deel (6%) van de 55-plussers in de WW die het werk hebben hervat, is in een van deze bedrijfstakken aan de slag gegaan. Uitzendbedrijven zijn belangrijk voor oudere werkzoekenden in de WW. Van elke 1.000 nieuwe dienstverbanden die via uitzendbedrijven³⁰ zijn aangegaan, zijn er 11 voor WW'ers van 55 jaar en ouder: dit is een derde van de 55-plussers in de WW met een nieuw dienstverband. In de branches Bouw en hout, Transport en Industrie nemen kleine en middelgrote werkgevers (minder dan 100 werknemers) naar verhouding vaker werkloze 55-plussers aan. Tussen grote en kleine uitzendorganisaties is geen noemenswaardig verschil.

Wajongers en WGA'ers: geringe verschillen

Onderlinge verschillen tussen bedrijfstakken en werkgevers zijn klein wat betreft werkgelegenheid voor werkzoekende Wajongers. Bouw en hout, Industrie, Transport en de categorie Overig bedrijf en beroep (inclusief de horecabranche en de Wsw-bedrijven) lijken iets meer kansen te bieden dan andere bedrijfstakken. De aandelen zijn evenwel klein, met een maximum van 10 per 1.000 nieuwe dienstverbanden voor Wajongers in Bouw en hout. In deze bedrijfstak, evenals in Transport en Industrie, nemen kleine bedrijven met een personeelsomvang van minder dan 10 werknemers naar verhouding iets vaker Wajongers aan. In de categorie Overig bedrijf en beroep zijn het de zeer grote werkgevers, met 1.400 of meer werknemers, die iets vaker Wajongers in dienst nemen. Voor werkzoekende WGA'ers zijn er nauwelijks verschillen tussen bedrijfstakken of werkgevers. Alleen in de bedrijfstak Transport is de kans op werk twee keer zo hoog als gemiddeld.

Bedrijfskenmerken van werkgevers geven niet voldoende informatie

De verschillen tussen bedrijfstakken en tussen grote en kleine werkgevers in de kans op werk voor 55-plussers in de WW, werkzoekende Wajongers en WGA'ers zijn klein. Voor werkloze 55-plussers gelden de relatief grootste verschillen. Voor werkzoekende WGA'ers zijn er nauwelijks verschillen. Bedrijfskenmerken zoals 'bedrijfstak' en 'personeelsomvang' bieden onvoldoende houvast om werkgevers te kunnen onderscheiden die moeilijk bemiddelbare werkzoekenden kansen bieden.

31

Cuelenare, B. en Siegert, J. (2009). *Overwegingen en gedrag van werkgevers bij aannamebeleid. Onderzoek naar overwegingen bij het aannemen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt*. Rotterdam: Ecorys.

32

Cuelenare, B. en Siegert, J. (2009). *Overwegingen en gedrag van werkgevers bij aannamebeleid. Onderzoek naar overwegingen bij het aannemen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt*. Rotterdam: Ecorys.

Uit een eerder onderzoek naar kenmerken van werkgevers die meer dan gemiddeld bereid zijn om langdurig werklozen, oudere werkzoekenden of werkzoekenden met een arbeidsbeperking aan te nemen, kwam naar voren dat kwalitatieve kenmerken van werkgevers belangrijk zijn³¹. Eerdere ervaringen van werkgevers zijn belangrijk, blijkt uit dit onderzoek. Van de werkgevers die langdurig werklozen, oudere werkzoekenden of werkzoekenden met een arbeidsbeperking in dienst hebben genomen, blijkt 82% de intentie te hebben om deze categorieën werkzoekenden opnieuw aan te nemen. Onder werkgevers zonder dergelijke ervaringen was 50% bereid dit te doen. Meer ervaring blijkt dus samen te gaan met een grotere bereidheid om oudere werkloze werkzoekenden of werkzoekenden met een arbeidsbeperking aan te nemen.

Uit hetzelfde onderzoek blijkt dat werkgevers die vaker dan gemiddeld oudere werklozen of werkzoekenden met een arbeidsbeperking aannemen ook relatief vaak deelnemen aan lokale samenwerkingsverbanden³². Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om samenwerking

met gemeenten, brancheorganisaties of met de plaatselijke middenstand. Ook hebben deze werkgevers dikwijls al ervaring met UWV, bijvoorbeeld via subsidieregelingen. Deze werkgevers blijken ook vaker dan gemiddeld iemand met een uitkering in hun omgeving te kennen. Het zijn kenmerken die duiden op een bereidheid van de werkgever om over de eigen rol als maatschappelijk verantwoord ondernemer na te denken. Deze werkgevers geven zelf ook aan sociaal werkgeverschap belangrijk te vinden, in de zin dat zij kansen willen bieden aan werkzoekenden die niet helemaal aan de functie-eisen voldoen. Dit betekent dat het voor UWV, bij het zoeken naar kansrijke werkgevers, belangrijk is te investeren in bestaande relaties met werkgevers, aangezien een selectie op alleen kenmerken zoals 'bedrijfstak' of 'personeelsomvang' nauwelijks toegevoegde waarde heeft.

5

Starten als zelfstandige vanuit de WW

Samenvatting

Starten als zelfstandige kan voor werklozen een goede manier zijn om uit een uitkeringssituatie te komen. Om starten vanuit de WW te stimuleren is in 2006 de startersregeling ingevoerd, waarbij WW'ers gedurende 6 maanden met behoud van (een deel van) de WW-uitkering en zonder sollicitatieplicht aan de slag kunnen gaan als zelfstandige. Uit onderzoek blijkt dat deze starters gemiddeld redelijk succesvol zijn, al is er onvoldoende bekend over het succes na een termijn van 1 of 2 jaar. Ook zijn er signalen dat zelfstandigen door de aanhoudende economische crisis het financieel moeilijk hebben. Dit roept vragen op. Hoeveel WW'ers kiezen er (nog) voor een start als zelfstandige? Voor welke groepen is het een succesvolle route terug naar de arbeidsmarkt? En welke starters vallen niet terug op een uitkering en kunnen, ook op de langere termijn, in hun onderhoud voorzien?

- Sinds de introductie van de startersregeling in juli 2006 hebben ruim 61.000 mensen ervan gebruikgemaakt: in de afgelopen 3 jaar ongeveer 11.000 mensen per jaar.
- Het aandeel WW'ers dat het werk hervat als zelfstandige is verdubbeld: van 1 op de 40 werkhervattingen naar 1 op de 20. Dit is mede te danken aan de invoering van de startersregeling.
- Mensen die vanuit de WW als zelfstandige het werk hervatten, vallen minder vaak terug op een WW- of bijstandsuitkering dan WW'ers die gaan werken in loondienst.
- Het is nog onvoldoende onderzocht of mensen die vanuit de WW gestart zijn als zelfstandige gedurende langere tijd actief blijven op de arbeidsmarkt, of ze genoeg verdienen, en wat de gevolgen van de economische crisis voor deze mensen zijn.



Katinka van Brakel
Peter Hilbers
Hester Houwing

Het aantal werkhervattingen als zelfstandige is verdubbeld sinds 2005, mede dankzij de invoering van de startersregeling.

Onderzoek naar starten als zelfstandige

Steeds meer mensen zien het zelfstandig ondernemerschap als een alternatief voor werken in loondienst. Voor werklozen kan het een manier zijn om uit een uitkeringssituatie te komen. WW'ers kunnen starten als zelfstandige met (gedeeltelijk) behoud van hun uitkering en gebruikmaken van de zogeheten startersregeling (zie box 5.1).

Bij UWV is bekend hoeveel WW'ers jaarlijks het werk volledig hervatten als zelfstandige en hoeveel er gebruikmaken van de startersregeling. Er is echter nog niet genoeg zicht op de mate van succes van starten als zelfstandige vanuit de WW. Daarvoor is van deze mensen meer informatie nodig.

- Blijven ze duurzaam aan het werk als zelfstandige?
- Genereren ze voldoende inkomsten?
- Gaan ze (weer) in loondienst werken?
- Keren ze terug in een uitkeringssituatie?
- En op welke kenmerken verschillen de succesvolle starters van de niet-succesvolle starters?

Om hier meer zicht op te krijgen laat UWV onderzoek verrichten waarvan de eerste resultaten begin 2014 verwacht worden. UWV wil de onderzoeksresultaten gebruiken om werklozen die als zelfstandige aan de slag willen gaan een juist advies te kunnen geven. We moeten bijvoorbeeld weten welke mensen een goede kans op succes hebben en bij wie we juist terughoudend moeten zijn. In dit artikel brengen we als achtergrondinformatie voor het komende onderzoek in kaart wat al over het thema bekend is. Dit doen we op basis van literatuur en gegevens die beschikbaar zijn bij UWV.

Box 5.1

Startersregeling en urenverrekening

Als mensen met een WW-uitkering gedeeltelijk gaan werken, als zelfstandige of in loondienst, dan worden de gewerkte uren in mindering gebracht op het WW-recht. Dit heet *urenverrekening*. Een verschil tussen gedeeltelijk werken in loondienst en gedeeltelijk werken als zelfstandige is dat bij WW'ers die gedeeltelijk als zelfstandige gaan werken de uren definitief gekort worden, omdat de zelfstandige voor die uren zijn werknemerschap verliest en daarmee niet meer verzekerd is voor de WW voor die uren. Als de zelfstandige in de toekomst minder tijd aan de onderneming besteedt dan gaat de WW-uitkering niet omhoog, tenzij de onderneming volledig wordt beëindigd binnen 18 maanden.

Op 1 juli 2006 is de zogenoemde startersregeling ingevoerd. Volgens deze regeling worden gedurende een periode van

26 weken niet de *gewerkte uren*, maar de *inkomsten* die met het werk als zelfstandige verdiend zijn, met de uitkering verrekend. Een andere mogelijkheid is dat de starter kiest voor urenverrekening. Om gebruik te mogen maken van de startersregeling wil UWV vooraf inzicht in het ondernemersplan. Vooral in de opstartfase van de onderneming kan de startersregeling gunstig zijn, omdat de inkomsten dan meestal nog laag zijn.

Bij de startersregeling van 2006 werd de WW-uitkering maximaal 26 weken als voorschot uitbetaald. Dit uitgekeerde voorschot werd in een later stadium (gemiddeld 2 à 3 jaar later) verrekend met 70% van de inkomsten uit de onderneming. Na maximaal 26 weken kon de starter beslissen om geheel te stoppen met het bedrijf (de WW-uitkering kon dan doorlopen), om de uitkering geheel te laten beëindigen of om de uitkering deels te

33

Kok, L., Hop, P. en Prins, J. (2009). *Zelfstandig uit de WW; Evaluatie van de startersregeling in de WW*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

beëindigen. Bij een gedeeltelijke beëindiging werden de uren die men als zelfstandige bleef werken gekort op de WW-uitkering (gelijk aan de urenverrekening).

Uit de evaluatie van de startersregeling in 2009³³ bleek dat deze wijze van inkomstenverrekening onduidelijk was en vooral bij klanten tot onzekerheid leidde over verrekeningen en terugvorderingen. Ook was UWV veel tijd kwijt met het jaren later berekenen van de uiteindelijke uitkeringsrechten. Mede om deze redenen is per 1 januari 2013 een nieuwe,

vereenvoudigde startersregeling ingevoerd. Mensen die gebruikmaken van de nieuwe startersregeling worden gedurende een periode van maximaal 26 weken standaard 29% gekort op de WW-uitkering. Dit percentage komt overeen met een gemiddelde inkomstenverrekening onder de oude regeling. De gewerkte uren en de inkomsten als zelfstandige uit die periode van 26 weken hebben geen invloed meer op de hoogte van de uitkering. De starters mogen tijdens de startperiode van 26 weken geen opdrachten van hun ex-werkgever aannemen.

34

Bron: CBS Statline.

Vergrijzing impuls voor zelfstandig ondernemerschap

Het CBS telde in 2012 ruim 1,1 miljoen zelfstandigen in de werkzame beroepsbevolking; een toename van 200.000 personen sinds 2002³⁴. Deze toename komt volledig voor rekening van de zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers). Tussen 1996 en 2010 groeide het aandeel zzp'ers in de beroepsbevolking sterk: van 6,6% naar 11,6%. Volgens het CPB is deze sterke groei het gevolg van de vergrijzende beroepsbevolking en het toenemende opleidingsniveau van de werkenden³⁵. Ouderen en hoger opgeleiden werken aanmerkelijk vaker als zzp'er dan jongeren en laagopgeleiden. Het CPB constateert ook dat mannen bij laagconjunctuur een grotere kans hebben om zzp'er te worden dan vrouwen. Het CPB signaleert bovendien dat samenwonen en het hebben van jonge kinderen alleen bij vrouwen vaker samengaat met het zelfstandig ondernemerschap. Dit zou duiden op een, vooral bij vrouwen, toenemende behoefte aan flexibiliteit in het combineren van werk en privéleven. In eerder onderzoek toonde het CPB aan dat overheidsbeleid, in het bijzonder de fiscale voordelen voor (startende) zelfstandigen en de startersregeling voor WW'ers, de groei van het aandeel zzp'ers heeft gestimuleerd³⁶.

35

Bosch, N., Roelofs, G., van Vuuren, D. en Wilkens, M. (2012), *De huidige en toekomstige groei van het aandeel zzp'ers in de werkzame beroepsbevolking*. Den Haag: Centraal Planbureau. Het CPB beschouwt iemand als zzp'er als deze persoon werkzaam is in het eigen bedrijf of als overige zelfstandige (bijvoorbeeld freelancer) en daarbij geen personeel in dienst heeft.

36

Van Es, F., van Vuuren, D. (2010). *De groei van het aantal zelfstandigen ontleed*. Den Haag: Centraal Planbureau.

Vaak werkhervatting bij gebruik van startersregeling

In 2012 hebben bijna 18.000 mensen werkzaamheden als zelfstandige verricht tijdens hun WW-uitkering (zie tabel 5.1). Twee derde van deze mensen (bijna 12.000) maakte gebruik van de startersregeling. Bij de overigen werden alleen de als zelfstandige gewerkte uren op de uitkering gekort (zie box 5.2 voor de gebruikte terminologie).

Het aantal WW'ers dat gebruikmaakt van de startersregeling ligt sinds 2010 rond de 11.000 mensen per jaar. Een groot deel van de gebruikers van de startersregeling stroomt uit door werkhervatting: vanaf 2009 bijna 72% (61% als zelfstandige en 11% in loondienst). Ter vergelijking: van alle WW'ers stroomt ruim 50% uit wegens werkhervatting (ruim 2% als zelfstandige en 48% in loondienst). Voor de groep waarbij alleen de als zelfstandige gewerkte uren op de uitkering gekort zijn (urenkorting), ligt het percentage uitstroom wegens werkhervatting iets lager dan gemiddeld voor alle WW'ers. Bij 23% van de gebruikers van de startersregeling wordt de uitkering beëindigd omdat de maximale uitkeringsduur bereikt is. Van hen is niet bekend in welke mate ze na de WW-uitkering in loondienst of als zelfstandige gaan of blijven werken.

Tabel 5.1

URENKORTING, GEBRUIK STARTERSREGELING EN UITSTROOM UIT DE WW WEGENS WERKHERVATTING, 2006-2012

Periode	Alleen urenkorting		Gebruik startersregeling	
	Aantal personen	Van wie uitstroom wegens werkhervatting (2006 t/m juli 2013)	Aantal personen	Van wie uitstroom wegens werkhervatting (2006 t/m juli 2013)
2006	8.462	51%	2.305	66%
2007	7.059	46%	6.016	67%
2008	5.982	44%	5.437	66%
2009	5.147	43%	7.984	70%
2010	5.594	48%	11.511	71%
2011	5.836	49%	10.738	71%
2012	6.332	45%*	11.645	76%*

* Cijfers zijn op basis van administratieve gegevens van eind juli 2013.

Alleen gehele beëindiging van de WW-uitkering wegens werken wordt meegeteld bij het percentage werkhervatting. Van een (klein) deel van de mensen is nog niet bekend om welke reden ze de WW uitstromen, omdat de uitkering nog loopt (in het bijzonder de groep van 2012). Om deze reden kunnen de genoemde percentages werkhervatting dus nog wijzigen. Bron: UWV Uitkeringsadministratie WW.

Box 5.2

Verschillen in gebruik van de term 'startende zelfstandigen'

In dit artikel beschrijven we enkele bevindingen uit de literatuur over mensen die vanuit een uitkering aan de slag gaan als zelfstandige. In deze literatuur worden niet altijd dezelfde groepen belicht. Ook worden vaak verschillende termen gebruikt voor startende zelfstandigen.

In de literatuur wordt de term 'starter' gebruikt voor diverse groepen: personen die aan de slag gaan als zelfstandige en geen uitkering meer hebben, personen die aan de slag gaan als zelfstandige ongeacht of ze een uitkering hebben, en personen die gebruikmaken van de startersregeling. Bij de besproken onderzoeken is dit onderscheid in de lopende tekst of in een voetnoot aangegeven.

In dit artikel zijn 'werkhervatters als zelfstandige' de WW'ers bij wie de WW-uitkering geheel wordt beëindigd wegens 'werken als zelfstandige'. Deze reden van beëindiging van de WW is in de administratie van UWV vastgelegd (zzp'ers zijn in de UWV-administratie niet te onderscheiden van overige zelfstandigen). Het gaat hierbij zowel om WW'ers die wel als om WW'ers die geen gebruik maken van de startersregeling.

Bij 'gebruikers van de startersregeling' gaat het om WW'ers die van UWV toestemming hebben gekregen voor het gebruik van de startersregeling en die tijdens de WW aan de slag gaan als zelfstandige met inkomstenverrekening, ongeacht of en wanneer de WW-uitkering volledig wordt beëindigd.

37

Kok, L., Hop, P. en Prins, J. (2009). *Zelfstandig uit de WW; Evaluatie van de startersregeling in de WW*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

38

Bron: UWV uitkeringsadministratie over de periode juli 2006-juli 2013.

39

Velden, J. van, Jansen, C., Vossen, I. en van der Boom, E. (2006). *Ondernemend de uitkering uit. Onderzoek naar het starten van een bedrijf vanuit een uitkerings situatie*. Rotterdam: Ecorys. In dit onderzoek is gekeken naar gehele of gedeeltelijke uitstroom uit een uitkering.

40

Meijaard, J., Bruins, A., Folkeringa, M. en Jansen, B.H.G. (2007). *Allochtoon ondernemerschap vanuit een uitkerings situatie*. Zoetermeer: EIM, onderdeel van Panteia.

41

Inspectie Werk en Inkomen (2006). *Duurzaamheid uitstroom uit een Abw- en WW-uitkering. Verschillen tussen uitstroom naar Bedrijf en Loondienst*. In dit onderzoek is gekeken naar volledige uitstroom uit een uitkering.

Het aantal werkherhvattingen als zelfstandige vanuit de WW is verdubbeld

In 2012 werden 218.000 WW-uitkeringen beëindigd door werkherhvatting, waarvan bijna 11.000 wegens werken als zelfstandige. In de totale WW-uitstroom naar werk is het aandeel zelfstandige arbeid dus vrij klein: 1 op de 20 werkherhvattingen. Vóór de invoering van de startersregeling in juli 2006 was dat aandeel echter veel kleiner: circa 1 op de 40 werkherhvattingen. De toename is waarschijnlijk voor een belangrijk deel het gevolg van de introductie van de startersregeling. Dit komt overeen met een evaluatie van de startersregeling in 2009, waarin werd geschat dat de helft tot driekwart van de groei van het aantal mensen dat vanuit de WW start als zelfstandige toe te schrijven was aan de introductie van de startersregeling in 2006³⁷. De aanhoudende economische crisis sinds 2009 is daarnaast waarschijnlijk een van de oorzaken van de toename. Voor oudere mannelijke werklozen lijkt starten als zelfstandige tijdens de economische crisis een goede oplossing omdat ze een kleinere kans hebben op een baan in loondienst en zij vaak kostwinner zijn.

Gebruik startersregeling stabiel

In de eerste jaren na de invoering van de startersregeling nam het gebruik van de regeling geleidelijk toe. Inmiddels is het gebruik vrij stabiel (zie tabel 5.1). Ruim twee derde van de gebruikers van de regeling is man³⁸. De vrouwen die de afgelopen jaren gebruik maakten van de startersregeling zijn gemiddeld iets jonger (40,6 jaar) dan de mannen (42,8 jaar). De meesten werkten vóór de WW in de zakelijke dienstverlening (36%, gemiddeld in de periode 2006-2013), gevolgd door winkelbedrijf en groothandel (18%), industrie (11%), gezondheidszorg en welzijn (9%) en bouw (6%). Het aandeel van de groep uit de bouw groeide na 2006 sterk: van 3% tot 11% (2012). Waarschijnlijk kwam dat vooral door de malaise in de bouw, waardoor veel mensen hun baan in deze sector verliezen en mogelijk uit noodzaak als zelfstandige aan de slag gaan.

Animo om zelfstandige te worden neemt af bij lange uitkeringsduur

Startende zelfstandigen vanuit een uitkering (WW, WWB of WAO) zijn relatief vaak man en een paar jaar ouder dan de 'gemiddelde starter'. De gemiddelde starter is gebaseerd op het gemiddelde van de gehele groep die in een jaar (in dit onderzoek 2004) een eigen bedrijf begon, inclusief 10% die startte vanuit een uitkering³⁹. Bij ruim 70% van de starters vanuit een uitkering gaat het om WW'ers. Zoals te verwachten is, dragen een positieve en daadkrachtige houding en het beschikken over de juiste competenties bij aan een succesvolle start als zelfstandige. Hoe langer iemand een uitkering ontvangt, hoe minder animo er is om te starten als zelfstandige. Slechts 1 op de 10 mensen die overwegen zelfstandige te worden, doet dit ook werkelijk. Hoewel allochtone uitkeringsgerechtigden vaker dan autochtone uitkeringsgerechtigden overwegen om voor zichzelf te beginnen, doen zij het uiteindelijk minder vaak. Dat is niet omdat zij minder gemotiveerd zijn, ze haken vaker af tijdens het proces naar ondernemerschap omdat begeleidingstrajecten lang duren en suboptimaal zijn toegespitst op dit type uitkeringsstarters⁴⁰. Verder blijkt dat (zowel autochtone als allochtone) uitkeringsgerechtigden relatief vaak afhaken wegens een gebrek aan financiële middelen, gezondheidsbeperkingen en verlies van motivatie.

Weinig terugval naar een uitkerings situatie

WW'ers die een eigen bedrijf starten, hebben evenveel kans op faillissement als ondernemers die niet vanuit een uitkering zijn gestart. Bij faillissement blijkt dat zij evenwel vaak niet terugkeren in een uitkerings situatie⁴¹. Hoe hoger de opleiding en hoe lager de leeftijd van de starter vanuit een uitkering, hoe groter de kans dat hij of zij ook in latere jaren buiten een uitkering blijft.

42

Kok, L., Hop, P. en Prins, J. (2009). *Zelfstandig uit de WW; Evaluatie van de startersregeling in de WW*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Uit de evaluatie van de startersregeling⁴² blijkt dat WW'ers die als zelfstandige het werk hervatten minder vaak (opnieuw) een beroep doen op de WW en WWB dan WW'ers met vrijwel dezelfde kenmerken die uitstromen en niet als zelfstandige aan het werk gaan.

WW'ers die als zelfstandige starten zijn uiteraard niet geheel te vergelijken met de overige WW'ers. Zelfstandigen zijn immers door hun keuze voor het ondernemerschap niet meer op dezelfde wijze verzekerd als werknemers voor werknemersverzekeringen. Zo kan er voor startende zelfstandigen geen nieuw recht op WW ontstaan. Wel kan de starter, als de uitkering gestopt is voor het bereiken van de maximale uitkeringsduur, nog een beroep doen op de resterende WW-uitkeringsrechten als hij opnieuw werkloos wordt.

43

Westhof, F., Vroonhof, P., Tang, M. en Berkelmans, G. (2007). *Duurzaam en ondernemend de uitkering uit. Evaluatierapport van het EQUAL-project 'Duurzaam van start'*. Zoetermeer: EIM, onderdeel van Panteia.

Voor mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering of een bijstandsuitkering is het lastiger om via ondernemerschap de uitkeringssituatie te verlaten dan voor WW'ers. Dit blijkt uit een evaluatie van het EQUAL-project⁴³, dat als doel had ondernemerschap breder toegankelijk te maken. De initiatiefnemer in het project was de gemeente Tilburg, die samenwerkte met onder andere UWV. Uitkeringsgerechtigden werden begeleid naar het ondernemerschap met zowel individuele als collectieve ondersteuning. In de evaluatie is de uitstroom naar zelfstandig ondernemerschap van uitkeringsgerechtigden (45-plus) met en zonder arbeidshandicap vergeleken. Hieruit bleek dat er veel meer mensen met een arbeidshandicap voortijdig waren gestopt met het traject en dat er veel minder mensen met een arbeidshandicap waren uitgestroomd naar zelfstandig ondernemerschap.

44

Mevisen, J., Heuts, L., Leenen, H. van en Berg, N. van den (2012) *Aan de slag als zzp'er? Onderzoek naar de kansen van zzp-schap voor 3 doelgroepen met afstand tot de arbeidsmarkt*. Amsterdam: Regioplan.

Regioplan⁴⁴ heeft in beeld gebracht in hoeverre het zelfstandig ondernemerschap duurzame kansen biedt voor 3 groepen met een afstand tot de arbeidsmarkt: ouderen (45-plus), niet-westerse allochtonen en mensen met een arbeidsbeperking. Deze 3 doelgroepen stoppen wat eerder met het zelfstandig ondernemerschap dan de gemiddelde zzp'er. Ouderen en mensen met een arbeidsbeperking komen nog het meest overeen met de gemiddelde zzp'er: respectievelijk 40% en 39% is 5 jaar later nog steeds actief, ten opzichte van gemiddeld 41%. Bij niet-westerse allochtonen bedraagt dit aandeel 36%. Het slagingspercentage van het zelfstandig ondernemerschap van mensen die vanuit de WW starten, is opvallend hoog: 44% is na 5 jaar nog actief. Personen die starten vanuit de bijstand hebben een veel lager slagingspercentage dan gemiddeld: 31%. Bij de vergelijking van deze groepen is niet gecorrigeerd voor persoonskenmerken zoals het opleidingsniveau. Regioplan concludeert dat er geen grote verschillen bestaan tussen duurzaamheid van het zzp-schap bij de 3 doelgroepen en de gemiddelde zzp'er. Specifiek beleid voor 45-plussers, arbeidsbeperkten en allochtonen acht Regioplan dan ook niet zinvol.

Een goed alternatief

1 op de 20 personen van wie de WW-uitkering wordt beëindigd wegens werkhervatting gaat aan de slag als zelfstandige. De invoering van de startersregeling in 2006 heeft waarschijnlijk bijgedragen aan de verdubbeling van het aantal werkhervattingen als zelfstandige. Uit literatuuronderzoek blijkt dat de meeste zelfstandigen niet terugkeren in een uitkering én actief blijven op de arbeidsmarkt. Mede hierom lijkt starten als zelfstandige een goed alternatief om uit de uitkeringssituatie te komen. Nader onderzoek moet uitwijzen hoe succesvol de WW'ers op langere termijn zijn als zelfstandige, of ze voldoende inkomsten genereren, op welke kenmerken succesvolle en niet-succesvolle starters van elkaar verschillen, en wat de invloed van de huidige economische crisis is.

A photograph of a man and a woman in a professional setting. The man, on the left, has grey hair and is wearing glasses and a checkered shirt. He is looking at a tablet held by the woman. The woman, on the right, has dark hair and is wearing a dark blazer over a light-colored top. She is also looking at the tablet. The background is a plain, light-colored wall. The image is overlaid with a semi-transparent blue filter.

PROFESSIONALISEREN DIENSTVERLENING

6 Een nieuw instrument voor de arbeidsongeschiktheidsbeoordeling
van langdurig zieke werknemers

47



6

Een nieuw instrument voor de arbeidsongeschiktheidsbeoordeling van langdurig zieke werknemers

Patricia Dekkers-Sánchez

9 factoren blijken cruciaal voor de kwaliteit van de WIA-beoordeling.

Samenvatting

De kernfunctie van verzekeringsartsen bestaat uit het vaststellen van het werkvermogen: de mogelijkheden om arbeid te verrichten en de beperkingen van (langdurig) zieke werknemers.

Verschiedende medische en niet-medische factoren moeten van elkaar worden onderscheiden bij de claimbeoordeling door de verzekeringsarts. Het systematisch signaleren van de factoren die herstel belemmeren of bevorderen kan bovendien de huidige verzekeringsgeneeskundige praktijk verbeteren.

In dit promotieonderzoek⁴⁵ werd vanuit verschillende perspectieven kennis verzameld over factoren die werkhervatting⁴⁶ belemmeren of bevorderen bij langdurig zieke werknemers (verzuim tussen 18 en 24 maanden). Deze nieuwe kennis is gebruikt voor de ontwikkeling van een signaleringslijst voor verzekeringsartsen. In een landelijke implementatiestudie is onderzocht of het gebruik van de signaleringslijst bij de WIA-beoordeling haalbaar is. Het gebruik van deze signaleringslijst draagt bij aan de verbetering van de kwaliteit van de claimbeoordeling door de verzekeringsarts.

- De resultaten van 4 studies tonen aan dat 30 persoonsgebonden factoren en omgevingsfactoren werkhervatting van langdurig zieke werknemers kunnen bevorderen en dat 27 persoonsgebonden factoren en omgevingsfactoren werkhervatting van langdurig zieke werknemers kunnen belemmeren.
- Volgens verzekeringsartsen ondersteunen 9 relevante factoren (zie box 6.3) de WIA-beoordeling van de arbeidsongeschiktheid van werknemers die langer dan 18 maanden verzuimen. Dit zijn persoonsgebonden factoren en omgevingsfactoren die samenhangen met de begeleiding en in meer of mindere mate beïnvloedbaar zijn.
- De implementatie van de signaleringslijst zal leiden tot kwaliteitsverbetering van de claimbeoordeling.

⁴⁵ Dekkers-Sánchez P.M. (2013). Work ability assessment of employees on long term sick leave in Insurance Medicine. (Doctoral Dissertation). University of Amsterdam. ISBN: 978-94-6191-926-7.

⁴⁶ Werkhervatting is uiteraard gerelateerd aan en afhankelijk van het werkvermogen van de zieke werknemer. In dit artikel hanteren we het begrip 'werkhervatting' als onderdeel van het werkvermogen van de werknemer.

De beoordeling van het werkvermogen van zieke werknemers

De kernfunctie van verzekeringsartsen bestaat uit het vaststellen van het werkvermogen: de mogelijkheden om arbeid te verrichten en de beperkingen van (langdurig) zieke werknemers (zie box 6.1). De beoordeling van het werkvermogen van langdurig zieke werknemers is complex omdat verschillende factoren kunnen bijdragen aan de stagnatie van het herstel. Langdurig zieke werknemers hebben vaak complexe problemen en ondervinden veel belemmeringen in hun functioneren. Door medische beperkingen, psychosociale problemen of door een samenspel van verschillende factoren is de afstand tot de arbeidsmarkt groot.

Om het werkvermogen van zieke werknemers te beoordelen, verzamelen verzekeringsartsen veel medische informatie, door middel van de anamnese lichamelijk onderzoek en aan de hand van aanvullende informatie van behandelaars. Verzekeringsartsen hebben echter weinig instrumenten tot hun beschikking voor de beoordeling van de niet-medische factoren die het werkvermogen van zieke werknemers kunnen beïnvloeden.

Het doel van dit promotieonderzoek is een bijdrage te leveren aan de verbetering van de kwaliteit van arbeidsongeschiktheidsbeoordelingen van klanten die langdurig verzuimen. Het onderzoek bestaat uit 3 delen:

- 1 Het verzamelen van kennis over factoren die werkhervatting belemmeren of bevorderen bij langdurig zieke werknemers (verzuim tussen 18 en 24 maanden).
- 2 Het ontwikkelen van een instrument voor verzekeringsartsen.
- 3 Een landelijke implementatiestudie naar de haalbaarheid van het gebruik van het instrument bij de WIA-beoordeling.

1 Het verzamelen van kennis van factoren

Het systematisch signaleren van de niet-medische factoren die herstel van het werkvermogen, en daarmee ook de werkhervatting, belemmeren of bevorderen kan de huidige verzekeringsgeneeskundige praktijk verbeteren. Dit betekent dat verzekeringsartsen alert dienen te zijn op de aanwezigheid van deze factoren tijdens de WIA-beoordeling. Belangrijk voor verzekeringsartsen is te begrijpen waarom de klant het werk niet hervat heeft binnen de 2 jaar voorafgaand aan de WIA-beoordeling. Kennis over deze factoren geeft houvast bij het vaststellen van de mogelijkheden voor werk en voor de beoordeling van het participatiegedrag. In het promotieonderzoek is op basis van een aantal deelonderzoeken een scala aan belemmerende en bevorderende factoren gevonden. De deelonderzoeken omvatten een literatuuronderzoek, groepsinterviews met klanten die 18 maanden ziek zijn, interviews met re-integratieconsulenten en een Delphi-onderzoek onder verzekeringsartsen.

Belemmerende factoren

In totaal zijn er 27 persoonsgebonden factoren en omgevingsfactoren gevonden die de werkhervatting van langdurig zieke werknemers kunnen belemmeren. Deze factoren zijn voorgelegd aan verzekeringsartsen en daaruit zijn de 6 meest relevante factoren naar voren gekomen (zie box 6.2 voor een beschrijving van de methode). Dit zijn: secundaire ziekte winst, inefficiënte copingstijl, negatieve ziektepercepties, moeite met accepteren van beperkingen, werkbelemmerende cognities en gedrag van de zieke werknemer, werkbelemmerende attitude en inadequate adviezen van behandelaars t.a.v. werkhervatting. In box 6.3 is een beschrijving opgenomen van deze factoren met de bijbehorende definitie en vraag voor de verzekeringsarts. Zo wordt bijvoorbeeld de factor 'werkbelemmerende cognities en gedrag van de zieke werknemer' vastgesteld aan de hand van de opvattingen en ideeën die een

werknemer heeft over een eventuele werkhervatting. De verzekeringsarts brengt in kaart welke gedachten, opvattingen, verwachtingen en ideeën van de klant de werkhervatting in de weg staan. Als de klant denkt dat terugkeer naar werk schadelijk is voor zijn gezondheid, belemmert deze gedachte werkhervatting van de klant. Daarom is het belangrijk om aandacht te hebben voor deze werkbelemmerende cognities en dan vooral voor de misvattingen. Als de verzekeringsarts constateert dat de re-integratie belemmerd wordt door (niet-medische) factoren, dan kan hij besluiten om minder beperkingen aan te geven in de functionele mogelijkhedenlijst van de klant (FML). Dit kan gevolgen hebben voor de vaststelling van de mate van arbeidsongeschiktheid.

Bevorderende factoren

Er zijn in totaal 30 persoonsgebonden factoren en omgevingsfactoren gevonden die de werkhervatting van langdurig zieke werknemers kunnen bevorderen. Ook deze factoren zijn voorgelegd aan verzekeringsartsen en daaruit zijn 3 factoren naar voren gekomen die zij het meest relevant achten. Dit zijn: motivatie, positieve attitude t.a.v. werkhervatting, re-integratie zo snel mogelijk starten. Ook van deze factoren is een beschrijving opgenomen met bijbehorende definitie en vraag (zie box 6.3). Ten aanzien van de factor 'positieve attitude ten aanzien van werkhervatting' geldt bijvoorbeeld dat klanten proactief zijn, zelf zoeken naar mogelijkheden om te re-integreren ondanks hun beperkingen. Het is belangrijk om deze positieve factor bij de klant te herkennen en te stimuleren.

2 Het ontwikkelen van een instrument voor verzekeringsartsen

Volgens verzekeringsartsen kunnen de bovengenoemde 9 relevante factoren meegewogen worden bij de beoordeling van arbeidsongeschiktheid van langdurig zieke werknemers. Dit nieuwe inzicht is gebruikt voor de ontwikkeling van een instrument voor verzekeringsartsen. In de fase van de ontwikkeling is de lijst met 9 factoren aangevuld met informatie afkomstig uit een gericht literatuuronderzoek en interviews met experts. Dit heeft geleid tot een aanscherping van gebruikte begrippen, er zijn vragen opgesteld die verzekeringsartsen in de spreekkamer kunnen stellen en er zijn stellingen geformuleerd aan de hand waarvan zij de aanwezigheid van de factoren kunnen toetsen. Dit heeft geleid tot een 'Signaleringslijst relevante factoren voor de arbeidsongeschiktheidsbeoordeling van langdurig zieke werknemers'. De nieuwe signaleringslijst is een hulpmiddel voor de verzekeringsarts, waarmee hij de 9 relevante factoren kan identificeren bij de klant.

3 De implementatie van het instrument

In een landelijke implementatiestudie is onderzocht of het gebruik van de signaleringslijst bij de WIA-beoordeling haalbaar is. Deze implementatiestudie bestond uit een aantal fasen, waaronder een pilotimplementatie op alle UWV-kantoren. Uit de resultaten blijkt dat implementatie van het instrument haalbaar is in de dagelijkse praktijk van verzekeringsartsen. Training voor het gebruik van de signaleringslijst is wenselijk om de toepassing ervan te optimaliseren. Deze training kan worden aangeboden tijdens de opleiding van nieuwe verzekeringsartsen of als bijscholing voor ervaren verzekeringsartsen. In het promotieonderzoek is niet onderzocht of het gebruik van de signaleringslijst tot andere uitkomsten van de WIA-beoordeling leidt.

Het belang van het herkennen van relevante factoren

Het in kaart brengen van de factoren draagt bij aan de accuratesse van de beoordelingen. Bijvoorbeeld, voor de verzekeringsarts is het belangrijk om te weten of het onvermogen

om te werken (mede) bepaald wordt door werkbelemmerende cognities of gedrag. De signaleringslijst kan de verzekeringsarts helpen om de werkbelemmerende cognities te herkennen bij de klant.

Met kennis over de factoren krijgt de verzekeringsarts een beter beeld van de mate waarin de klant kan worden belast en kan hij een betere inschatting maken van de mogelijkheden om werk te verrichten. Met de signaleringslijst worden de factoren expliciet beoordeeld en benoemd, daardoor krijgt het oordeel van de verzekeringsarts meer waarde. De verzekeringsgeneeskundige rapportage wordt transparanter, explicieter, objectiever en meer gestructureerd dan voorheen. Daarnaast kunnen verzekeringsartsen gerichte adviezen geven aan de arbeidsdeskundige ter bevordering van de participatie van de zieke werknemer aan het arbeidsproces. Evidence-based re-integratieadviezen van de verzekeringsarts kunnen leiden tot verbetering van de prognose ten aanzien van arbeidsparticipatie. Op deze manier verbeteren het sociaal-medisch handelen en de kwaliteit van de beoordelingen van de verzekeringsarts.

Toekomst

UWV kan deze kennis in de praktijk gebruiken omdat het gebruik van de signaleringslijst de accuratesse en kwaliteit van de arbeidsongeschiktheidsbeoordelingen kan bevorderen. Verzekeringsartsen dienen te worden ondersteund met adequate training in het gebruik ervan. Om verzekeringsartsen nog beter te ondersteunen bij het adviseren van klanten is het nodig meer kennis over evidence-based re-integratie-interventies te ontwikkelen, te kijken naar het gebruik van de signaleringslijst in de praktijk, en het effect van het gebruik op de uitkomsten van de WIA-beoordeling in beeld te brengen.

Box 6.1

De medische beoordeling na 2 jaar verzuim

Na 2 jaar ziekteverzuim kunnen zieke werknemers en vangnetters-Ziektewet in aanmerking komen voor een WIA-uitkering. Langdurig zieke cliënten worden uitgenodigd voor een WIA-beoordeling door de verzekeringsarts. Deze stelt vast welke gezondheidsproblemen de cliënt heeft en wat de klant nog kan doen ondanks die gezondheidsproblemen. De verzekeringsarts bekijkt vooral welke activiteiten de klant wel of niet kan doen en beoordeelt of de klant gedeeltelijk of

volledig kan werken. De mogelijkheden om te werken legt de verzekeringsarts vast in de Functionele Mogelijkhedenlijst (FML). Op basis hiervan wordt met behulp van het Claimbeoordelings- en Borgingssysteem (CBBS) onderzocht welke functies de cliënt, in theorie, kan uitvoeren. Dit is de basis voor vaststelling van de mate van arbeidsongeschiktheid.

Box 6.2

Expertpanel

Allereerst werd een expertpanel (Delphi-onderzoek) samengesteld van geregistreerde verzekeringsartsen die ervaring hebben met de beoordeling van WIA-klanten. De verzekeringsartsen kregen een vragenlijst met 56 factoren voorgelegd, afkomstig uit 3 bronnen: literatuuronderzoek, focusgroeponderzoek onder langdurig zieke werknemers en interviews met re-integratieconsulenten. Ze bereikten consensus

over 22 relevante factoren die werkhervatting van WIA-aanvragers belemmeren of bevorderen. In totaal 102 verzekeringsartsen, met een gemiddelde werkervaring van 15 jaar, namen deel aan de laatste rondes van het onderzoek. Meer dan 55% van hen bereikte consensus over 6 relevante belemmerende factoren en 3 relevante bevorderende factoren voor de beoordeling van de arbeidsongeschiktheid van WIA-aanvragers.

Box 6.3

9 relevante factoren bij WIA-beoordeling



1 - INEFFICIËNTE COPINGSTIJL T.A.V. WERKHERVATTING

Niet effectief omgaan met de belemmeringen voor werkhervatting.

'Gebruikt klant inefficiënte copingstrategieën die werkhervatting belemmeren?'

2 - MOEITE OM BEPERKINGEN TE ACCEPTEREN

Problemen m.b.t. de aanvaarding van de fysieke of psychische beperkingen die een handicap of ziekte met zich meebrengen.

'Heeft klant moeite om zijn ziekte en de beperkingen t.g.v. zijn ziekte te accepteren?'

3 - NEGATIEVE ZIEKTEPERCEPTIES

Negatieve, werkbelemmerende opvattingen van de klant over zijn ziekte.

'Heeft klant negatieve ziektepercepties die werkhervatting belemmeren?'

4 - SECUNDAIRE ZIEKTEWINST

Het zoeken van externe voordelen van een bestaande ziekte.

'Wordt de re-integratie belemmerd door secundaire ziekte winst?'

5 - WERKBELEMMERENDE COGNITIES/GEDRAG

Cognities/gedrag die het re-integratieproces van de klant belemmeren.

'Heeft klant opvattingen/gedrag die werkhervatting belemmeren?'

6 - ZIEKTEGEDRAGBEVORDERENDE ATTITUDE VAN DE BEHANDELAAR EN/OF INADEQUATE ADVIEZEN VAN DE BEHANDELAAR T.A.V. WERKHERVATTING

Adviezen van behandelaars die werkhervatting in de weg staan.

'Wordt de re-integratie belemmerd door negatieve adviezen van behandelaars?'



1 - POSITIEVE ATTITUDE T.A.V. WERKHERVATTING

Positieve houding van de cliënt t.o.v. re-integratie in eigen werk of in ander werk.

'Heeft klant een positieve houding t.a.v. werkhervatting?'

2 - BEGELEIDING T.A.V. WERKHERVATTING ZO SNEL MOGELIJK STARTEN

Het starten van re-integratieactiviteiten zodra de gezondheid van de klant het toelaat.

'Zijn er adequate re-integratieactiviteiten ondernomen om werkhervatting te bespoedigen?'

3 - MOTIVATIE T.A.V. WERKHERVATTING

Gedrag, opvattingen of acties van de klant gericht op re-integratie.

'Is klant gemotiveerd om te hervatten?'

