



# IBO

## *Geslacht voor de arbeidsmarkt*

*Mogelijkheden om de arbeidsparticipatie in de WIA te bevorderen*

April 2017







Rijksoverheid

# IBO Geschikt voor de arbeidsmarkt

*Mogelijkheden om de arbeidsparticipatie in de WIA te bevorderen*

April 2017



## Colofon

Titel	IBO Geschikt voor de arbeidsmarkt <i>Mogelijkheden om de arbeidsparticipatie in de WIA te bevorderen</i>
Bijlage(n)	4 bijlage(n)
Inlichtingen	<b>Ministerie van Financiën</b> Inspectie der Rijksfinanciën/Bureau Strategische Analyse

## Inhoud

### Samenvatting—6

#### **1 Inleiding—14**

- 1.1 Aanleiding—14
- 1.2 Opdracht—14
- 1.3 Aanpak—15
- 1.4 Afbakening—16
- 1.5 Leeswijzer—16

#### **2 Beschrijving stelsel—17**

- 2.1 Beleidsdoelstellingen—17
- 2.2 Ziekte: de wachttijd—17
- 2.3 Arbeidsongeschiktheid—19

#### **3 Vergelijking met andere landen—25**

- 3.1 Kerncijfers van de onderzochte landen—25
- 3.2 Beschrijving van de stelsels—26

#### **4 De WIA-populatie—32**

- 4.1 Ontwikkeling van het gebruik van arbeidsongeschiktheidsregelingen—32
- 4.2 De instroom in de WIA—33
- 4.3 De WIA-groepen op de arbeidsmarkt—36

#### Intermezzo 1: Hoe kijken uitkeringsgerechtigden tegen de WIA aan?—43

#### **5 De weg naar en de toegang tot de WIA—46**

- 5.1 De weg naar de WIA—46
- 5.2 De toegang tot de WIA—53

#### **6 Arbeidsparticipatie en de beschikbaarheid van banen—60**

- 6.1 Prikkel voor arbeidsparticipatie—60
- 6.2 Banen voor mensen met een arbeidsbeperking—66
- 6.3 Matching van werkzoekenden en werkgevers—69

#### Intermezzo 2: Hoe kijken werkgevers tegen de WIA aan?—72

#### **7 Conclusies en beleidsopties—74**

- 7.1 Onbenut arbeidspotentieel in de WIA—75
- 7.2 Voorkomen van instroom in arbeidsongeschiktheidsregelingen—76
- 7.3 Werken beter mogelijk maken—77
- 7.4 Werken aantrekkelijker maken—78
- 7.5 Werkgeverschap aantrekkelijker maken—79
- 7.6 Tot slot: vragen voor toekomstig onderzoek—80

Bronvermelding—82

Bijlage 1: Taakopdracht—87

Bijlage 2: Samenstelling van de werkgroep—90

Bijlage 3: Overzicht van geraadpleegde deskundigen en andere betrokkenen—91

Bijlage 4: Beleidsopties—93

## Samenvatting

### **I. Aanleiding en opdracht**

In Nederland zitten momenteel ongeveer 550.000 mensen in de arbeidsongeschiktheidsregelingen Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) en de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO). Het aantal mensen met een WAO-uitkering neemt de komende jaren af omdat de regeling in 2006 is vervangen door de WIA. Tegelijkertijd neemt het aantal WIA-gerechtigden toe. Naar verwachting blijft het totaal aantal arbeidsongeschikten de komende jaren gelijk. De WIA kent twee doelen: het stimuleren dat mensen met een arbeidsbeperking werken naar vermogen en het bieden van inkomensbescherming bij arbeidsongeschiktheid. De wet voorziet daarom in zowel een uitkering als prikkels voor werkgevers en werknemers gericht op arbeidsparticipatie.

Na een periode van twee jaar ziekte kan een werknemer aanspraak maken op een WIA-uitkering. De WIA maakt onderscheid tussen (duurzaam) volledig arbeidsongeschikten en gedeeltelijk arbeidsgeschikten. Duurzaam volledig arbeidsongeschikten hebben recht op een uitkering op grond van de Inkomensverzekering voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten (IVA). De Werkhervattingsregeling gedeeltelijk arbeidsgeschikten (WGA) maakt onderscheid in gedeeltelijk arbeidsongeschikten (WGA 35-80) en volledig, maar niet duurzaam arbeidsongeschikten (WGA 80-100). Is het arbeidsongeschiktheidspercentage minder dan 35% dan is er geen recht op een WIA-uitkering. Deze '35-minners' zijn echter wel twee jaar ziek geweest en zijn niet altijd in staat volledig hun eigen werk te doen. Als ze hun baan verliezen, zijn ze aangewezen op een WW-uitkering of de bijstand, totdat ze werk hebben gevonden.

De introductie van de WIA heeft in combinatie met andere maatregelen – waaronder de verlenging loondoorbetaling bij ziekte, de Wet verbetering poortwachter en de modernisering van de Ziektewet – geleid tot een daling van het ziekteverzuim en de instroom in de WIA. De jaarlijkse instroom is afgenomen van rond 100.000 gerechtigden in 2000 (WAO) tot circa 40.000 nu (WIA). Deze afname van de instroom in de arbeidsongeschiktheidsregelingen is niet gepaard gegaan met een stijging van de werkloosheid. Het beleid is de afgelopen jaren dus effectief gebleken in het terugbrengen van de instroom. Dat wil niet zeggen dat er geen verbeteringen meer mogelijk zijn, met name als het gaat om de mate waarin mensen in de WIA werken naar vermogen. Zo geeft 29% van de uitkeringsgerechtigden in de WGA 80-100 aan te kunnen werken als rekening gehouden wordt met hun gezondheidssituatie. Momenteel heeft (mede door de recessie in de afgelopen jaren) 8% van deze groep een baan. Ook het feit dat van de mensen die minder dan 80% arbeidsongeschikt zijn verklaard, minder dan de helft werkt, suggereert dat er ruimte is voor verbetering.

Het hebben van betaald werk betekent niet alleen een hoger inkomen voor mensen met een arbeidsbeperking, maar ook een actievere deelname aan de samenleving in bredere zin. Daarnaast kan werk een positieve bijdrage leveren aan de fysieke en mentale gezondheid van mensen. Tegen deze achtergrond analyseert dit interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) of en hoe de arbeidsparticipatie van de arbeidsongeschikten met een werknemersverzekering kan worden vergroot.



## II. Arbeidsparticipatie in de WIA

De analyse in dit IBO richt zich op het identificeren van belemmeringen voor arbeidsparticipatie. Zijn er aanwijzingen dat het beter kan, en wat is daarvoor nodig? Het onderzoek gaat in op het gedrag van mensen met een arbeidsbeperking, het gedrag van werkgevers en de mate waarin vraag en aanbod elkaar effectief kunnen ontmoeten. De analyse in het IBO leidt tot de volgende observaties die suggereren dat er inderdaad ruimte is voor verhoging van de arbeidsparticipatie:

### *Inrichting wachttijd voor de WIA is niet optimaal vormgegeven*

Ervaringen uit het binnen- en buitenland leren dat de beste manier om de participatie van mensen met een arbeidsbeperking te bevorderen, is te voorkomen dat ze instromen in een arbeidsongeschiktheidsregeling. Daarom is het belangrijk om eerst te bezien of er op de route naar de WIA (loondoorbetaling bij ziekte en de Ziekte-wet) verdere verbeteringen mogelijk zijn.

Het vergroten van de financiële verantwoordelijkheid van werkgevers is erg effectief geweest in het verkleinen van de instroom in de WIA. Dit heeft geleid tot een substantiële daling van de gemiddelde werkgeverslasten en een hogere arbeidsparticipatie. Volgens CPB (2015) zou bijvoorbeeld verkorting van de periode van loondoorbetaling tot één jaar leiden tot een structurele daling van de werkgelegenheid met 0,3% als gevolg van een hogere instroom in de WIA. Indien de hogere lasten worden doorberekend via hogere premies, dan resulteert op de lange termijn een lastenverzwaring doordat extra WIA-instroom vervolgens langdurig in de arbeidsongeschiktheidsuitkering blijft. Werkgevers geven veelal aan dat zij het ook goed vinden dat ze een verantwoordelijkheid hebben bij de re-integratie. Tegelijkertijd ervaren werkgevers de balans tussen werkgevers- en werknemersverplichtingen soms als scheef. Dit speelt bijvoorbeeld als de werkgever twijfelt aan de ziekte of aan de oprechtheid waarmee de werknemer meewerkt aan zijn re-integratie. Werknemers hebben daarentegen vaak weinig financieel belang om zo snel mogelijk een werkhervattingspoging te doen als ze ziek zijn, omdat ze doorgaans 100% van hun loon doorbetaald krijgen gedurende de eerste 6 of 12 maanden ziekte. Het is daardoor de vraag of de balans tussen werkgevers- en werknemersverplichtingen optimaal is vormgegeven.

Meer dan de helft van de mensen die de WIA instromen, is afkomstig uit de Ziekte-wet (ZW). De meesten van hen hebben geen werkgever meer, maar zijn ziek uit dienst gegaan of zijn ziek geworden toen zij reeds werkloos waren en een WW-uitkering ontvingen. Deze zogeheten 'vangnetters' ondernemen in de praktijk weinig werkhervattingspogingen, re-integreren minder vaak en minder snel en stromen uiteindelijk vaker in de WIA dan op grond van hun gezondheidskenmerken mag worden verwacht. Dit komt onder andere door het ontbreken van een band met een werkgever. Daarnaast stimuleert het huidige stelsel vangnetters niet optimaal om zo snel mogelijk een werkhervattingspoging te doen. De periode tot de WIA-poort kan lang zijn, door afwisselende WW- en ZW-uitkeringen. Een langdurige periode 'langs de kant' leidt tot een grote afstand tot de arbeidsmarkt en vaak ook tot een slechtere gezondheid. Jezelf beter melden in de Ziekte-wet heeft bovendien een negatieve financiële consequentie omdat je dan je recht op arbeidskorting verliest. Noch vanuit het oogpunt van inkomensbescherming, noch vanuit het oogpunt van werkhervattingsprikkels is dat logisch.

### *Re-integratieondersteuning niet altijd passend bij de beperkingen*

De mate van arbeidsongeschiktheid is gebaseerd op het verlies van verdien capaciteit. Zieke werknemers met dezelfde aandoening en dezelfde resterende mogelijkheden kunnen daardoor in verschillende uitkeringsregimes terecht kunnen komen. Vanuit de doelstelling van inkomensverzekering tegen arbeidsongeschiktheid is dat logisch: het verlies aan verdien capaciteit is verzekerd. Vanuit de doelstelling om mensen te prikkelen en te helpen om hun resterende mogelijkheden te benutten, is dat niet altijd logisch omdat de re-integratieverplichtingen en -instrumenten zijn gekoppeld aan het uitkeringsregime. Bovendien verschillen ook de financiële prikkels om werk te hervatten sterk tussen de verschillende regimes.

Zo zijn werkzoekende 35-minners voor ondersteuning bij hun re-integratie aangegeven op de dienstverlening voor WW'ers of mensen in de bijstand, terwijl gebleken is dat de WW-dienstverlening niet effectief is voor deze specifieke groep mensen met gezondheidsklachten. Vooral voor degenen die hun arbeidsmarktkansen negatief inschatten, is het aantrekkelijk om te proberen in de ZW of de WIA te komen. De mogelijke focus op de WIA in plaats van op werk bij een deel van de 35-minners zou deels kunnen verklaren waarom hun arbeidsparticipatie relatief laag is.

Voor mensen in de WGA 80-100 wordt nauwelijks re-integratie ingezet, terwijl een deel van deze groep wel arbeidsmogelijkheden heeft. Ongeveer 70% van de mensen die instromen in de WGA 80-100 wordt om arbeidskundige redenen volledig arbeidsongeschikt verklaard. Dat wil zeggen dat zij medisch gezien benutbare mogelijkheden hebben. Van ongeveer 40% van deze 70% kan worden vastgesteld dat zij nog wel regulier werk kunnen doen. De overige 60% heeft waarschijnlijk wel arbeidsvermogen in de zin van de Participatiewet, maar kan niet meer zelfstandig het minimumloon (per uur) verdienen. Er is voor deze mensen echter geen instrument beschikbaar, zoals loonkostensubsidie of loondispensatie, waarmee zij hun arbeidsvermogen te gelde kunnen maken op de reguliere arbeidsmarkt.

Kenmerkend voor mensen in de WGA 80-100 die om arbeidskundige redenen volledig arbeidsongeschikt worden verklaard is dat ze over het algemeen laag opgeleid zijn. Tweederde van hen heeft geen startkwalificatie. Dit is veel meer dan in de werkzame beroepsbevolking waar circa 25% geen startkwalificatie heeft. Bij- of omscholing speelt echter nauwelijks een rol in de WIA, terwijl dit voor circa 15% van deze mensen in de WGA 80-100 een manier zou kunnen zijn om uit de arbeidsongeschiktheid te geraken.

De IVA kent geen re-integratieverplichting of -ondersteuning. Iemand die ten minste 80% arbeidsongeschikt is en niet meer kan herstellen of slechts een geringe kans heeft op herstel, komt in aanmerking voor een IVA-uitkering. De bepaling van de duurzaamheid van de beperkingen wordt in de praktijk strikt toegepast. Het is daarom onwaarschijnlijk dat het onbenutte arbeidspotentieel onder de IVA-gerechtigden in kwantitatieve termen substantieel is. Ter illustratie: de gemiddelde jaarlijkse kans op uitstroom door overlijden is in de IVA ongeveer 20 keer groter dan de kans op uitstroom door herstel.

### *Werken in de WIA wordt niet altijd een aantrekkelijk perspectief gevonden*

Uit de analyse blijkt dat mensen in de WGA 35-80 in de vervolgfase een groot inkomensverschil ervaren tussen werken en niet-werken. De arbeidsparticipatie in de WGA 35-80 is eind 2015 43%. Gezien de reeds zeer grote financiële prikkel, is het

niet aannemelijk dat een (nog) grotere financiële prikkel voor deze groep effect heeft op hun participatie. Voor de grote groep mensen in de WGA 80-100 leidt (meer) werken daarentegen tot minder extra besteedbaar inkomen in vergelijking met de WGA 35-80. Dit komt onder meer doordat altijd 70% van hun arbeidsinkomen wordt verrekend met hun WGA-uitkering, terwijl in de WGA 35-80 veelal geen verrekening plaatsvindt. Een grotere financiële prikkel van werken zou de arbeidsparticipatie van deze groep kunnen vergroten.

De financiële prikkels worden door mensen in de WGA als oneerlijk ervaren: als ze in hun beleving hun best doen om ondanks hun beperkingen naar vermogen te werken en carrière te maken, dan levert dat hun vanwege de inkomstenverrekening een veel minder grote inkomensvoortgang op dan hun gezonde collega's. Daarnaast wordt niet iedereen in de praktijk aangesproken op zijn resterende mogelijkheden. Bijvoorbeeld mensen die nog regulier werk zouden kunnen doen, maar die 80 tot 99% arbeidsongeschikt worden verklaard vanwege een hoog inkomen in het verleden.

Het risico op een herbeoordeling en het verlies van de uitkering blijkt uitkeringsgerechtigden ervan te weerhouden om meer te werken dan hun door UWV vastgestelde resterende verdien capaciteit. Voor mensen in de WGA 80-100 kan dat betekenen dat ze terughoudend zijn om überhaupt te gaan werken. Mensen in de WIA zijn bovendien vaak onzeker over hun mogelijkheden om aan het werk te blijven, gegeven hun gezondheidsklachten en de vaak tijdelijke aard van hun werk. De WIA-uitkering is daarom een belangrijke inkomenszekerheid in hun leven. Door mensen meer zekerheid te bieden over het behoud van hun recht op een WIA-uitkering kunnen zij worden verleid om (meer) te gaan werken, of daartoe althans een poging te doen.

#### *Arbeidsmarkt ongunstig voor mensen in de WIA*

Naast de mate van ondersteuning en prikkels voor arbeidsbeperkten om hun werk te hervatten, is het van belang dat er ook kansen zijn om te participeren. Werkgevers kunnen voor instromers in de WGA in totaal 12 jaar financieel verantwoordelijk zijn: twee jaar loondoorbetaling en tien jaar toerekening van WGA-lasten. Daarnaast zijn werkgevers verplicht om zich in te spannen voor de re-integratie van hun zieke werknemers. Een keerzijde van de verplichtingen van werkgevers is dat ze ook een prikkel vormen voor risicoselectie bij het aannemen en afstoten van personeel met een gezondheidsrisico. Ook kunnen werkgevers risico's ontwijken door de keuze van contractvorm van arbeidsrelaties. Er zijn aanwijzingen dat werkgevers dit toepassen. Als belemmeringen voor het in dienst nemen van mensen met een gezondheidsbeperking noemen werkgevers als belemmering dat het werk zich niet leent voor uitvoering door mensen met een arbeidsbeperking en dat het hoge kosten, financiële risico's en administratieve rompslomp met zich meebrengt. Mensen met een arbeidsbeperking of een (vermeend) verhoogd risico op ziekteverzuim hebben daardoor een zwakke positie op de arbeidsmarkt en blijven vooral aangewezen op vormen van flexibele arbeid met slechtere arbeidsvoorwaarden. Werkgevers zijn daarnaast in een recessie risicomijdend; ze hadden vanwege de hoge werkloosheid tijdens de crisis ook meer ruimte om selectie toe te passen. Dit is een belangrijke reden dat tussen 2008 en 2014 de arbeidsparticipatie van de WIA-groepen is gedaald.

Tot slot kan de banenafpraak uit het Sociaal Akkoord ook een reden zijn dat de kansen op arbeidsparticipatie voor mensen in de WIA onder druk staan. De extra banen zijn bedoeld voor mensen uit de doelgroep baangarantie, waar uitkeringsge-

rechtigden in de WIA niet onder vallen. Werkgevers hebben twee redenen om mensen uit de doelgroep baangarantie te verkiezen boven WIA-gerechtigden met een vergelijkbare beperking. Ten eerste tellen mensen uit de doelgroep mee voor de banenafpraak en mensen uit de WIA niet. En ten tweede zijn voor deze doelgroep instrumenten zoals loonkostensubsidie beschikbaar die niet ingezet kunnen worden voor mensen in de WIA.

### **III. Beleidsopties**

Dit IBO bevat 15 beleidsopties, geclusterd in vier beleidsthema's. De opties proberen zo gericht mogelijk de arbeidsparticipatie te stimuleren of te faciliteren. De opties kunnen in principe afzonderlijk van elkaar worden gekozen. Combinaties van opties die verschillen in aangrijpingspunt zouden extra effect kunnen sorteren doordat zowel de prikkels om (meer) te gaan werken als de baankansen voor de doelgroep tegelijkertijd verbeteren. Opties kunnen ook zo worden gecombineerd dat het budgettaire beslag beperkt is, of uiteindelijk een besparing resulteert. Omdat de effecten van opties niet altijd bekend zijn, zijn sommige opties in eerste instantie vormgegeven als kleinschalige experimenten.

De beleidsopties omvatten geen radicale wijziging van het Nederlandse stelsel van ziekte en arbeidsongeschiktheid. De internationaal vergelijkende analyse die voor dit IBO is uitgevoerd laat zien dat andere landen niet significant beter scoren dan Nederland. Dit rechtvaardigt geen grote stelselwijziging.

#### *Beleidsthema 1: Voorkomen van instroom in arbeidsongeschiktheidsregelingen*

De opties in dit cluster richten zich op de periode van ziekte voorafgaand aan de WIA en op de WIA-claimbeoordeling. De opties in dit cluster richten zich zowel voor de vangnetters als voor de werknemers die na de loondoorbetalingsperiode bij de WIA-poort aankomen:

- Optie 1 beperkt de bovenwettelijke aanvullingen waardoor zieke werknemers een groter financieel belang krijgen om hun werk zo snel mogelijk te hervatten. Bovendien kunnen lagere aanvullingen bijdragen aan een groter draagvlak van het stelsel onder werkgevers en het risico verminderen dat werkgevers effectief gebleken prikkels ontwijken via tijdelijke contracten of zzp'ers.
- Opties 2, 3 en 4 grijpen aan op de Ziektewet en versterken de ondersteuning en prikkels voor een snelle werkhervatting van vangnetters. Vangnetters zonder werkgever ondernemen in de praktijk weinig werkhervattingspogingen, re-integreren minder vaak en minder snel en stromen uiteindelijk vaker in de WIA dan op grond van hun gezondheidskenmerken mag worden verwacht. Bij optie 2 krijgen vangnetters intensievere verzuimbegeleiding van UWV dan wel van hun voormalige werkgever. Bij optie 3 wordt de periode voor de WIA-poort minder lang en worden de werkhervattingsprikkels voor mensen die minder dan 35% arbeidsongeschikt worden verklaard, versterkt, doordat de mogelijkheid van afwisselende WW- en ZW-uitkeringen wordt beperkt. Bij optie 4 wordt het recht op de arbeidskorting en inkomensafhankelijke combinatiekorting voor vangnetters zonder werkgever afgeschaft, zodat hun ZW-uitkering niet meer hoger is dan hun eventuele WW-uitkering die ze ontvangen als ze zich beter melden.
- Optie 5 scherpt de WIA-claimbeoordeling aan waardoor degenen met relatief goede arbeidsmogelijkheden een lager arbeidsongeschiktheidspercentage krijgen. Een deel van de mensen die nu in de WGA 80-100 of IVA terecht-

komen, zal een beoordeling WGA 35-80 krijgen en een deel zal 35-min worden verklaard. In deze regimes zijn de prikkels tot werkhervatting groter.

#### *Beleidsthema 2: Werken beter mogelijk maken*

De opties in dit cluster zijn gericht op het bieden van meer ondersteuning bij de re-integratie aan mensen in de WIA zodat hun perspectief op werk groter wordt:

- Optie 6 beoogt mensen bij of om te scholen opdat er voor hen meer functies binnen bereik komen en zij geen (of een kleiner) beroep hoeven te doen op de WIA. Maximaal 15% van de mensen met benutbare mogelijkheden in de WGA 80-100 zou via bij- of omscholing voldoende reguliere functies kunnen uitoefenen. De effectiviteit van de inzet van scholing voor deze groep is nog onbekend terrein, daarom wordt in optie 6 voorgesteld om te starten met een experiment.
- Optie 7 stelt een grotere inzet op re-integratie voor, waardoor er ook re-integratieondersteuning komt voor groepen die deze nu niet of nauwelijks ontvangen (WGA 80-100, WIA 35-min). Onderdeel van deze optie is een structureel programma voor experimenten en pilots op het gebied van re-integratie en activering om de kennistekorten over effectieve interventies te verkleinen.
- Optie 8 scherpt de re-integratieverplichtingen in de WIA aan. Het beheersen van de Nederlandse taal en basale computervaardigheden zijn belangrijke basisvaardigheden op de Nederlandse arbeidsmarkt. Om re-integratie te vergemakkelijken, wordt voorgesteld om expliciet vast te leggen dat WIA-gerechtigden verplicht zijn om zich in te spannen om minimaal deze vaardigheden te gaan beheersen.

#### *Beleidsthema 3: Werken aantrekkelijker maken*

De opties in dit cluster zijn gericht op het versterken van het uitgangspunt van de WIA dat werken loont en dat mensen naar vermogen participeren.

- Optie 9 stelt voor om mensen met restverdiencapaciteit (1-20%) in de WGA 80-100 en IVA dezelfde participatieprikkels te geven als nu al gelden voor de mensen in de WGA 35-80. Dit betreft mensen die nog reguliere arbeid kunnen verrichten, maar die dankzij een hoog inkomen in het verleden minstens 80% van hun vroegere verdiencapaciteit hebben verloren. De WGA 35-80 wordt dan WGA 35-99. Voor mensen die geen restverdiencapaciteit hebben in reguliere arbeid (100% arbeidsongeschikt) verandert er niets. Zij komen in de WGA 100 of, indien duurzaamheid is vastgesteld, in de IVA.
- Optie 10 probeert het knelpunt te adresseren dat mensen in de WIA terughoudend zijn om te gaan werken vanwege de kans op een herbeoordeling en daarmee het risico op verlaging of verlies van hun uitkering. Bij deze optie krijgen WGA'ers de zekerheid dat ze hun (recht op een) WIA-uitkering niet direct kwijtraken als ze aan het werk gaan. Het aantal herbeoordelingen van werkhervatters neemt hierdoor af. De capaciteit die hierdoor vrijvalt bij verzekersartsen en arbeidsdeskundigen van UWV kan worden ingezet voor meer gerichte professionele herbeoordelingen van mensen die geen werkhervattingspoging ondernemen, maar die mogelijk wel voldoende hersteld zijn om te kunnen werken.
- Optie 11 bevat verschillende varianten waarin de inkomstenverrekening en de hoogte van de WGA-vervolguitkering worden aangepast zodat het verschil in besteedbaar inkomen tussen werken en niet-werken wordt vergroot. Dit versterkt de prikkel om te participeren of te werken aan herstel.

*Beleidsthema 4: Werkgeverschap aantrekkelijker maken*

De opties in dit cluster maken het voor werkgevers aantrekkelijker om mensen met een WIA-uitkering in dienst te nemen en vergroten daarmee de baankansen voor deze groep:

- Optie 12 verkort de periode waarin WGA-lasten worden toegerekend aan individuele werkgevers van 10 naar 5 jaar. Daardoor wordt het voor werkgevers minder risicovol om mensen uit kwetsbare groepen aan te nemen. Tegelijkertijd neemt de niet-productieve prikkel voor werkgevers af om via herbeoordelingen hun WGA-lasten te beperken. Vrijvallende capaciteit voor herbeoordelingen kan UWV inzetten voor meer professionele herbeoordelingen en intensievere monitoring gericht op vergroting van de arbeidsdeelname van WGA'ers.
- Optie 13 maakt het voor werkgevers makkelijker om mensen uit de kwetsbare groep aan te nemen door werkgevers te ontzorgen. Voorbeelden van ontzorgen zijn het bieden van vervangingscompensatie bij ziekte gedurende 3 maanden, een permanente no-riskpolis voor werknemers die vanuit de WIA aan de slag gaan, een jobcoach en het uit handen nemen van papierwerk.
- Optie 14 zorgt voor een gelijk speelveld qua participatiemogelijkheden tussen de doelgroep banenafpraak en de mensen in de WIA die niet zelfstandig het minimumloon kunnen verdienen. Deze WIA-groep wordt toegevoegd aan de doelgroep banenafpraak en de banenafpraak wordt verruimd, afhankelijk van de benodigde verhouding tussen de omvang van de doelgroep en het aantal te realiseren banen. Tevens wordt het ondersteunend instrumentarium geharmoniseerd.

Voor alle besproken opties geldt dat het belangrijk is dat het stelsel voor ziekte en arbeidsongeschiktheid voor zowel werknemers als werkgevers begrijpelijk blijft, zodat de ingebouwde participatieprikkel ook daadwerkelijk hun beoogde werking hebben. Optie 15 voorziet daarom in verbetering van de informatievoorziening voor werkgevers en uitkeringsgerechtigden.

Mogelijkheden om de arbeidsparticipatie in de WIA te bevorderen

Overzichtstabel beleidsopties (✓ Past bij beleidsthema; ✓ Onderdeel van beleidsthema)

Beleidsoptie	Beleidsthema's					Arbeidsparticipatie van doelgroep <sup>a</sup>	Budgettair effect - Is minder uitgaven + Is hogere uitgaven
	Voorkomen instroom AO	Werken beter mogelijk maken	Werken meer lonend maken	Werkgeverschap aantrekkelijker maken	Vereenvoudiging		
1 Beperken bovenwettelijke aanvullingen bij ziekte en arbeidsongeschiktheid	✓	✓	✓	✓		+	0
2 Werkgeversrol voor vangnetters	✓	✓				++	+10 <sup>a</sup> tot -70 mln <sup>c</sup>
3 Anticumulatie WW-ZW	✓		✓			++	-80 mln
4 Geen arbeidskorting voor vangnetters zonder werkgever in de ZW	✓		✓			++	-170 mln
5 Aanscherpen WIA-claimbeoordeling	✓		✓			+++	-300 tot -800 mln <sup>c</sup>
6 Scholing	✓	✓	✓			+	+30 mln <sup>b</sup>
7 Meer inzet op re-integratie		✓				+	+10 mln <sup>b</sup>
8 Taal- en computereis in de WIA		✓				+	+10 mln
9 WGA 35-80 wordt WGA 35-99			✓		✓	++	-45 mln
10 Garanties voor werkhervatters in de WIA			✓		✓	++	+35 mln
11 Aanpassen inkomstenverrekening en hoogte van de WGA-uitkering			✓		✓	+++	-400 tot +30 mln <sup>c</sup>
12 Toerekening van WGA-lasten aan de werkgever inkorten van 10 naar 5 jaar		✓		✓	✓	- <sup>d</sup>	+165 mln
13 Ontzorgen van de (nieuwe) werkgever		✓		✓	✓	+	PM <sup>b</sup>
14 Aanpassen banenafpraak en introductie loonkostensubsidie of loondispensatie in de WIA		✓		✓	✓	+	PM
15 Betere informatievoorziening voor werkgevers en uitkeringsgerechtigden	✓	✓	✓	✓	✓	+	0

<sup>a</sup> Kwalitatieve duiding van potentieel effect op basis van de impact van de maatregel, het aantal mensen dat ermee wordt bereikt en hun arbeidspotentieel.

<sup>b</sup> Afhankelijk van invulling experiment.

<sup>c</sup> Afhankelijk van variant.

<sup>d</sup> De prikkelwerking van de toerekening van WGA-lasten zou geringer kunnen zijn dan momenteel wordt verondersteld (paragraaf 7.6).

## 1 Inleiding

### 1.1 **Aanleiding**

Met de invoering van de WIA (Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen) eind 2005 is de laatste grote wijziging doorgevoerd in het stelsel van werknemersverzekeringen tegen arbeidsongeschiktheid en ziekte. In de WIA is het doel tweeledig; enerzijds bevordering van werken naar vermogen en anderzijds inkomensbescherming. De WIA bevat daarom naast de uitkering ook prikkels voor zowel werkgevers als werknemers gericht op arbeidsparticipatie.

De introductie van de WIA volgde op een aantal eerder genomen maatregelen zoals de introductie van premiedifferentiatie, de uitbreiding van de loondoorbetaling bij ziekte naar (uiteindelijk) twee jaar en de Wet verbetering poortwachter. Het samenspel van de verschillende maatregelen heeft geleid tot een daling van het ziekteverzuim en de instroom in de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor werknemers. De jaarlijkse instroom is afgenomen van rond 100.000 gerechtigden in 2000 tot circa 40.000 nu. Op dit punt is het beleid effectief gebleken.

Dit wil niet zeggen dat er geen verbeteringen mogelijk zijn, met name als het gaat om de mate waarin mensen in de WIA werken naar vermogen. Zo geeft 29% van de uitkeringsgerechtigden in de WGA 80-100 aan te kunnen werken als rekening wordt gehouden met hun gezondheidssituatie. Ook het feit dat van de mensen die niet of gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn verklaard, minder dan de helft werkt, duidt op ruimte voor verbetering.

### 1.2 **Opdracht**

Werken levert voor mensen met een arbeidsbeperking gemiddeld genomen een positieve bijdrage aan hun fysieke en mentale gezondheid, en vergroot de nationale welvaart. Daarom is dit interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) gestart met de opdracht om in kaart te brengen óf en hoe de arbeidsparticipatie van arbeidsongeschikten met een werknemersverzekering verder kan worden vergroot (zie bijlage 1 voor de taakopdracht en bijlage 2 voor de samenstelling van de werkgroep).

Het onderzoek rapporteert over beleidsopties om de benutting van het arbeidspotentieel te verhogen (zie box 1 over wat er wordt bedoeld met arbeidspotentieel), een uitgebreide beschrijving van de beleidsopties is te vinden in bijlage 4. Het onderzoek geeft bij elke optie aan wat de implicaties zijn voor de werkgelegenheid, risicoselectie, inkomenseffecten, kosteneffectiviteit en budgettaire aspecten. Ook worden in elke optie de effecten op de werkgevers- en werknemersprikkels in kaart gebracht. Alle implicaties zijn zoveel mogelijk gekwantificeerd.



#### Box 1

Wat is arbeidspotentieel?

In het kader van dit IBO verstaan we onder arbeidspotentieel zowel arbeidspotentieel voor de reguliere arbeidsmarkt als arbeidspotentieel onder het wettelijk minimumloon.

Het arbeidspotentieel voor de reguliere arbeidsmarkt is de mate waarin een WIA-gerechtigde inkomen zou kunnen verwerven op de reguliere arbeidsmarkt. Dit wordt ingeschat bij de claimbeoordeling. Indien er reguliere functies te duiden zijn die een WIA-gerechtigde nog zou kunnen vervullen, is er in principe sprake van arbeidspotentieel. Dit komt niet altijd tot uiting in de indeling van de gerechtigde over de verschillende WIA-categorieën, onder andere omdat er aanvullende eisen worden gesteld bijvoorbeeld aan het aantal functies dat geduid moet worden. Daarnaast kan het zo zijn dat men wel in bepaalde mate reguliere arbeid kan verrichten, maar dat de verdiensten die dit oplevert dusdanig gering zijn dat toch sprake is van volledige arbeidsongeschiktheid. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer de gerechtigde maar voor een klein aantal uren belastbaar is.

Het arbeidspotentieel onder het wettelijk minimumloon bestaat uit mensen die te boek staan als 'volledig arbeidsongeschikt', omdat zij een productiviteit hebben die lager ligt dan het wettelijk minimumloon. Op de reguliere arbeidsmarkt kunnen zij dan niet terecht. Werkgevers zullen pas het minimumloon betalen als de productiviteit dat rechtvaardigt. In het kader van de Participatiewet is voor mensen met een productiviteit onder het minimumloon het begrip arbeidsvermogen geïntroduceerd. Voor deze mensen die beschikken over arbeidsvermogen maar een productiviteit hebben onder het wettelijk minimumloon is het mogelijk met loonkostensubsidie aan de slag te gaan bij een reguliere werkgever. Omdat dit model al bestaat in de Participatiewet wordt ook voor de WIA-populatie gekeken in welke mate er nog arbeidspotentieel schuilt bij WIA-gerechtigden onder het niveau van het wettelijk minimumloon

In dit rapport zullen naast de term arbeidspotentieel, de termen resterende verdien capaciteit, arbeidsmogelijkheden en arbeidsvermogen afwisselend gebruikt worden om de leesbaarheid van het stuk te vergroten. De definitie van deze termen is gelijk aan de definities die in deze box zijn beschreven.

### 1.3

#### Aanpak

Bij het opstellen van dit rapport is zoveel mogelijk gebruik gemaakt van bestaande informatie en literatuur. Ook is aanvullend onderzoek uitgevoerd. Dit bestaat onder andere uit een vergelijking van het Nederlandse stelsel met de stelsels van een aantal andere landen, uitgevoerd door APE Public Economics, en een focusgroepenonderzoek onder werkgevers en WIA-gerechtigden, uitgevoerd door Kantar Public. Verder is speciaal voor het IBO een microdatabestand over het instroomcohort 2010 gemaakt op basis van gegevens van UWV en CBS.<sup>1</sup> Ten slotte heeft UWV ten behoeve van dit IBO een bestandsanalyse alsmede enkele dossieronderzoeken uitgevoerd.

Daarnaast zijn er expertmeetings georganiseerd waar kennisinstellingen, wetenschappers en belanghebbende organisaties, waaronder werkgevers- en werknemersorganisaties, zijn gehoord over het stelsel van werknemersverzekeringen tegen ziekte en arbeidsongeschiktheid en men in de gelegenheid is gesteld beleidsaanbe-

1 Het rapport van APE Public Economics *Arbeitsongeschiktheid in zes Europese landen: een literatuuronderzoek* van De Jong et al. (2016) en het rapport van Kantar Public *Kansen voor arbeidsparticipatie van mensen in de WIA* van Ter Berg en Schothorst (2017) verschijnen als internetbijlage bij dit IBO. Tevens is op basis van het microdatabestand een statistische internetbijlage samengesteld. Alle figuren en tabellen met de onderliggende gegevens zijn ook beschikbaar in digitale vorm.

velingen te doen (zie bijlage 3 voor een overzicht van geraadpleegde experts en betrokkenen).

De werkgroep heeft een viertal werkbezoeken afgelegd om meer inzicht te krijgen in de praktijk van de uitvoering. Twee werkbezoeken stonden in het teken van de claimbeoordeling en re-integratie-inspanningen bij UWV. De andere twee werkbezoeken boden zicht op de private invulling van de verzekering van ziekte en arbeidsongeschiktheid en de re-integratie van WIA-gerechtigden. Tot slot heeft de werkgroep gesproken met enkele ervaringsdeskundigen.

#### **1.4 Afbakening**

De WIA maakt onderdeel uit van het stelsel van werknemersverzekeringen tegen ziekte en arbeidsongeschiktheid. De analyse richt zich op het volledige stelsel. Bij de taakopdracht is ervoor gekozen de beleidsopties in principe te beperken tot de WIA, dit vanwege de beperkte doorlooptijd van dit IBO. Omdat de analyse daartoe aanleiding gaf, zijn er toch ook enkele beleidsopties geformuleerd buiten de WIA.

Dit IBO gaat in op de vormgeving en werking van de huidige WIA en de consequenties van de gekozen systematiek voor de benutting van het resterend arbeidspotentieel van (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten. Hierbij gaat het om het effect op zowel het arbeidsaanbod van gerechtigden als de arbeidsvraag van werkgevers voor mensen met een WIA-uitkering. Daarnaast zal de zogeheten 35-min-groep aan de orde komen: mensen die na twee jaar ziekte niet toegelaten worden tot de WIA omdat hun arbeidsongeschiktheidspercentage lager is dan 35%. Hoewel deze groep geen recht heeft op een WIA-uitkering, zijn zij wel twee jaar ziek geweest en niet in staat volledig het eigen werk te doen.

Dit IBO gaat niet in op de principiële vraag of zelfstandigen ook (verplicht) verzekerd moeten zijn tegen de risico's van ziekte en arbeidsongeschiktheid. De voors en tegens van een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen zijn beschreven in het IBO ZZP (2015).

#### **1.5 Leeswijzer**

Hoofdstuk 2 beschrijft het stelsel van werknemersverzekeringen tegen ziekte en arbeidsongeschiktheid. Hoofdstuk 3 bevat een internationale vergelijking tussen het Nederlandse stelsel en een aantal buitenlandse stelsels van ziekte- en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. Doel hiervan is om te leren van de ervaringen in het buitenland. Hoofdstuk 4 biedt inzicht in de populatie van de WIA. Wie zitten er in de WIA, wat zijn hun achtergrondkenmerken en hoe doen ze het op de arbeidsmarkt? En hoe varen de mensen die niet tot de WIA worden toegelaten? Hoofdstuk 5 presenteert een analyse van de belemmeringen en prikkels op de weg naar de WIA. Hoofdstuk 6 bevat een probleemanalyse van de arbeidsparticipatie en de beschikbaarheid van banen. Op basis van de analyses presenteert hoofdstuk 7 vijftien beleidsopties om de arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking te verhogen. Daarnaast bevat het rapport twee intermezzo's die ingaan op de persoonlijke ervaringen van mensen met een beperking en van (potentiële) werkgevers van zieke of arbeidsbeperkte werknemers. Deze zijn gebaseerd op het focusgroepenonderzoek.

## 2 Beschrijving stelsel

Dit hoofdstuk beschrijft op hoofdlijnen de WIA, het huidige stelsel van werknemersverzekeringen tegen ziekte en arbeidsongeschiktheid. Paragraaf 2.1 gaat allereerst in op de beleidsdoelstellingen op het gebied van ziekte en arbeidsongeschiktheid. Vervolgens schetsen de paragrafen 2.2 en 2.3 de belangrijkste regelingen op het gebied van ziekte respectievelijk arbeidsongeschiktheid.<sup>2</sup>

### 2.1 Beleidsdoelstellingen

De doelstelling van het ziekte- en arbeidsongeschiktheidsbeleid is om werknemers te stimuleren te blijven werken of het werk te hervatten en hen te beschermen tegen de inkomensgevolgen van ziekte en arbeidsongeschiktheid. De opvatting dat het beroep op de regeling zoveel mogelijk moet worden beperkt én dat het stelsel een redelijke inkomensbescherming moet bieden, wordt breed gedeeld (Rommelse 2014). Naast de verplichte inkomensverzekering tegen arbeidsongeschiktheid bevat het stelsel dan ook stimulansen voor werkgevers en werknemers om gezond en veilig te werken en om zo snel mogelijk te re-integreren in geval van ziekteverzuim. De overheid gebruikt hiervoor financiële prikkels, arboregeling en verplichtingen inzake verzuim- en re-integratiebeleid. De overheid hecht veel waarde aan preventie van ziekte en arbeidsongeschiktheid. Daarvoor is nodig dat op de werkplek voldoende kennis van gezond en veilig werken aanwezig is, maar ook dat gedrag en cultuur op de werkvloer bijdragen aan een gezonde en veilige werkomgeving.

### 2.2 Ziekte: de wachttijd

Om een uitkering voor arbeidsongeschiktheid te kunnen aanvragen moet iemand eerst twee jaar ziek zijn geweest, de zogeheten wachttijd. Er zijn twee wegen die kunnen leiden naar de WIA. Dit zijn de *loondoorbetaling bij ziekte* en de *Ziektewet*.

#### *Loondoorbetaling bij ziekte*

Een werknemers heeft gedurende 104 weken (2 jaar) recht op doorbetaling van 70% van het loon door de werkgever als hij de arbeid niet kan verrichten vanwege ziekte.<sup>3</sup> In de praktijk wordt de wettelijke uitkering middels cao-afspraken vaak aangevuld (zie box 2). De werkgever is verplicht om samen met de werknemer ervoor te zorgen dat de werknemer zo snel mogelijk weer aan het werk kan (re-integratieverplichting). De werkgever moet daarvoor een re-integratiedossier samenstellen, met daarin alle re-integratieafspraken en -activiteiten. Aan het einde van het eerste ziektejaar stellen werkgever en werknemer een eerstejaarsevaluatie op die wordt toegevoegd aan het re-integratiedossier. De eerstejaarsevaluatie omvat ook het doel voor het tweede ziektejaar en de afspraken om dat doel te bereiken. Lukt de re-integratie niet, dan kan de werknemer tegen het einde van het tweede jaar een WIA-uitkering aanvragen. UWV beoordeelt dan op basis van het re-integratiedossier of werknemer en werkgever zich voldoende voor re-integratie heb-

2 In de loop van de jaren is het stelsel voor ziekte en arbeidsongeschiktheid op tal van punten veranderd. Een uitvoerige beschrijving van de belangrijkste wijzigingen tussen 1980 en nu is te vinden in Rommelse (2014).

3 Uitzondering op de loondoorbetalingsplicht is de situatie waarin de werknemer ziek is door zwangerschap, bevalling of orgaandonatie, of onder de no-riskpolis valt vanwege een arbeidshandicap. In dat geval wordt het loon dat de werkgever moet doorbetalen door UWV gecompenseerd vanuit het vangnet van de Ziektewet. De werkgever blijft dan wel verantwoordelijk voor de re-integratie.

ben ingespannen. Wanneer onvoldoende inspanningen zijn gepleegd door de werkgever kan UWV de werkgever verplichten het loon nog maximaal één jaar langer door te betalen (loonsanctie). Aan de andere kant mag de werkgever de loondoorbetaling opschorten wanneer de werknemer onvoldoende meewerkt aan zijn re-integratie. Na de periode van 104 weken kan de werknemer in aanmerking komen voor een WIA-uitkering, mits hij ten minste 35% arbeidsongeschikt is.

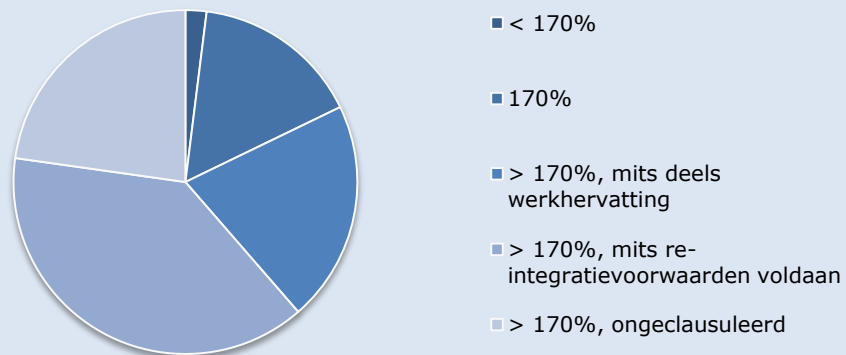
**Box 2**

**Bovenwettelijke aanvullingen in cao's**

Werkgevers en werknemers kunnen in cao's afspraken maken over het aanvullen van de wettelijke loondoorbetaling bij ziekte (70% van het loon). De sociale partners hebben in het Sociaal Akkoord van 5 november 2004 een bovengrens afgesproken van 170% over de eerste twee ziektejaren; meer mag alleen bij voldoende re-integratie-inspanningen. Ruim 80% van de werknemers valt momenteel onder een cao waarbij de loondoorbetaling in totaal meer dan 170% bedraagt; voor ruim 20% gelden daarbij geen aanvullende voorwaarden. In een vijfde van de cao's zijn er betere voorwaarden in het geval van een beroepsziektes of bedrijfsongevallen (SZW 2016).

**Figuur 2.1**

Hoogte loondoorbetaling werknemers, 2015



Bron: SZW (2016)

Er zijn ook cao-afspraken over bovenwettelijke aanvullingen op de WIA, die in een aantal gevallen vrijwillige verzekeringen betreffen. Bij de WGA gaat het om ruim een derde van de werknemers. Zo'n 14% van de gerechtigden in de WGA en 9% in de IVA ontvangen daadwerkelijk een bovenwettelijke uitkering. Het merendeel van de cao's met afspraken over bovenwettelijke WIA-aanvullingen stelt geen nadere voorwaarden (SZW 2016). In ongeveer 10% van de cao's kunnen hoogte en duur van deze aanvullingen afhangen van de aard van de arbeidsongeschiktheid (hoger bij bedrijfsongevallen of beroepsziekten) en de mate waarin de werknemer meewerkt aan zijn re-integratie. Ook het aantal dienstjaren en het arbeidsongeschiktheidspercentage kunnen een rol spelen. Ongeveer 60% van de werknemers valt onder cao's die aanvullingen voor 35-minners regelen. Het gaat dan vaak om een tijdelijke aanvulling op het loon

**Tabel 2.1**

Bovenwettelijke aanvullingen per WIA-categorie in cao's, 2011-2015 (percentage werknemers)

	2011	2012	2013	2014	2015
35-min	55	55	57	59	61
WGA	32	31	35	35	35
IVA	14	14	16	15	15

Bron: SZW (2016)

Bovenwettelijke aanvullingen bij ziekte en arbeidsongeschiktheid hebben een tweeledig effect op de arbeidsparticipatie: tegenover zwakkere prikkels voor werknemers staan sterkere prikkels voor werkgevers. Het beperken van de bovenwettelijke aanvullingen leidt naar verwachting per saldo tot een beperkte toename (afgerond +0,0%) van de werkgelegenheid (CPB 2016). Veel werkgevers, vooral in het MKB, zijn zich niet bewust van de aanvullende cao-regelingen. Dit kan afbreuk doen aan de beoogde preventieprikkels voor werkgevers. Wel kan een werkgever die te maken krijgt met een werknemer die recht blijkt te hebben op een aanvulling, alsnog extra inspanningen plegen waardoor een secundaire preventieve werking resulteert (Cuelenaere et al. 2014).

### Ziektewet

De Ziektewet (ZW) geeft zieke werknemers recht op een uitkering van 70% van het laatst verdiende loon, als zij geen werkgever meer hebben die hun loon moet doorbetalen (zieke uitzendkrachten, zieke mensen met een werkloosheidsuitkering en werknemers die ziek zijn op het moment dat hun dienstverband afloopt). Daarnaast is de Ziektewet bedoeld voor werknemers voor wie het niet wenselijk wordt geacht dat de werkgever belast wordt met de kosten van ziekte (bijvoorbeeld werknemers die ziek zijn geworden als gevolg van zwangerschap of bevalling). De Ziektewet wordt ook wel een 'vangnetregeling' genoemd, en de ZW-gerechtigden 'vangnetters'. De maximale duur van de ZW-uitkering is 104 weken. Na 52 weken vindt een tussentijdse beoordeling plaats. Indien de ZW-gerechtigde meer dan 35% arbeidsongeschikt is, heeft hij toegang tot het tweede jaar Ziektewet, zo niet dan vervalt het recht op een ZW-uitkering. Na 104 weken ontvangt hij een WIA-uitkering indien hij nog steeds ten minste 35% arbeidsongeschikt is.

Een ZW-gerechtigde heeft, net zoals een zieke werknemer met een werkgever, de plicht te re-integreren in arbeid wanneer de ziekte dat toelaat. UWV is verantwoordelijk voor de beoordeling van de Ziektewetaanvraag, de uitbetaling van de uitkering en de verzuimbegeleiding en re-integratie van ZW-gerechtigden. Indien een werkgever ervoor kiest eigenrisicodrager te zijn voor de ZW, is hij ook verantwoordelijk voor de re-integratie van werknemers die ziek uit dienst gaan (inclusief uitzendkrachten) en in de Ziektewet belanden.

## 2.3 Arbeidsongeschiktheid

### Definitie arbeidsongeschiktheid

De WIA geeft werknemers die ziek zijn geworden na 1 januari 2004 en die na een wachttijd van twee jaar ten minste 35% arbeidsongeschikt zijn (ten minste 35% verlies van verdien capaciteit) recht op een uitkering. Mensen die minder dan 35% van hun verdien capaciteit verliezen hebben geen recht op een WIA-uitkering, de mensen worden ook wel '35-minners' genoemd.

Of een zieke werknemer in aanmerking komt voor de WIA-uitkering wordt vastgesteld met een medische en arbeidsdeskundige beoordeling. Een verzekeringsarts stelt vast welke beperkingen iemand ondervindt als gevolg van de ziekte, aan de hand van een zogeheten Functionele Mogelijkheden Lijst (FML). Als uit dit medische onderzoek blijkt dat er geen benutbare mogelijkheden zijn, is sprake van volledige arbeidsongeschiktheid op *medische* gronden en vindt geen arbeidsdeskundige beoordeling plaats.<sup>4</sup>

4 Het gaat om een situatie waarin de mogelijkheden om te functioneren zo gering zijn dat de cliënt niet zelfredzaam is of zijn zelfredzaamheid binnen drie maanden zal verliezen of

Indien er benutbare mogelijkheden zijn, toetst de arbeidsdeskundige wat iemands restverdiencapaciteit is. De arbeidsdeskundige onderzoekt met gebruikmaking van het Claimbeoordelings- en Borgingssysteem (CBBS) welke functies de persoon nog zou kunnen vervullen, gezien de beperkingen en zijn werkervaring, leeftijd en opleidingsniveau (zie box 3 voor een beschrijving van het CBBS). De arbeidsdeskundige stelt allereerst vast of er minstens drie verschillende functies met elk minimaal drie arbeidsplaatsen in het CBBS bestaan die de gerechtigde ondanks zijn beperkingen kan uitvoeren (3x3-criterium). Is dit het geval dan vergelijkt hij vervolgens de functies met het hoogste loon met het maatmaninkomen (het loon dat een soortgelijke gezonde persoon met arbeid gewoonlijk verdient, doorgaans is dit het loon dat iemand voor ziekte verdiende). Deze vergelijking bepaalt de resterende verdien capaciteit en (per definitie) de mate van arbeidsongeschiktheid.

**Box 3**

**Korte beschrijving CBBS**

In het CBBS zitten eind 2016 circa 2.500 functies, geclusterd in 236 SBC-codes die gelijksoortige functies omvatten. Een functie is een geheel van taken, uitgevoerd in een bepaald arbeidspatroon (bijvoorbeeld fulltime), zoals dat bij één werkelijk bestaande werkgever voorkomt. Het aantal werknemers met dezelfde functie bepaalt het aantal arbeidsplaatsen. Voltijd- en deeltijdvarianten van dezelfde functie worden als afzonderlijke functies in het CBBS opgenomen. Als in een bedrijf 5 personen dezelfde functie fulltime uitvoeren, telt het CBBS 5 arbeidsplaatsen voor de voltijdvariant van de functie. Als daarnaast 2 medewerkers dezelfde functie parttime uitvoeren, telt het CBBS 2 arbeidsplaatsen voor de deeltijdvariant.

In totaal beschrijft het CBBS ongeveer 29.000 arbeidsplaatsen. Bij het huidige 3x3-criterium gaat het erom dat er functies met minimaal 3 verschillende SBC-codes geschikt zijn en elke SBC-code minimaal 3 geschikte arbeidsplaatsen telt.

Niet alle functies worden geschikt geacht voor opname in het CBBS.<sup>5</sup> Uitgesloten zijn functies:

- met zware belasting (zoals steigerbouwer, politie, brandweer),
- die pas na doorgroei binnen een bedrijf bereikt kunnen worden (een eis van enkele jaren ervaring komt wel voor),
- die niet in het hele land voorkomen (functies moeten in elk van de vijf regio's voorkomen),
- met een extreem hoog loon,
- zonder uitzicht op vast contract of zonder een vast aantal uren (geen nuluren- en oproepcontracten, geen uitzendwerk),
- die relatief weinig voorkomen op de arbeidsmarkt,
- in leger, prostitutie, religie; functies die dreigen te verdwijnen.

In formulevorm ziet het er als volgt uit:

$$Mate\ van\ AO = \frac{Maatmaninkomen - Resterende\ verdien\ capaciteit}{Maatmaninkomen} * 100\%$$

---

waarin er sprake is van een sterk wisselende belastbaarheid. Ook vallen cliënten die door een ziekte met terminale afloop een zeer slechte levensverwachting hebben onder deze groep. Het criterium 'geen benutbare mogelijkheden' geldt in geval van opname in een ziekenhuis of AWBZ-instelling, bedlegerigheid, afhankelijkheid bij het uitvoeren van activiteiten van het dagelijks leven (zoals eten en drinken) en het onvermogen tot persoonlijk en sociaal functioneren.

5 Deze uitsluitingen zijn gebaseerd op wet- en regelgeving en jurisprudentie.

Iemand die bijvoorbeeld eerst 2000 euro per maand verdiende (of zou kunnen verdienen als hij gezond was) en nu nog maar 500 euro kan verdienen heeft een AO-percentage van 75%.

Als er geen of onvoldoende functies te duiden zijn, is de restverdien capaciteit nihil en is de gerechtigde volledig (100%) arbeidsongeschikt op *arbeidskundige* gronden.

#### *Definitie duurzaamheid*

Vervolgens wordt beoordeeld of de arbeidsbeperkingen duurzaam zijn. Hierbij wordt gekeken naar (1) de kans op herstel, (2) de behandeling en behandelingsmogelijkheden van de aandoening, en (3) de prognose van de verbetering van de belastbaarheid. Centraal staat de vraag of de kans op herstel gering is (niet of nauwelijks aanwezig) of meer dan gering is. Hierbij wordt alleen naar het verzekeringsgeneeskundige aspect gekeken en niet naar het arbeidsdeskundige. Is verbetering van de belastbaarheid uitgesloten of niet of nauwelijks te verwachten, dan zijn de beperkingen duurzaam en bestaat er recht op een IVA-uitkering. Is verbetering van de belastbaarheid voor het eerstkomende jaar of op langere termijn niet uit te sluiten, dan zijn de arbeidsbeperkingen niet duurzaam en bestaat er recht op een WGA-uitkering.

#### *Twee uitkeringsregelingen in de WIA*

##### IVA

Iemand die ten minste 80% arbeidsongeschikt is en geen of een geringe kans op herstel heeft, komt in aanmerking voor een IVA-uitkering. Hij heeft dan geen re-integratieverplichting, omdat wordt verondersteld dat er geen of een zeer gering arbeidsvermogen is. De IVA-uitkering is 75% van het laatstverdiende (oude) loon. De IVA-uitkering wordt betaald uit het Arbeidsongeschiktheidsfonds dat gevoed wordt door een uniforme werkgeverspremie. De uitvoering van de IVA ligt bij UWV.

##### WGA

Iemand die ten minste 35% arbeidsongeschikt is en niet duurzaam arbeidsongeschikt is, komt in aanmerking voor een WGA-uitkering. Zowel de uitkeringssystematiek als de financiering van de WGA is complexer dan die van de IVA. Deze regeling kent twee uitkeringsfasen: de loongerelateerde fase en de vervolgfase.

Indien het verlies aan verdien capaciteit minstens 35% maar minder dan 80% bedraagt, is sprake van gedeeltelijke arbeidsgeschiktheid (WGA 35-80). In de eerste fase bestaat dan recht op een loongerelateerde uitkering van 70% van het dagloon, mits aan de zogenoemde referte-eis is voldaan.<sup>6</sup> De hoogte van de loongerelateerde WGA-uitkering hangt dus niet af van het arbeidsongeschiktheidspercentage. De duur van de loongerelateerde uitkering is afhankelijk van het arbeidsverleden en varieert van minimaal 3 tot maximaal 24 maanden.<sup>7</sup> Eventueel arbeidsinkomen wordt voor 70% verrekend met de uitkering. Gedeeltelijk arbeidsgeschikten zijn verplicht passende arbeid te accepteren, mee te werken aan re-integratie en te werken aan her-

6 De referte-eis houdt in dat een werknemer in de 36 weken voorafgaande aan het ontstaan van het recht op een WGA-uitkering in ten minste 26 weken arbeid heeft verricht.

7 Voorheen duurde het recht op de loongerelateerde uitkering maximaal 38 maanden. De wet Werk en Zekerheid bevat maatregelen die de maximale duur van de loongerelateerde uitkering raken, zoals de geleidelijke duurverkorting en de aanpassing van de opbouw van WW-rechten. Dit heeft tot gevolg dat de maximale duur van de loongerelateerde uitkering stapsgewijs – één maand per kwartaal – wordt teruggebracht van 38 maanden naar 24 maanden voor nieuwe instroom in de WGA. Deze aanpassing geldt sinds 1 januari 2016.

stel. Om hen hiertoe aan te sporen, wordt de uitkering na de loongerelateerde fase afhankelijk van het arbeidsinkomen. Is dat inkomen ten minste 50% van de resterende verdien capaciteit, dan komen zij in aanmerking voor een loonaanvulling uitkering. Deze bedraagt 70% van de verloren verdien capaciteit. Als gedeeltelijk arbeids geschikten na afloop van de loongerelateerde fase geen werk hebben of minder verdienen dan 50% van hun restverdien capaciteit krijgen zij een zogeheten vervolguitkering die afhangt van het arbeidsongeschiktheidspercentage en het wettelijk minimumloon. De vervolguitkering is in het algemeen aanzienlijk lager dan de loonaanvullingsuitkering. In de vervolgfase van de WGA 35-80 vindt verrekening van arbeidsinkomen met de uitkering alleen plaats voor zover het inkomen boven de restverdien capaciteit uitkomt.<sup>8</sup>

Indien het arbeidsongeschiktheidspercentage ten minste 80% bedraagt en herstel op termijn nog mogelijk is, is sprake van volledige maar niet-duurzame arbeidsongeschiktheid (WGA 80-100). Uitkeringsgerechtigden in dit regime houden ook na de loongerelateerde fase recht op een uitkering van 70% van het dagloon. Er worden geen eisen gesteld aan de benutting van hun eventuele restverdien capaciteit. Zij zijn verplicht passende arbeid te accepteren, mee te werken aan hun re-integratie en te werken aan herstel. Als zij werken wordt een deel van hun arbeidsinkomen verrekend met de uitkering. Per saldo stijgt hun totale inkomen als ze gaan werken, waardoor werken in principe loont.

Voor de dekking van de eerste tien jaar aan WGA-uitkeringslasten kunnen werkgevers kiezen voor een publieke verzekering (UWV) of eigenrisicodragerschap (eventueel met private verzekering). Zowel de publieke als de private verzekering kennen gedifferentieerde premies. Grote bedrijven betalen premies gebaseerd op het eigen arbeidsongeschiktheidsrisico. Kleine bedrijven betalen premies gebaseerd op het sectorspecifieke risico op arbeidsongeschiktheid.

#### *Grenzen aan de uitkeringen*

Voor alle WIA-uitkeringen geldt dat het maximumdagloon als bovengrens van het verzekerde loon van toepassing is.<sup>9</sup> Als het totale inkomen van een WIA-gerechtigde en diens eventuele partner onder het sociaal minimum ligt, kan deze een toeslag ontvangen tot het sociaal minimum op grond van de Toeslagenwet (TW). Alle WIA-uitkeringen zijn in de tijd begrensd tot de AOW-gerechtigde leeftijd.

#### *Re-integratie*

Indien een werkgever publiek is verzekerd, ondersteunt UWV via het WERKbedrijf WGA-gerechtigden die dat nodig hebben op verschillende manieren bij de arbeidsinschakeling. UWV stelt samen met de gerechtigde een Werkplan op (ook wel re-integratievisie genoemd). Het Werkplan zet uiteen wat de beperkingen en mogelijkheden van de gerechtigde zijn en wat zijn visie en die van UWV is op de mogelijkheden tot werkherleving en de termijn waarbinnen dit aan de orde kan zijn. Ook geeft het Werkplan aan welke ondersteuning de gerechtigde krijgt op weg naar werkherleving. Belangrijke vormen van ondersteuning zijn de eigen dienstverlening van

<sup>8</sup> In dat geval wordt de loonaanvulling op dezelfde wijze berekend als de loongerelateerde WGA-uitkering. Het totale inkomen neemt dan met 30 cent toe voor elke extra euro aan inkomen uit arbeid.

<sup>9</sup> Het maximumdagloon bedraagt per 1 juli 2016 €203,85 (€4.333,74 per maand). De IVA-uitkering bedraagt bijvoorbeeld maximaal 75% van het maximumdagloon.



UWV (zoals workshops en coaching), inkoop van re-integratiedienstverlening en de inzet van werkplekvoorzieningen.

UWV koopt dienstverlening alleen in voor gerechtigden die niet op eigen kracht aan de slag kunnen komen. Re-integratie werd tot 2017 ingekocht voor klanten met een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt (maar niet groter dan twee jaar), waarbij in de praktijk werkzoekenden uit de WGA 35-80 voorrang kregen. Met ingang van 2017 zal er voor de nieuwe instroom met iedere uitkeringsgerechtigde gemiddeld twee keer per jaar contact zijn. Dus ook met de groep WGA 80-100, die waarschijnlijk pas op termijn kan terugkeren naar de arbeidsmarkt. De 35-minners hebben geen recht op re-integratieondersteuning vanuit de WIA. De uitvoering van het Werkplan wordt door UWV gemonitord. Wanneer er iets in de situatie van de uitkeringsgerechtigde verandert kan UWV een herbeoordeling uitvoeren. Een herbeoordeling kan leiden tot een aanpassing van het recht op een WIA-uitkering, een nieuw of aangepast werkplan of beëindiging van de re-integratie-inspanning.

Een onderdeel van re-integratie kan scholing zijn. Scholing kan ertoe leiden dat uitkeringsgerechtigden in de toekomst een baan kunnen vinden die past bij hun mogelijkheden. Wanneer scholing noodzakelijk is om ander werk te vinden, betaalt UWV de opleiding. De scholing mag maximaal één jaar duren. Daarnaast kan de uitkeringsgerechtigde, als hij toestemming krijgt voor scholing en deze noodzakelijk is, een tijdelijke vrijstelling aanvragen van de sollicitatieplicht.

#### *Re-integratie als de werkgever eigenrisicodrager is*

Indien een werkgever eigenrisicodrager is, komen de betaling van de WGA-uitkering en de kosten van re-integratie voor eigen rekening. De eigenrisicodrager dient te bevorderen dat de WGA-gerechtigde aan het werk komt en blijft in zijn eigen of een ander bedrijf, en dient de hiervoor noodzakelijke maatregelen te nemen. De werkgever dient ook na de loondoorbetalingsperiode het re-integratiedossier (plan van aanpak) periodiek te evalueren. Hierin zijn de afspraken tussen werkgever (en eventuele verzekeraars en/of andere dienstverleners) en WGA-gerechtigde schriftelijk vastgelegd. De werkgever bepaalt, ondermeer op basis van de WIA-claimbeoordeling, of dit plan nog bijstelling behoeft. Een eigenrisicodrager heeft de mogelijkheid om de re-integratietaken zelf uit te voeren, dan wel deze uit te besteden aan dienstverleners.

De WGA-gerechtigde is zelf altijd medeverantwoordelijk voor zijn re-integratie. Als hij niet of onvoldoende deelneemt aan re-integratieactiviteiten, behoudt hij niet vanzelfsprekend zijn recht op een uitkering. De eigenrisicodrager kan dan tijdelijk de uitkering geheel of gedeeltelijk stopzetten of korten, en moet UWV hierover informeren. Bij publiek verzekerden kan UWV de uitkering korten of stopzetten. Als de WGA-gerechtigde van mening is dat de eigenrisicodrager dan wel UWV onvoldoende invulling geeft aan zijn re-integratieverplichtingen, kan hij in bezwaar en beroep gaan.

#### *Herbeoordeling*

Herbeoordelingen in de WIA vinden niet periodiek plaats, maar zijn afhankelijk van het moment waarop verbetering in de belastbaarheid wordt verwacht. Herbeoordelingen kunnen plaatsvinden op initiatief van de gerechtigde, van zijn werkgever of van diens verzekeraar (vraaggestuurde herbeoordelingen). Als de werkgever of diens verzekeraar een herbeoordeling aanvraagt moet deze kunnen motiveren dat

de restverdiencapaciteit van de gerechtigde zodanig is gewijzigd dat dit leidt tot verandering van de mate van arbeidsongeschiktheid en/of dat zijn beperkingen een duurzaam karakter hebben gekregen. UWV voert daarnaast herbeoordelingen uit als de gerechtigde langere tijd meer verdient dan zijn restverdiencapaciteit of als herstelverwachtingen daartoe aanleiding geven (professionele herbeoordelingen).

Wanneer een gerechtigde gedurende een jaar meer verdient dan 65% van zijn maatmaninkomen, wordt eveneens een herbeoordeling uitgevoerd. Het proces van herbeoordeling is hetzelfde als dat van de claimbeoordeling.

### 3 Vergelijking met andere landen

Internationaal vergelijkend onderzoek biedt de mogelijkheid lessen te trekken uit het buitenland. Onderzoeksbureau APE Public Economics heeft voor dit IBO onderzoek verricht naar de stelsels van ziekte- en arbeidsongeschiktheid in Denemarken, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Finland, Oostenrijk en Zwitserland. Dit hoofdstuk bespreekt de belangrijkste bevindingen. Vergelijkend onderzoek van ziekte- en arbeidsongeschiktheidsstelsels kent overigens inherente beperkingen vanwege verschillen in definities en de toegankelijkheid van de regelingen.<sup>10</sup> Bovendien geeft literatuuronderzoek slechts een beperkt beeld van de uitvoering van de regelingen in de praktijk.

Paragraaf 3.1 presenteert enkele kerncijfers over het volume, de uitgaven, de instroom en de arbeidsparticipatie van arbeidsongeschikten in de onderzochte landen. Vervolgens bevat paragraaf 3.2 een beknopte beschrijving van de buitenlandse stelsels (in vergelijking met het Nederlandse stelsel) aan de hand van een aantal thema's.

#### 3.1 Kerncijfers van de onderzochte landen

Tabel 3.1 bevat een aantal kerncijfers die een indicatie geven van de uitkomsten van de verschillende ziekte- en arbeidsongeschiktheidsstelsels.

Tabel 3.1

Kerncijfers van de uitkomsten van de verschillende arbeidsongeschiktheidsstelsels

	AO-volume (%, 2015)	AO- instroom (%, 2015)	AO-kosten (2013)	AO- uitkerings- percentage	SAG (%, 2011)	SAG-EMPL (%, 2011)
DUI	3,50	0,45	2,1	40	12	36
OOS	3,90	0,40	2,3	40	16	48
ZWI	3,40	0,30	2,3	70	16	65
VK	7,90	0,47	2	25	13	36
FIN	8,30	0,70	3,8	50	18	51
DEN	6,80	0,25	4,7	80	17	41
NL	8,10 <sup>A</sup>	0,50	3,1	70	13	39

<sup>A</sup> Dit is inclusief de uitgaven aan de Wajong; uitgaven aan WIA zijn 5,8%.

SAG is het aantal zelfverklaarde (subjectieve) arbeidsgehandicapten als percentage van de beroepsbevolking. SAG EMPL is het percentage binnen de SAG groep dat werkt.

Bron: De Jong et al. (2016)

De eerste twee kolommen indiceren de historische en huidige toegankelijkheid van de arbeidsongeschiktheidsregeling. Zwitserland, Duitsland en Oostenrijk hebben een aanzienlijk geringer arbeidsongeschiktheidsvolume dan in de andere onderzochte landen en Nederland. De instroompercentages in die landen bedragen circa 0,45% van de beroepsbevolking. Het Verenigd Koninkrijk, Finland, Denemarken en Nederland hebben meer mensen in de arbeidsongeschiktheidsuitkering. Dit komt groten-

<sup>10</sup> Landen met beperkte uitgaven aan arbeidsongeschiktheid kennen soms een groot aantal bijstands- of werkloosheidsuitkeringen (Jehoel-Gijsbers 2007; OECD 2010; Vrooman 2009). Wanneer gekeken wordt naar de totale uitkeringsafhankelijkheid de internationale verschillen vaak kleiner zijn dan wanneer alleen de arbeidsongeschiktheidsregelingen in kaart worden gebracht (Vrooman 2009).

deels door de last uit het verleden; mensen die al in de regeling zaten voordat er hervormingen plaatsvonden. Het merendeel van de mensen met een Nederlandse arbeidsongeschiktheidsuitkering zit in de WAO. Het huidige instroompercentage in Denemarken is 0,25% en daarmee lager dan in Nederland. Dit komt door de hervorming uit 2014 waardoor mensen onder de 40 jaar in principe niet in aanmerking komen voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering. De verhouding tussen de kosten en het volume is bij Duitsland, Oostenrijk en Zwitserland vergelijkbaar. Bij de overige landen is er een grilliger patroon waarneembaar. Uitschieter daarbij is het Verenigd Koninkrijk waar het volume en kosten het meest uiteenlopen. Hier zijn de uitkeringen het laagst. Het betreft hier alle kosten van uitkeringen in verband met ziekte en arbeidsongeschiktheid.

De laatste twee kolommen betreffen enquête-uitkomsten over de arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten. SAG is het aantal zelfverklaarde (subjectieve) arbeidsgehandicapten als percentage van de beroepsbevolking. SAG EMPL is het percentage binnen de SAG groep dat werkt. Het percentage arbeidsgehandicapten, het arbeidsongeschiktheidsvolume en de kosten van uitkeringen lijken bij de verschillende landen niet op dezelfde wijze samen te hangen. Finland laat zien dat een groot volume kan samengaan met een relatief hoge arbeidsparticipatie van gehandicapten. En Zwitserland dat een nog hogere arbeidsparticipatie een relatief klein arbeidsongeschiktheidsvolume niet uitsluit. Denemarken laat zien dat relatief hoge uitgaven aan ziekte en arbeidsongeschiktheid ook kan samengaan met een lage arbeidsparticipatie.

Uit het onderzoek blijkt dat uitstroom uit de arbeidsongeschiktheidsregeling naar werk miniem is voor alle onderzochte landen. In alle landen is de insteek vooral om de instroom te beperken.

### **3.2 Beschrijving van de stelsels**

In tabel 3.2 staan enkele kenmerken van regelingen voor ziekte- en arbeidsongeschiktheid in de onderzochte landen (inclusief Nederland).

Tabel 3.2

Enkele kenmerken van de verschillende arbeidsongeschiktheidsstelsels

	DUI	OOS	ZWI	VK	FIN	DEN	NL
<b>Beroepsrisico</b>							
<i>Hoogte en duur (%)</i>	Max 80 max 78 wkn. Max 66,8 na 26 wkn - ∞	Max 66,7, ∞	Max 80, ∞	€ 39-196 per wk, 15 wkn- ∞	40-70 max 4 wkn. Max 85 na 4 wkn - ∞	83, ∞	-
<i>Factoren uitkeringshoogte*</i>	AO	AO	-	AO	L	AO	-
<b>Sociaal risico</b>							
<i>Ziekte</i>							
<i>Ldb wg (dagen)</i>	42	42-112	263	192	10	30	720
<i>Uitkeringsniveau (%)</i>	100 eerste 42 dgn. Daarna 70	100 ldb, max 60 ZW	80-100	€ 103	70, na 10 dgn 40-70	€ 550	70
<i>Maximale uitkeringsduur (dagen)</i>	546	658	720	192	300	∞	720
<i>Arbeidsongeschiktheid</i>							
<i>Uitkeringsniveau (%)</i>	40	40	5-74	€ 85 eerste 13 wkn	50	80	70
<i>Minimum AO (%)</i>	-	50	40	-	40	100	35
<i>Factoren uitkeringshoogte*</i>	VD, AO, L	AO, L, AV	AO, VD, L	AO, VD	AO, L	AO, L	AO

\* AO = mate van arbeidsongeschiktheid, VD = verzekeringsduur, L = loon, AV = arbeidsverleden

Bron: De Jong et al. (2016)

### *Sociaal risico of beroepsrisico*

Tabel 3.2 laat zien dat Nederland het enige land is dat geen onderscheid maakt naar de oorzaak van de uitval. De zes onderzochte landen kennen allemaal een verplichting voor bedrijven om voor hun werknemers een beroepsrisicoverzekering af te sluiten. Deze verzekeringen dekken uitsluitend arbeidsgelateerde ongevallen en beroepsziekten. De algemene arbeidsongeschiktheidsverzekering dekt de overige ongevallen (sport, verkeer, in en om het huis, enz.) en ziekten. De uitkeringen van beroepsongevallenverzekeringen zijn over het algemeen hoger dan de Nederlandse WIA-uitkeringen en hebben een duur van onbepaalde tijd.

Het invoeren van een verschil tussen beroeps- en sociaalrisicoregelingen (met een versoering qua duur en/of hoogte van de uitkering voor sociaal risico) kan substantiële economische en sociale effecten hebben (CPB 2015). Voor een variant waarin de uitkering voor het beroepsrisico gelijk blijft aan de WIA en voor het sociaal risico na de loongerelateerde fase een uitkering op bijstandsniveau zonder toetsen volgt, raamt CPB (2015) een besparing van ongeveer 1,3 miljard euro per jaar. Doordat werknemers die instromen in het sociaalrisicoregime een lagere uitkering krijgen, blijft een groter deel van hen aan het werk en neemt de werkgelegenheid met ongeveer 0,6% toe. De keerzijde van de sterkere participatieprikkels is een lagere inkomensbescherming bij arbeidsongeschiktheid. Werknemers met een loon op het niveau van minimumloon gaan er nauwelijks op achteruit, omdat het sociaal minimum wordt gegarandeerd. Werknemers met een hoger loon gaan er wel duidelijk op achteruit. Verder ontstaat ongelijkheid binnen de groep van arbeidsongeschikten: een bedrijfsongeval of beroepsziekte leidt tot een hogere uitkering dan een ongeval buiten werktijd of een aandoening die niet werkgerelateerd is.

De arbeidsparticipatiecijfers in tabel 3.1 suggereren dat het specifieke onderscheid tussen beroepsrisico en sociaal risico niet het verschil in arbeidsparticipatie tussen de verschillende landen kan verklaren. De verklaring daarvoor kan zijn dat de aard van het risico weinig zegt over de arbeidsmogelijkheden van uitkeringsgerechtigden.

Het beroepsrisico omvat in alle Europese landen slechts een klein deel van het gehele arbeidsongeschiktheidsrisico. Zo is het aandeel van beroepsrisico in de totale instroom in arbeidsongeschiktheidsregelingen in het Verenigd Koninkrijk en Duitsland naar schatting 10 à 15 procent (Tweede Kamer, 29544, nr. 580). Ook in Nederland is het beroepsrisico minder groot dan het sociaal risico. CPB (2015) gaat er op basis van CBS-cijfers vanuit dat ongeveer 25% van het ziekteverzuim in Nederland werkgerelateerd is, en dus een beroepsziekte of bedrijfsongeval betreft.

Het is onzeker of invoering van een beroepsrisicoregeling zou leiden tot onnodig veel bezwaar- en beroepsschriften en hoge administratieve lasten. De buitenlandse ervaringen lopen uiteen (Tweede Kamer, 29544, nr. 580). In Duitsland is ondanks een gratis procedure geenszins sprake van een claimcultuur bij de beroepsrisicoverzekering. Het aantal bezwaarschriften bedraagt jaarlijks minder dan 3 procent van het aantal nieuwe schademeldingen. Ook in België worden weinig bezwaarschriften ingediend, hoewel in dit land de vormvereisten voor beroepsziekten wel vrij zwaar zijn. Bij de Britse beroepsrisicoregeling worden jaarlijks daarentegen op circa 50.000 beslissingen zo'n 15.000 bezwaarschriften ingediend.

#### *Financiële verplichtingen werkgevers*

Alle zes de onderzochte landen kennen daarnaast een periode van loondoorbetaling. Nergens komt deze echter in de buurt van de 24 maanden die wij kennen. Zwitserland komt met 9 maanden voor werknemers met een lang dienstverband het dichtst in de buurt. Na de periode van loondoorbetaling volgt in de meeste gevallen een ziekte-uitkering of direct een arbeidsongeschiktheidsuitkering afhankelijk van het percentage arbeidsongeschiktheid, de leeftijd en/of het arbeidsverleden. Deze uitkeringen worden doorgaans met premies gefinancierd, maar soms ook uit algemene middelen. Finland kent daarnaast, evenals Nederland, gedifferentieerde premies voor de arbeidsongeschiktheidsverzekering.

#### *Re-integratieverplichtingen werkgevers*

Net zoals in Nederland kennen Zwitserland, Duitsland en Oostenrijk re-integratieverplichtingen voor werkgevers bij langdurig ziekteverzuim. Die verplichtingen zijn de afgelopen jaren versterkt. Anders dan bij ons gaan ze gepaard met een stelsel van collectief gefinancierde voorzieningen en subsidies, die werkgevers ondersteunen bij het vervullen van hun verplichtingen. Werkgevers in Finland hebben daarnaast de verplichting om preventieve bedrijfsgezondheidszorg aan te bieden. In vergelijking met Nederland zijn de verplichtingen voor werkgevers minimaal te noemen.

#### *Toegankelijkheid arbeidsongeschiktheidsuitkeringen*

De meeste onderzochte landen hanteren een verminderde arbeidscapaciteit als definitie van arbeidsongeschiktheid. Verminderingen worden bijvoorbeeld in Duitsland gemeten in uren per week die men niet meer kan werken in gangbaar werk. In het Verenigd Koninkrijk wordt arbeidsongeschiktheid gedefinieerd als het hebben van een fysieke of mentale aandoening die mensen beperkt in de mate waarin zij in staat zijn dagelijkse activiteiten uit te voeren. Er is daar geen relatie met eigen of gangbare arbeid bij de vaststelling van het arbeidsvermogen. Alleen Zwitserland kent – net als Nederland – een definitie waarbij gekeken wordt naar het verlies van verdien capaciteit.

Wanneer ook in Nederland de definitie van arbeidscapaciteit gehanteerd zou worden als definitie van arbeidsongeschiktheid heeft dat grote gevolgen voor het beroep op de arbeidsongeschiktheidsregeling. Dit houdt in dat er alleen een arbeidsongeschiktheidsuitkering verstrekt wordt als iemand niet meer zelfstandig het wettelijk minimumloon kan verdienen. Hierdoor zou circa 70% van de huidige gerechtigden niet meer in aanmerking komen voor een WIA-uitkering. Volgens internationale verdragen kan een hervorming als deze alleen als er onderscheid gemaakt wordt tussen beroepsrisico en sociaal risico.

Ook zien we in de onderzochte landen dat het arbeidsverleden invloed heeft op de toegang tot de uitkering of de duur ervan. In Duitsland moet men minimaal vijf jaar gewerkt hebben om toegang te krijgen tot de uitkering. Deze referentieperiode heeft ertoe geleid dat de instroom aanzienlijk is gedaald. In het Verenigd Koninkrijk heeft het arbeidsverleden invloed op de duur van de uitkering. Naarmate men langer gewerkt heeft, heeft men langer recht op een uitkering. Wanneer de rechten op zijn, komt men in een lagere uitkering vergelijkbaar met de bijstand in Nederland (op minimumniveau zonder toetsen). In Nederland heeft iedere werknemer toegang tot

de arbeidsongeschiktheidsregeling en heeft het arbeidsverleden slechts een beperkte invloed op de uitkering.<sup>11</sup>

Duitsland, Oostenrijk en Finland kennen een aparte uitkering voor de revalidatie- en/of omscholingsperiode. Zolang de uitkeringsgerechtigde nog in deze fase verkeert, kan deze nog geen aanspraak op een arbeidsongeschiktheidsuitkering maken.

#### *Hoogte arbeidsongeschiktheidsuitkeringen*

De gemiddelde uitkeringen voor het sociaal risico liggen in de range tussen 500 en 1.200 euro per maand. Voor mensen met lage inkomens geldt in Denemarken en Finland een hoge vervangingsratio, met een sterke afname van die ratio voor hogere inkomens (CPB 2015). In Nederland is de gemiddelde WIA-uitkering circa 1.600 euro per maand. Bij die gemiddelden is geen onderscheid gemaakt tussen volledige en gedeeltelijke uitkeringen. Alles bijeengenomen is de uitkering voor het sociaal risico in Nederland dus relatief hoog ten opzichte van de onderzochte landen. Hierbij moet echter worden opgemerkt dat er in Nederland geen onderscheid bestaat tussen sociaal risico en beroepsrisico.

#### *Activeringsmaatregelen*

Alle zes de onderzochte landen hebben de afgelopen jaren hervormingen doorgevoerd die zich richten op activering van de uitkeringsgerechtigde. Zo bestaat er in Oostenrijk het fit2work programma waarin advies gegeven wordt aan werkgevers en werknemers om de re-integratie te bevorderen. De arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten is volgens De Jong et al. (2016) in Oostenrijk relatief hoog in vergelijking met andere landen. Dit komt volgens de onderzoekers waarschijnlijk door de combinatie van een quotumregeling, een ruim budget voor activering en strenge toelating tot de arbeidsongeschiktheidsregeling met lage uitkeringen.<sup>12</sup> Ook in het Verenigd Koninkrijk is aandacht voor re-integratiebegeleiding; deze is verplicht voor arbeidsongeschikten van wie verwacht wordt dat zij binnen 12 maanden *fit for work* zijn. Zwitserland probeert uitkeringsgerechtigden op een andere manier te activeren. Werknemers die minstens zes maanden arbeidsongeschikt zijn, hebben recht op een omscholingsuitkering van 125% van de werkloosheidsuitkering. Het volgen van scholing wordt daar dus financieel beloond.

#### *Outsiders*

Een belangrijk verschil tussen de onderzochte landen en Nederland is de ruimere mate waarin de onderzochte landen ondersteuning bij de re-integratie ter beschikking stellen aan 'outsiders': arbeidsgehandicapte werkzoekenden en zelfstandigen. Publieke voorzieningen voor deze arbeidsgehandicapten bestaan in alle onderzochte landen, waarbij de vorm verschilt. Zo kennen Duitsland en Oostenrijk quotaverplichtingen – in hoeverre die bijdragen aan betere kansen van arbeidsgehandicapten is overigens onduidelijk – en zijn de activeringsregelingen in het Verenigd Koninkrijk en Denemarken onderdeel van de voorzieningen voor de gehele groep werkzoekenden. Zwitserland en Finland kennen een volksverzekering tegen arbeidsongeschikt-

11 Het arbeidsverleden bepaalt de facto alleen de duur van de loongerelateerde uitkering in de WGA 35-80. Verder geldt dat werknemers doorgaans meer verdienen naarmate het arbeidsverleden langer is. De uitkering is afhankelijk van het laatst verdiende loon, waardoor die gemiddeld genomen hoger is voor mensen met een langer arbeidsverleden.

12 Internationale studies laten zien dat een quotumregeling de arbeidsparticipatie van mensen met een beperking ook kan flatteren doordat meer werknemers worden gelabeld als zijnde arbeidsgehandicapt (CPB 2013).



heid die ook aan niet-werknemers voorzieningen biedt voor integratie op de arbeidsmarkt.

Net zoals in Nederland vraagt men zich in Finland af wat de werkgever nodig heeft om werkzoekenden met een beperking aan te nemen. Een Fins vragenlijstonderzoek toonde aan dat werkgevers in principe geïnteresseerd zijn om mensen met beperkingen in dienst te nemen. Ze hebben echter niet veel tijd voor al het papierwerk bij het aanvragen van financiële tegemoetkomingen. Bovendien ontbreekt het werkgevers vaak aan informatie over de behoeften van mensen met een beperking én aan (informatie over) plekken waar ze terecht kunnen voor ondersteuning mochten zich problematische situaties voordoen. De focusgroepen met de Nederlandse werkgevers leveren een vergelijkbaar beeld op. Volgens het Finse onderzoeker kan de arbeidsparticipatie van mensen met een beperking toenemen door dit soort zaken op voorhand voor de werkgever te regelen en door werkgevers advies op maat te geven. In Finland is vervolgens een experiment opgestart om deze ontzorgaanpak te testen. Het experiment laat positieve resultaten zien: ondernemers waarderen de omvangrijke coördinatie van het wervingsproces.

#### *Uitvoering*

Behalve de beroepsrisicoverzekering worden de regelingen voor arbeidsgehandicapten in alle onderzochte landen doorgaans uitgevoerd door publieke instellingen. Uitzonderingen zijn de claimbeoordeling en re-integratie bij arbeidsongeschiktheid in het Verenigd Koninkrijk en de aanvullende arbeidsongeschiktheidsverzekering in Zwitserland die wordt uitgevoerd door pensioenfondsen. Uit het literatuuronderzoek blijkt dat de resultaten van de gecontracteerde dienstverleners in die landen niet heel overtuigend zijn.

#### *Tot slot*

Internationaal vergelijkend onderzoek biedt de mogelijkheid lessen te trekken uit het buitenland. Geen van de landen springt er bovenuit wat betreft de arbeidsparticipatie binnen het arbeidsongeschiktheidsstelsel. Wel kunnen *best practices* in de verschillende landen ter inspiratie dienen. Het Finse experiment met een ontzorgaanpak en de Zwitserse regeling die het volgen van scholing financieel beloont, zijn interessante bevindingen die nader bezien kunnen worden in relatie tot het Nederlandse arbeidsongeschiktheidsstelsel.

## 4 De WIA-populatie

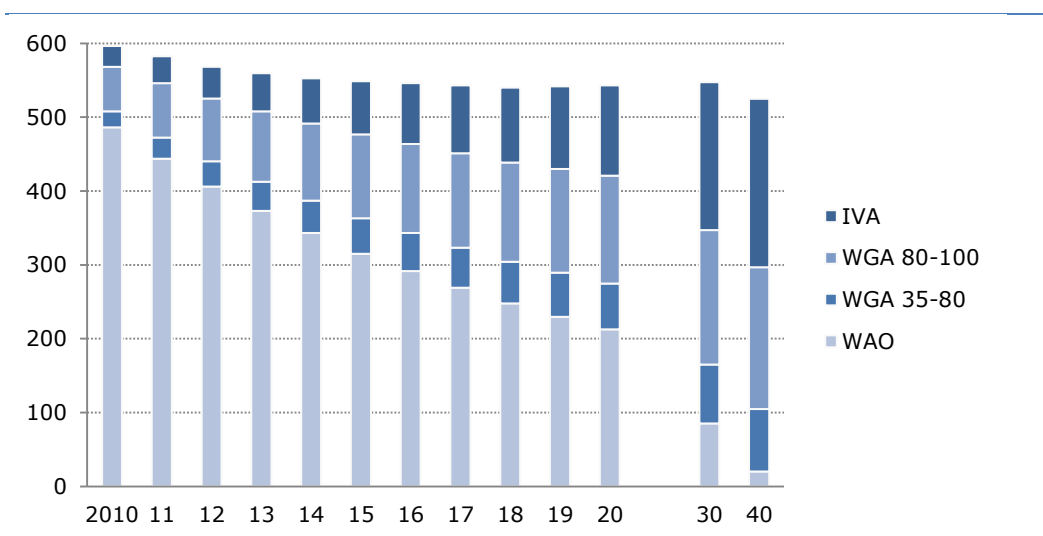
Dit hoofdstuk geeft inzicht in de populatie van de WIA-gerechtigden. Wie zitten er in de WIA, wat zijn hun achtergrondkenmerken en hoe doen ze het op de arbeidsmarkt? En wat gebeurt er met de mensen die niet tot de WIA worden toegelaten? Het hoofdstuk bespreekt deze en andere vragen voornamelijk aan de hand van de ervaringen van het instroomcohort 2010. Dat omvat alle mensen die in 2010 een claimbeslissing hebben ontvangen, een groep van ruim 53.000 personen. Dit cohort wordt gevolgd tot en met 2015 op basis van een speciaal voor dit IBO samengesteld databestand met gegevens van UWV en CBS. Als startpunt schetst paragraaf 4.1 eerst de verwachte ontwikkeling op de lange termijn van het totale aantal personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering en de bijbehorende uitgaven.

### 4.1 Ontwikkeling van het gebruik van arbeidsongeschiktheidsregelingen

Figuur 4.1 beschrijft de (verwachte) ontwikkeling van het aantal mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering op grond van werknemersverzekeringen tussen 2010 en 2040. Het aantal arbeidsongeschikten in de WAO en WIA is gedaald van circa 600 duizend in 2010 naar circa 550 duizend in 2017. De komende jaren blijft het aantal redelijk stabiel. In 2040 zullen naar verwachting ongeveer 525 duizend mensen een uitkering hebben, waarvan nog maar 20 duizend een WAO-uitkering. De WIA-regelingen zijn nog in opbouw en zullen rond 2055 hun structurele niveau bereiken. Binnen de WIA zal het beroep op de IVA tot die tijd nog aanzienlijk toenemen, doordat de doorstroom van de WGA naar de IVA toeneemt, wanneer de WGA groter wordt. Het IVA-bestand neemt daardoor sneller toe dan het WGA-bestand. In het WGA-bestand zullen in 2040 in vergelijking met nu meer mensen tot de WGA 80-100 groep behoren. Het gevolg van deze ontwikkeling is dat de prikkel in de WIA voor werken zich in de toekomst op een steeds kleiner wordend aandeel gerechtigden gericht zal zijn.

Figuur 4.1

Aantal uitkeringsgerechtigden in de WAO en WIA, 2010-2040 (x 1.000 personen)

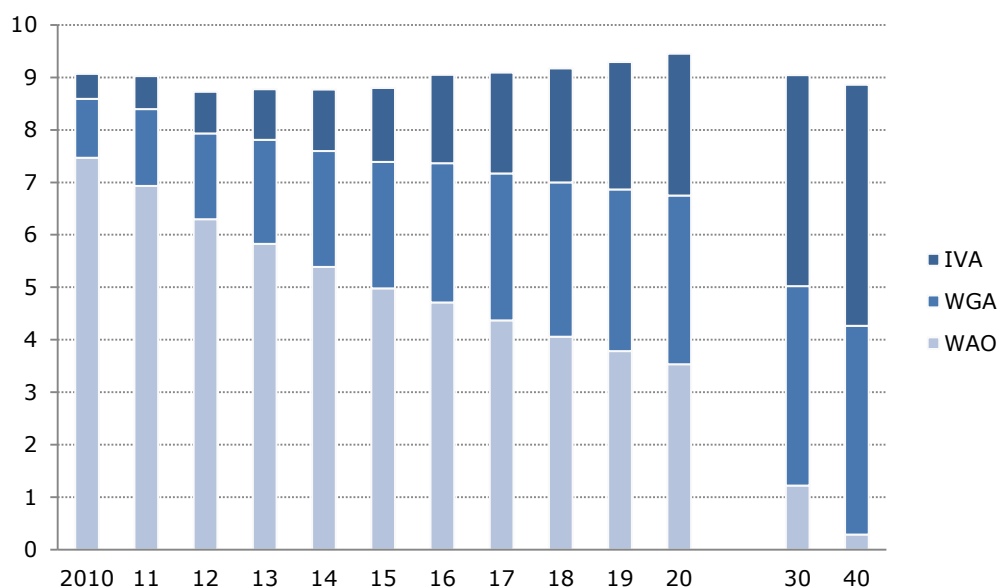


Bron: raming SZW

De beschreven ontwikkelingen zijn ook zichtbaar in de (verwachte) uitkeringlasten (figuur 4.2). De totale uitkeringslasten bedragen momenteel ruim 9 miljard euro. De WIA-lasten stijgen naar verwachting van 4,7 miljard in 2017 naar ca. 8,5 miljard in 2040; de WAO-lasten dalen in deze periode van 4,4 naar 0,3 miljard. De IVA-uitgaven beslaan een toenemend gedeelte van de totale WIA-uitgaven, doordat het aantal mensen in de IVA-klasse relatief sterk groeit.

Figuur 4.2

Uitgaven arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, 2010-2040 (mld euro)



De taakstelling van 150 miljoen uit het sociaal akkoord 2013 om het beroep op de WIA te verminderen is niet verwerkt in deze raming. Sociale partners hebben de opdracht om met maatregelen te komen om deze taakstelling in te vullen (Tweede Kamer, 32716, nr. 23).

Bron: raming SZW.

## 4.2 De instroom in de WIA

### Groot deel instroom komt vanuit de Ziektewet

Mensen die een WIA-claimbeoordeling aanvragen (de instroom) vallen uiteen in twee groepen. De eerste groep bestaat uit (voormalige) werknemers die tijdens de wachttijd een werkgever hebben gehad die hun loon heeft doorbetaald en die inspanningen voor hun re-integratie heeft verricht. De tweede groep bestaat voornamelijk uit mensen die gedurende (een deel van) de wachttijd geen werkgever hebben gehad (ook 'vangnetters' genoemd). Het gaat vooral om zieke WW'ers, zieke uitzendkrachten en werknemers die ziek uit dienst zijn gegaan.<sup>13</sup> UWV heeft hun een Ziektewet-uitkering verstrekt en is ook verantwoordelijk geweest voor hun re-integratie, tenzij hun werkgever eigenrisicodrager was. Ruim de helft van de instroom in de verschillende WIA-categorieën is afkomstig uit de Ziektewet. In 2015

<sup>13</sup> Deze drie groepen zijn verantwoordelijk voor ongeveer 95% van de instroom vanuit de Ziektewet in 2010 (WW'ers 50%, uitzendkrachten 20% en einddienstverbanders 25%). Van de resterende 5% heeft het merendeel wel een werkgever met verplichtingen voor hun re-integratie gehad. Dat geldt voor werknemers die ziek zijn geworden als gevolg van zwangerschap, bevalling of orgaandonatie en werknemers met een no-risk polis. Daarnaast is er nog een kleine groep vrijwillig verzekerden.

ging het om 53% bij de WIA 35-min, 50% bij de WGA 35-80 en 58% bij de WGA 80-100 (UWV 2016a). Het aandeel van vangnetters in de WIA-populatie is tussen 2008 en 2015 gestegen (UWV 2016a). De analyse in dit IBO-rapport maakt onderscheid tussen voormalige werknemers en vangnetters, omdat de twee groepen verschillen in hun binding met de arbeidsmarkt.

Tabel 4.1

Achtergrondkenmerken bij WIA-claimbeoordeling, instroomcohort 2010

	% van WIA-claimbeoordelingen				Totaal	% totaal Omvang
	35-min	35-80	80-100	IVA		
<b>Totaal</b>	41	14	31	14	100	100
Werknemer	39	15	28	18	100	52
Vangnetter	42	13	35	10	100	48
<b>Geslacht</b>						
Man	39	16	29	16	100	48
Vrouw	42	12	33	13	100	52
<b>Leeftijd</b>						
tot 34 jaar	49	12	35	4	100	19
35-44 jaar	46	13	33	7	100	25
45-54 jaar	40	14	31	14	100	32
55-65 jaar	29	16	26	30	100	24
<b>Opleidingsniveau</b>						
LO of LBO/MAVO niet afgerond	40	12	34	14	100	20
VMBO/MBO basis	46	14	29	12	100	24
MBO, HAVO, VWO	46	17	28	9	100	31
HBO, WO	35	25	29	10	100	10
<b>Etnische achtergrond</b>						
Nederland	39	15	30	16	100	72
Westers	40	13	33	14	100	10
Niet-westers	46	11	35	8	100	18
<b>Uurloon voor ziekmelding</b>						
<130% WML	55	7	29	10	100	12
130% WML - modaal	52	11	26	10	100	29
modaal - 1,5 x modaal	39	27	23	11	100	23
>1,5 x modaal	18	41	27	14	100	6
<b>Urenbeperking</b>						
Max 10 uur per week	4	11	55	31	100	6
Max 20 uur per week	12	34	38	16	100	17
Max 30 uur per week	32	33	27	9	100	5
Medisch arbeidsongeschikt	3	1	63	33	100	14
<b>Diagnose</b>						
Hart / kanker	23	16	26	35	100	21
Psychisch	46	15	43	6	100	31
Bewegingsapparaat	52	13	26	9	100	32
Overig	38	17	29	16	100	11

Waarnemingen waarvoor een kenmerk niet bekend is zijn niet in de tabel opgenomen.

Bron: Databestand UWV en CBS

#### Achtergrondkenmerken van de instroom

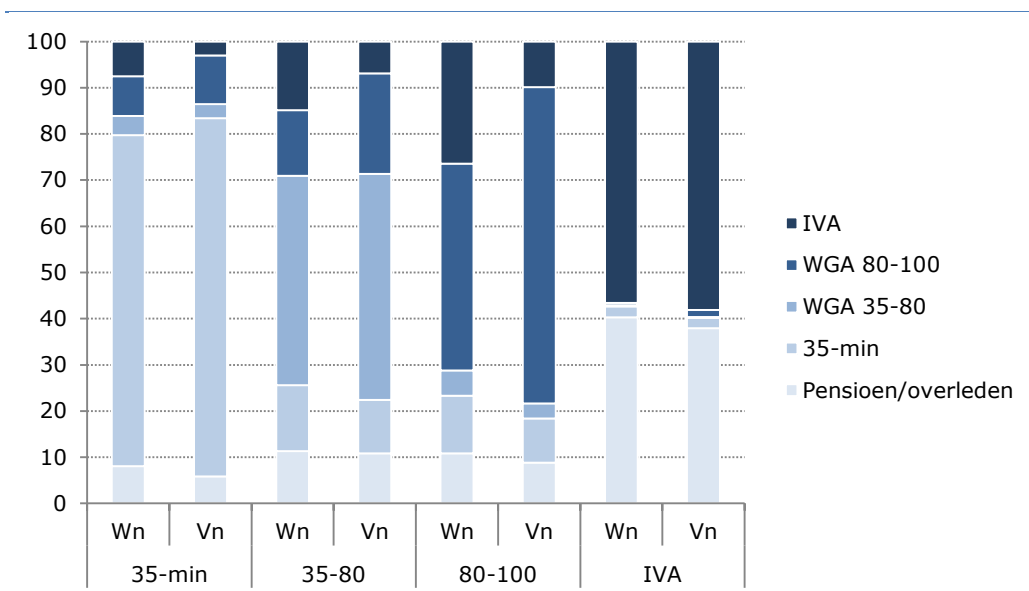
Tabel 4.1 beschrijft een aantal kenmerken van het instroomcohort 2010. De eerste vier kolommen geven weer welk percentage van de groep met het desbetreffende kenmerk naar de vier WIA-categorieën is gegaan. De laatste kolom vermeldt de omvang van deze groep als percentage van de totale instroom. Zo krijgt 41% van de mensen aan de WIA-poort geen WIA-uitkering toegewezen (WIA 35-min). Van

degenen die wel een WIA-uitkering toegekend krijgen, komt ruim de helft in de WGA 80-100 terecht. Iets meer dan de helft van de mensen die de WIA instromen is ouder dan 45 jaar en er komen relatief weinig mensen al op jonge leeftijd in de IVA. Vergeleken met de beroepsbevolking is de WIA-instroom laag opgeleid. Mensen met het laagste opleidingsniveau worden relatief vaak volledig arbeidsongeschikt verklaard (WGA 80-100 en IVA). Circa 18% van het instroomcohort heeft een niet-westerse achtergrond; zij zijn oververtegenwoordigd in de WIA 35-min en WGA 80-100. Slechts 7% van de groep met de laagste uurlonen komt in de WGA 35-80 terecht; voor de groep met de hoogste uurlonen is dat 41%. Bij 28% van de WIA-instromers is een urenbeperking vastgesteld.<sup>14</sup> Mensen met een hoge urenbeperking zijn vaak volledig arbeidsongeschikt. Daarnaast heeft 14% van de mensen op het moment van de claimbeoordeling medisch gezien geen mogelijkheden om te werken (GBM); 63% van hen komt in de WGA 80-100 terecht en 33% in de IVA.

Arts en Van Deursen (2012) laten zien dat langdurig zieke vangnetters over een breed front gemiddeld genomen ongunstigere kenmerken hebben dan langdurig zieke werknemers (met een vast contract). Hun gezondheidsbeleving is slechter, ze nemen minder eigen initiatief tot re-integratie en hebben veel vaker last van psychosociale problematiek (zoals schulden, verslaving, problemen in relatie- of zorgsfeer). Zij zijn ook minder goed opgeleid en hebben een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Dit komt voor een deel doordat zij tijdens de ziekteperiode vaak geen werkgever meer hadden die passend werk kon creëren binnen het eigen bedrijf.

Figuur 4.3

Status van instroomcohort 2010 in 2015 (in procenten)



Wn is voormalig werknemer; Vn is voormalig vangnetter

Bron: Databestand UWV en CBS

14 Voor de resterende 72% geldt dat ze (i) geen of een zeer beperkte urenbeperking (maximaal 40 uur) hebben, of (ii) dat dit aspect bij de claimbeoordeling niet aan de orde is geweest.

### *Veranderingen in de eerste vijf jaar na instroom*

In de jaren na de claimbeoordeling kan herstel of verslechtering van de gezondheid en arbeidsmogelijkheden optreden, waardoor men (na een herbeoordeling) in een andere categorie kan vallen. Figuur 4.3 laat zien in welke WIA-categorie het instroomcohort uit 2010, uitgesplitst naar voormalige werknemers en vangnetters, zich eind 2015 bevindt. Het merendeel van de instromers zit dan nog steeds in dezelfde WIA-categorie. Een substantieel deel van de WIA 35-min groep heeft na 5 jaar wel een WIA-uitkering: 20% van de voormalige werknemers en 17% van de voormalige vangnetters. Verder valt op dat voormalige werknemers in de WGA meer transitie vertonen dan vangnetters. Van de ingestroomde werknemers in de WGA 80-100 zit na 5 jaar 26% in de IVA (vergeleken met 10% van de vangnetters). In de WGA 35-80 stroomt 15% van de werknemers uit naar de IVA tegen 7% van de vangnetters. Dit verschil kan samenhangen met het doorbelasten van WGA-uitkeringslasten aan voormalige werkgevers voor een periode van 10 jaar.<sup>15</sup> Dit geeft werkgevers een financieel belang om voormalige werknemers of in de IVA geplaatst te krijgen of te laten uitstromen in de WIA 35-min. Ook de uitstroom uit de WGA naar herstel komt vaker voor onder werknemers dan onder vangnetters. Uitstroom naar herstel komt nauwelijks voor onder IVA-gerechtigden. Vanwege hun slechtere gezondheid en hogere leeftijd stromen zij relatief vaak uit door pensionering of overlijden.

## **4.3 De WIA-groepen op de arbeidsmarkt**

### *Kansen op de arbeidsmarkt verschillen sterk tussen groepen*

De kansen op de arbeidsmarkt verschillen sterk tussen de WIA-groepen en tussen voormalige werknemers en vangnetters (figuur 4.4).<sup>16</sup> Voormalige werknemers hebben, vooral in de WIA 35-min en WGA 35-80, een sterkere positie dan voormalige vangnetters, omdat zij in veel gevallen bij hun oude werkgever in dienst kunnen blijven, terwijl vangnetters een nieuwe werkgever moeten vinden. De participatiegraad van werknemers in de WIA 35-min en de WGA 35-80 lag de afgelopen jaren rond de 60%, meer dan het dubbele van die van de vangnetters. Dat 35-minners ondanks hun lagere AO-percentages niet meer participeren dan mensen in de WGA 35-80 is deels toe te schrijven aan hun relatief ongunstige arbeidsmarktkenmerken, zoals een relatief laag gemiddeld opleidingsniveau. In de WGA 80-100 hebben weinig mensen een baan, en dat geldt in versterkte mate voor de vangnetters in deze categorie. Onder invloed van de recessie is de werkgelegenheid voor alle groepen afgenomen. Spijkerman (2016) analyseert de daling van de participatiegraad van mensen in de WGA 35-80 en WGA 80-100 tussen 2010 en 2015 door deze te corrigeren voor wijzigingen in de samenstelling van de groep (leeftijd, geslacht, diagnose, sector, etc.). Voor de WGA 35-80 geldt ruwweg dat 8 procentpunt van de participatiedaling van voormalige werknemers (vangnetters 4 procentpunt) niet wordt

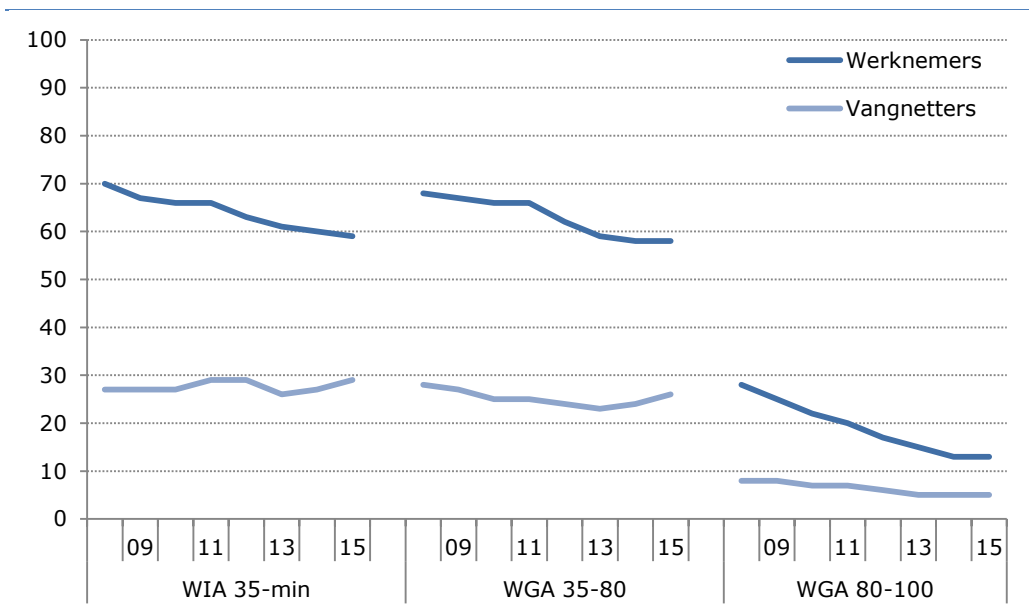
15 Sinds de invoering van de Wet BeZaVa worden de WGA-lasten van flexwerkers ook doorbelast aan de oude werkgever.

16 Het IBO-rapport richt zich vooral op de arbeidsparticipatie in de WIA 35-min, WGA 35-80 en WGA 80-100, omdat in deze groepen naar verwachting de bulk van het onbenutte arbeidspotentieel zit. Mensen in de IVA hebben een sterk verhoogde kans op overlijden, en uitstroom vanwege herstel komt nauwelijks voor. De arbeidsparticipatie in de IVA is erg laag. Voor het instroomcohort 2010 geldt dat 3,8% van de instromers in de IVA eind 2013 een dienstverband had. Medewerkers van UWV hebben op informeel verzoek van het IBO secretariaat een beperkt dossieronderzoek verricht. Daaruit bleek dat in 3 van de 10 gevallen het dienstverband in feite een sociaal karakter had of niet goed was geclassificeerd. In kwalitatieve zin is de problematiek qua arbeidsparticipatie in de WGA 80-100 en IVA op veel punten vergelijkbaar. De analyse in het IBO-rapport laat de IVA daarom veelal buiten beschouwing, en refereert alleen aan de IVA als dit relevant is.

verklaard door veranderingen in het bestand. Voor de WGA 80-100 is dit 7 respectievelijk 3 procentpunt. Het is aannemelijk dat deze niet verklaarde dalingen grotendeels de conjuncturele factor weerspiegelen.<sup>17</sup>

Figuur 4.4

Participatiegraad WIA-groepen, 2008-2015 (procenten)



Gegevens betreffen alleen participatie in de vorm van een baan als werknemer.

Bron: UWV (2016a)

Enmaal zonder werk kunnen WGA'ers en 35-minners moeizaam werk vinden, waarbij de kansen afnemen naarmate ze een hoger arbeidsongeschiktheidspercentage hebben en/of vangnetter zijn (Spijkerman 2016). Mensen met een arbeidsbeperking hebben bovendien moeite een eenmaal gevonden baan vast te houden. Van de mensen die in een bepaald jaar een nieuwe baan vinden, heeft 40% tot 60% na één jaar geen werk meer (UWV 2016a). Mensen die hun vaste baan bij hun oude werkgever verliezen, zijn voor nieuw werk vooral aangewezen op de flexibele schil van de arbeidsmarkt.

De ervaringen op de arbeidsmarkt van het instroomcohort 2010 in de jaren 2010-2015 bevestigen dit globale beeld. Tabel 4.2 vermeldt hoeveel procent van de ingestroomde groep – opgedeeld naar voormalige werknemers en vangnetters – een betaalde baan heeft (tijdelijk of vast contract) of als zzp'er (eventueel naast een baan als werknemer) werkzaam is. Voormalige werknemers hebben vaker een vast contract dan voormalige vangnetters, maar het aandeel vaste contracten in deze subgroep daalt in de tijd. Een deel van de voormalige werknemers die initieel bij hun werkgever konden blijven, wordt op termijn toch ontslagen en kan dan in het algemeen geen nieuwe vaste baan meer vinden. Bij vangnetters is het omgekeerde patroon zichtbaar. Een deel van hen weet in de loop van de tijd een vast contract te

17 Deze uitkomsten kunnen een globale indicatie geven van de omvang van de conjuncturele component in de participatiegraad. Ervan uitgaand dat de conjuncturele piek op de arbeidsmarkt eind 2008 was, zit tussen de piek en het dal van de participatiegraad in de WGA 35-80 en WGA 80-100 ruwweg 6 à 7 procentpunt.

verwerven. In 2015 had 45% van de voormalige vangnetters die als werknemer aan de slag waren een vaste baan, terwijl dat in 2011 nog geen 30% was. De ontwikkelingen in de twee subgroepen compenseren elkaar grosso modo. In de jaren 2011-2015 had ongeveer 1/3 van de werknemers een tijdelijk contract, terwijl dat in de beroepsbevolking ongeveer 1/8 was.

Tabel 4.2

Arbeidsmarktdeelname van instroomcohort 2010, 2010-2015 (procenten)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Voormalige werknemers</b>						
Participatiegraad	54,7	50,6	49,1	48,7	48,3	48,9
Als werknemer	52,4	47,7	45,5	44,5	43,8	44,2
Vast contract	46,2	38,7	35,9	34,7	34,2	34,3
Tijdelijk contract	6,2	9,0	9,6	9,8	9,6	9,9
Als zzp'er	4,1	4,5	5,1	5,9	6,1	6,5
Hybride werknemer-zzp'er	1,8	1,6	1,6	1,7	1,6	1,7
<b>Voormalige vangnetters</b>						
Participatiegraad	16,9	24,4	24,8	26,3	25,9	27,4
Als werknemer	13,1	19,9	19,8	20,9	20,4	21,8
Vast contract	4,4	5,7	6,4	7,3	8,3	9,9
Tijdelijk contract	8,7	14,2	13,4	13,6	12,1	12,0
Als zzp'er	4,1	5,1	5,8	6,3	6,5	6,7
Hybride werknemer-zzp'er	0,4	0,7	0,8	0,9	0,9	1,1
<b>Totaal</b>						
Participatiegraad	35,8	37,3	36,7	37,1	36,6	37,5
Als werknemer	32,7	33,6	32,4	32,3	31,5	32,3
Vast contract	25,3	22,0	20,8	20,5	20,6	21,3
Tijdelijk contract	7,5	11,6	11,5	11,7	10,9	11,0
Als zzp'er	4,1	4,8	5,5	6,1	6,3	6,6
Hybride werknemer-zzp'er	1,1	1,1	1,2	1,3	1,2	1,4

Alleen WIA 35-min, WGA 35-80 en WGA 80-100.

Bron: Databestand UWV en CBS

#### *Vangnetters en mensen in de WGA 80-100 werken relatief vaak als zzp'er*

Opvallend is dat voormalige werknemers en voormalige vangnetters nauwelijks verschillen in de mate waarin zij als zzp'er werkzaam zijn: voor beide groepen is dit 6 à 7% in 2015. De mate waarin beide groepen gebruik maken van de zzp-route naar werk hangt tevens positief samen met de mate van arbeidsongeschiktheid. In de WIA 35-min bedraagt het aandeel van zzp'ers in de totale participatiegraad van voormalige vangnetters 17% in 2015; in de WGA 35-80 is dit 23% en in de WGA 80-100 zelfs 39%.<sup>18</sup> Een dergelijk patroon is eveneens zichtbaar bij voormalige werknemers. Een verklaring hiervoor is dat zzp'ers onder het minimumloon kunnen werken, terwijl dit in een reguliere baan niet mogelijk is. De huidige statistieken kunnen een nauwkeuriger beeld geven van de arbeidsdeelname als ze ook rekening zouden houden met het zzp-schap als bron van betaald werk. Die is van relatief groot belang voor voormalige vangnetters en mensen in de WGA 80-100.

18 Deze cijfers zijn exclusief de zzp'ers die tevens werkzaam zijn als werknemer.



#### *Ook grote verschillen in de kans op werk binnen groepen*

Mensen met een arbeidsbeperking verschillen in relevante arbeidsmarktkenmerken, en die kunnen naast hun beperkingen van grote invloed zijn op hun kansen op werk. Denk aan leeftijd, opleidingsniveau en de beheersing van het Nederlands. Specifiek voor de WIA-groepen is een cruciale factor of men tijdens de wachtperiode wel of niet een werkgever heeft gehad, en zo ja of men bij deze werkgever in (vaste) dienst kan blijven na de claimbeoordeling. Om te bepalen welke kenmerken geassocieerd zijn met de kans op het hebben van betaald werk is voor het instroomcohort 2010 een standaard logistisch model geschat. Tabel 4.3 rapporteert per kenmerk de *odds ratio* voor het hebben van een baan voor de jaren 2011 en 2015, dus ruim één respectievelijk vijf jaar na de claimbeoordeling.<sup>19</sup> Een *odds ratio* kleiner/groter dan één betekent dat de kans dat iemand met een bepaald kenmerk werkt (bijvoorbeeld vrouw) kleiner/groter is dan voor een persoon uit de referentiecategorie (in dit geval man), gecorrigeerd voor de invloed van alle andere meegenomen kenmerken. De verbanden in tabel 4.3 kunnen echter niet als causale relaties worden geïnterpreteerd. Hieronder worden een aantal opvallende resultaten uitgelicht.

#### *Vangnetters staan (veelal permanent) op achterstand*

Een eerste relevante uitkomst is dat vangnetters in alle WIA-groepen een 15 tot 20% lagere kans op werk hebben als wordt gecorrigeerd voor hun ongunstigere arbeidsmarktkenmerken, en dat dit alleen in de WGA 35-80 verbetert naarmate de tijd verstrijkt. Dit is een aanwijzing voor een apart, positief effect op de arbeidsparticipatie van het hebben van een werkgever die voor relatief goede re-integratiemogelijkheden tijdens de ziektefase kan zorgen.

#### *Aan het werk blijven direct na claimbeoordeling is een belangrijke succesfactor*

Een tweede resultaat is dat het hebben/behouden van werk direct na de claimbeoordeling een zeer krachtige voorspeller is voor het hebben van werk in latere jaren. Dit betreft werknemers die na de claimbeoordeling kunnen blijven bij hun oude werkgever in een eventueel aangepaste functie, maar ook vangnetters die erin slagen snel een nieuwe baan te vinden. Van deze groep is ook vele jaren later een veel groter deel aan het werk dan van de groep die in 2010 werkloos is geraakt of gebleven. Dit suggereert dat een effectieve inzet op re-integratie tijdens de ziektefase ook op de langere termijn grote effecten kan hebben op de arbeidsparticipatie van mensen met een beperking.

#### *Slechtere baankansen voor ouderen, laagopgeleiden en mensen met een urenbeperking*

Leeftijd en opleidingsniveau zijn belangrijke voorspellers of mensen werk hebben. Vooral 55-plussers hebben lage en in de tijd afnemende relatieve kansen op werk. In de WGA 80-100 neemt het belang van opleiding sterk toe met de duur; naarmate lager opgeleiden langer in de WGA zitten verzwakt hun relatieve positie. Mensen met een niet-westerse achtergrond staan eveneens op achterstand. Dit kan duiden

<sup>19</sup> Het regressiemodel beschrijft of iemand wel/niet een baan (als werknemer) heeft in december van elk jaar. Vangnetters die ziek zijn geworden vanwege zwangerschap of bevaling en vangnetters met een no-riskpolis zijn voor de regressies aangemerkt als werknemer. De steekproef omvat alle nog in leven zijnde personen van het instroomcohort 2010 die in december jonger zijn dan 65 jaar. Kenmerken zijn bepaald op het moment van claimbeoordeling. De volledige schattingsresultaten voor alle jaren in de periode 2011-2015 en een korte toelichting zijn te vinden in de statistische internetbijlage. Er zijn ook separate regressies uitgevoerd voor voormalige vangnetters en werknemers. De verschillen bleken echter gering.

op taalproblemen en gebrekkige informele netwerken, maar ook op discriminatie. Daarnaast is het aantal gewerkte uren in de oude baan van belang; mensen met kleine deeltijdbanen komen op achterstand op de arbeidsmarkt. Ten slotte zorgt een ernstige urenbeperking vooral voor 35-minners voor een kleinere kans op participatie.

Tabel 4.3

 Relatieve kans dat iemand van het instroomcohort 2010 werkt, 2011 en 2015 (*odds ratio*)

	WIA 35 min		WGA 35-80		WGA 80-100	
	2011	2015	2011	2015	2011	2015
<b>Route naar WIA</b>						
REF = Als werknemer						
Als vangnetter	0,84	0,80	0,73	0,86	0,87	0,84
<b>Werk na claimbeoordeling</b>						
REF = Heeft werk						
Heeft geen werk	0,09	0,26	0,05	0,22	0,06	0,16
<b>Leeftijd</b>						
REF = < 34 jaar						
35-45 jaar	0,69	0,80	0,66	0,76	0,65	0,70
45-55 jaar	0,51	0,57	0,60	0,64	0,52	0,48
55-65 jaar	0,30	0,24	0,36	0,30	0,36	0,28
<b>Opleidingsniveau</b>						
REF = Basisonderwijs						
LBO	1,32	1,27	1,32	1,09	1,00	1,21
MBO/HAVO/VWO	1,57	1,49	1,51	1,17	1,20	1,64
HBO/WO	1,60	1,58	1,19	1,27	1,17	1,95
<b>Etnische achtergrond</b>						
REF = Nederlands						
Westers	0,84	0,78	0,95	0,91	0,81	0,83
Niet-westers	0,62	0,56	0,62	0,60	0,48	0,39
<b>Omvang oude baan</b>						
REF = > 32 uur						
24-32 uur	0,95	0,90	0,83	0,81	1,03	1,18
16-24 uur	0,80	0,85	0,73	0,75	0,73	0,77
< 16 uur	0,78	0,74	0,48	0,69	0,66	0,88
<b>Urenbeperking</b>						
REF = Maximaal 30 uur						
Maximaal 20 uur	0,52	0,54	1,13	0,96	0,65	0,74
Maximaal 10 uur	0,21	0,19	1,25	0,87	0,56	0,61

REF duidt de referentiecategorie aan; deze heeft per definitie een relatieve kans gelijk aan 1.

Bron: Eigen berekeningen op basis van databestand UWV en CBS

#### *Een substantieel deel van de 35-minners verlaat de arbeidsmarkt*

Zieke werknemers en vangnetters die minder dan 35% arbeidsongeschikt worden verklaard (bij de claimbeoordeling of na een herbeoordeling), ontvangen geen WIA-uitkering. Verliezen zij hun werk, dan zijn ze eventueel aangewezen op een WW-uitkering of bijstand. Melden zij zich ziek, dan kunnen ze – als ze verzekerd zijn voor de Ziektewet – een ZW-uitkering krijgen. Tabel 4.4 beschrijft wat er met deze specifieke groep gebeurt in de periode 2010-2015. Ongeveer de helft van de 35-minners is aan het werk (als werknemer en/of zzp'er); een aanzienlijk deel van deze groep heeft daarnaast ook een uitkering. De arbeidsparticipatie is tussen 2010 en 2015 licht toegenomen; de stijgende participatie (vanaf een laag niveau) van voormalige vangnetters weegt zwaarder dan de licht dalende participatie van voormalige

werknemers. Een grote groep 35-minners krijgt een WW-, ZW- of bijstandsuitkering. Vangnetters zijn daarin oververtegenwoordigd, vooral in de Ziektewet en de bijstand. Het aantal mensen met een uitkering neemt af van 57% in 2010 tot 31% in 2015 (werknemers 21%; vangnetters 40%) doordat uitkeringsrechten uitgeput raken. Voor een steeds grotere groep geldt dat zij in latere jaren geen uitkering (meer) ontvangen, maar ook niet aan het werk zijn.<sup>20</sup> Zij lijken zich te hebben teruggetrokken van de arbeidsmarkt (non-participatie). In 2015 geldt dat voor 30% van de voormalige vangnetters en 25% van de voormalige werknemers. Het niet toelaten tot de WIA van mensen die minder dan 35% van hun verdien capaciteit hebben verloren (maar wel gezondheidsbeperkingen kennen) zorgt op korte termijn voor een verhoogd gebruik van andere uitkeringen en leidt op wat langere termijn tot een gedeeltelijke terugtrekking van de arbeidsmarkt.

Tabel 4.4

Participatie en uitkeringsgebruik van personen die niet zijn toegelaten tot de WIA, instroomcohort 2010, 2010-2015 (procenten)

	Werkend	Uitkering	ZW	WW	Bijstand	Niet parti- cipierend	Werken en uitkering
<b>Voormalige werknemers</b>							
2010	67	35	10	25	4	10	11
2011	65	36	10	23	5	10	11
2012	64	32	10	17	6	15	10
2013	64	27	8	12	8	19	10
2014	64	23	6	10	8	23	9
2015	63	21	5	8	9	25	10
<b>Voormalige vangnetters</b>							
2010	22	80	33	47	14	9	12
2011	35	59	15	28	19	19	13
2012	36	51	16	17	22	24	11
2013	38	46	12	12	24	27	11
2014	39	42	9	10	25	30	11
2015	41	40	9	9	24	30	11
<b>Totaal</b>							
2010	45	57	21	35	9	10	11
2011	50	47	13	26	12	14	12
2012	50	42	13	17	14	19	11
2013	51	36	10	12	16	23	11
2014	51	33	8	10	16	27	10
2015	52	31	7	8	16	28	10

De kolommen WW, ZW en Bijstand tellen niet op tot de kolom Uitkering, omdat mensen meerdere uitkeringen tegelijkertijd kunnen hebben. Binnen de tabel geldt Werkend + Uitkering + Niet-participierend – Werken en uitkering = 100%.

Bron: Databestand UWV en CBS

Tot slot van dit hoofdstuk geeft tabel 4.5 een fijnmazig overzicht van het (geraamde) aantal mensen in de verschillende WIA-groepen die eind 2015 niet werkten (als werknemer en/of zzp'er) en ook niet medisch arbeidsongeschikt waren. Deze groep

<sup>20</sup> Het is niet uitgesloten dat sommige mensen in de WIA 35-min een andere uitkering dan een WIA-, WW-, ZW- of bijstandsuitkering ontvangen; bijvoorbeeld een IOW-uitkering. Dit is niet goed uit de statistieken te halen.

is opgesplitst langs twee relevante arbeidsmarktkenmerken: leeftijd en opleidingsniveau. Voor mensen in de WIA 35-min en WGA 35-80 geldt dat zij volgens de vigerende definitie van arbeidsongeschiktheid in staat zijn zelfstandig het minimumloon (per uur) te verdienen. Voor het overgrote deel van de populatie in de WGA 80-100 geldt dat niet. Wanneer verderop in het IBO-rapport beleidsopties aan de orde komen, kan deze tabel een idee geven hoeveel personen door een bepaalde maatregel worden geraakt.

Tabel 4.5

Aantal personen met een arbeidsbeperking dat niet werkt, 2015 (x 1.000 personen)

	Basisonder- wijs	LO of MBO/MAVO niet afgerond	MBO/HAVO/ VWO	HBO/WO	Totaal
<b>WIA 35-min</b>					
25-35	1	3	4	1	8
35-45	2	4	5	1	12
45-55	4	5	5	1	14
55-65	3	4	4	1	13
Totaal	11	16	18	3	48
<b>WGA 35-80</b>					
25-35	0	1	1	0	2
35-45	1	1	2	1	5
45-55	1	2	3	1	7
55-65	2	2	4	2	10
Totaal	4	6	10	4	24
<b>WGA 80-100</b>					
25-35	1	3	4	1	7
35-45	3	4	7	2	16
45-55	6	6	7	2	22
55-65	6	5	6	2	22
Totaal	17	19	24	6	67

WGA 80-100 is exclusief personen die medisch geen benutbare mogelijkheden hebben.

Bron: Eigen berekeningen op basis van databestand UWV en CBS

## Intermezzo 1: Hoe kijken uitkeringsgerechtigden tegen de WIA aan?

In het kader van het IBO heeft Kantar Public een onderzoek uitgevoerd naar persoonlijke ervaringen met langdurige ziekte, arbeidsongeschiktheid en werk van arbeidsongeschikte werknemers en hun (potentiële) werkgevers. Deze kwalitatieve analyse is gebaseerd op kleinschalige kringgesprekken (maximaal 8 personen) in zes focusgroepen, twee met werkgevers (kleine en grotere werkgevers) en vier met arbeidsongeschikte werknemers (WIA 35-min, WGA 35-80, WGA 80-100 en vangnetters). De focusgroepen zijn zo divers mogelijk samengesteld. De onderzoeksresultaten zijn, gezien het beperkte aantal deelnemers, niet representatief voor de WIA-populatie en werkgevers, maar kunnen wel kleur geven aan de bevindingen van de analyse. Dit intermezzo gaat in op de ervaringen van werknemers, het intermezzo tussen hoofdstuk 5 en 6 zal ingaan op de ervaringen van werkgevers.

### *Ervaringen werknemers*

De personen in de focusgroepen WGA 80-100 en WGA 35-80 geven over het algemeen aan dat de arbeidsongeschiktheidsinschatting van UWV in grote lijnen overeen komt met de eigen inschatting. Waar een enkeling dankzij een arbeidsongeschiktheidsverzekering zijn inkomen wel nog op peil kan houden, ervaren de meesten een forse teruggang in hun financiële situatie. Ook komt veelvuldig naar voren dat men vooral bezig is met de eigen gezondheid te behouden en/of verbeteren. Mocht hun situatie verbeteren, dan is het ook niet gelijk vanzelfsprekend dat men dan meer wil gaan werken.

*"Ik hoop dat het nog wat beter wordt. Maar met alles wat ik win zou ik eerst mezelf willen redden, mijn huishouden willen doen." (80-100)*

De groep 35-min geeft vooral aan zich niet serieus genomen te voelen en het niet eens te zijn met het arbeidsongeschiktheidspercentage dat UWV heeft ingeschat. Men ervaart wel de klachten die ervoor zorgen dat ze niet meer zoals voorheen kunnen werken, maar recht op een uitkering hebben ze niet, dit zorgt vaak voor financiële problemen.

*"De arts zei: ik heb ook rugpijn en moet toch gaan werken." (35-min)*

Wat de groep vangnetters bindt, is dat ze niet in dienst waren bij een vaste werkgever toen ze ziek werden. Afhankelijk van het arbeidsongeschiktheidspercentage zijn hun problemen soortgelijk.

*"Vervolgens kreeg ik een vervolgitkering. Ik ben bijna failliet gegaan. Het is het verschil tussen op vakantie kunnen en een minimaal leven." (vangnetter)*

De ervaring met de manier waarop werkgevers de re-integratieverplichtingen invullen verschilt sterk. De een vindt dat hun werkgever er veel aan heeft gedaan om hen te begeleiden, de ander stelt dat de werkgever niks heeft gedaan. Over het algemeen vindt men niet dat de verplichtingen hebben geholpen bij het re-integreren. Veel werknemers hebben ook het idee dat hun werkgever liever van ze af wil uit commerciële overwegingen of onmogelijke eisen stelt. Ook vertrouwt men vaak de bedrijfsarts niet, die als een verlengstuk van de werkgever wordt gezien. Een enkeling heeft wel veel steun van de werkgever ervaren.

*"Het was of dat werk doen of niks." (80-100)*

*"Ik heb een heel traject gehad na de operatie. Prima, geef zelf maar aan of het gaat of niet." (35-80)*

Veel deelnemers zijn ook niet goed op de hoogte van de verplichtingen van de werkgever (Wet poortwachter), zij hebben vaak het idee dat zij zich meer moeten inspannen dan de werkgever, terwijl zij daar eigenlijk te ziek voor zijn. Vooral de ervaringen van de groep WIA 35-min zijn heel negatief, de meesten zijn dan ook niet meer in dienst bij de werkgever. Wat veel deelne-

mers wel zou kunnen motiveren om weer (meer) aan het werk te gaan is het vooruitzicht op meer financiële ruimte, sociale contacten en deelname aan de samenleving.

*"Ik word er wel eens moe van als er wordt gevraagd: wat doe je? Dat je er niet een antwoord op kunt geven."* (vangnetter)

Veel werknemers stellen echter bepaalde voorwaarden aan weer (meer) aan het werk gaan. Deze zijn onder andere: persoonlijke begeleiding, oog voor de gezondheid en het bij hun oude werkgever kunnen blijven.

*"Voor een nieuwe werkgever ben je een kneus."* (80-100)

Er heerst ook het gevoel dat (meer) werken niet altijd leidt tot een (grote) inkomensverbetering en dat vindt men teleurstellend. Ook is er angst voor verlies van de WIA-uitkering, deze wordt namelijk gezien als een vangnet, terwijl een eventuele WW-uitkering eindig is en verplichtingen met zich meebrengt.

*"Het is een zekerheid die je hebt. Ook al is het heel weinig, je hebt het wel."* (vangnetter)

Een opleiding volgen komt niet naar voren als een optie, vanuit de WW hebben een aantal deelnemers al ervaren dat het vaak niet mogelijk is omdat men beschikbaar moet zijn voor de arbeidsmarkt. Ook hebben veel deelnemers niet genoeg energie om aan een opleiding te beginnen. Ten slotte speelt de financiële kant ook een rol, de kosten van de opleiding in combinatie met een terugval in inkomsten kunnen velen niet opbrengen.

*"Het mag op eigen kosten. Maar dat gaat niet, ik kom amper rond. De wil is er wel."* (35 – 80).

ZZP'er worden is door de onzekerheid en de gezondheidsbeperkingen voor het merendeel van de werknemers ook geen mogelijkheid. Degenen die wel weer aan het werk zijn hebben vaak moeite om over hun arbeidsongeschiktheid te praten met de werkgever. Ze zijn er bang voor dat ze te maken krijgen met discriminatie of dat ze als minderwaardig worden gezien. Vooral wanneer men met niet zichtbare aandoeningen kampt, ervaart men minder empathie op de werkvloer.

*"Als je weggaat om 1 uur is het: heb je al weekend? Maar ik lig de rest van de middag in bed. Het kost me veel energie het mensen uit te leggen."* (80 – 100)

Degenen die nu nog in dienst zijn bij de oude werkgever kijken positiever op de achterliggende periode terug dan degenen bij wie het tot een ontslag is gekomen. Het in dienst blijven bij de oude werkgever lijkt met het oog op een onzekere arbeidsmarkt de beste optie voor de meeste werknemers. Naar een quotaregeling kijkt men met gemengde gevoelens. Aan de ene kant zorgt het voor meer baankansen, aan de andere kant wil men graag aangenomen worden vanwege zijn of haar kwaliteiten in plaats van beperkingen.

Adviezen aan de overheid vanuit de werknemers zijn onder andere: werken naast een uitkering beter belonen, betere regelingen voor 50-plussers en een betere informatievoorziening. Ook wenst men meer maatwerk, een uitkering aangepast aan het arbeidsverleden en een klantvriendelijkere opstelling van UWV.

De ervaringen van werknemers met UWV variëren sterk. Waar men bij de groep 80-100 nog vaak vrij neutraal is, heeft de groep 35-80 wisselende ervaringen met UWV. De groep 35-min is het meest negatief over UWV, zij voelen zich vaak niet gehoord. Wat vaststaat is dat een oproep tot herkeuring bij de meesten spanning oproept, men is bang dat de opgebouwde balans verstoord raakt of dat de uitkering in gevaar komt. Zelfs de uitnodiging om deel te nemen aan dit onderzoek riep bij een aantal mensen de vraag op of hun uitkering gevaar liep als ze niet mee zouden doen.

*"Er wordt niet naar je geluisterd. <> Je wordt zeker van hen dan je hoort te worden. Ik was ook erg geschrokken van jullie brief (red.: de uitnodigingsbrief voor het onderzoek)." (35-min)*

Bij de vangnetters loopt het contact met UWV als keuringsinstantie en uitkeringsinstantie door elkaar heen. Daardoor ziet deze groep het contact vaak niet als dienstverlening of ondersteuning, terwijl dat vaak door hen wel gewenst is. Ook hebben ze behoefte aan een vaste contactpersoon en snellere en duidelijkere informatievoorziening.

*"Het is onvoorstelbaar. Als je zelf geen contact opneemt, kan het een jaar duren." (vangnetter)*

#### *Bevindingen sluiten aan bij ander onderzoek*

Veel van bovengenoemde ervaringen komen ook in andere onderzoeken naar voren. Zoals de beperkte kennis van het uitkeringssysteem; men weet vaak wel dat werken loont, alleen de details worden vaak als complex ervaren. Ook vindt men dat de financiële prikkel om te werken te klein en niet transparant genoeg is (mede door nabetalings- en terugvorderingen), en dat de communicatie van de voordelen van werkhervatting beter kan. Daarnaast is er behoefte aan een betere begeleiding door UWV, waaronder een vaste contactpersoon (Van der Burg et al. 2009). Groepen met hogere arbeidsongeschiktheidspercentages staan over het algemeen positiever tegenover de regeling dan de groepen met lagere percentages (Van der Burg en Molenaar-Cox 2009). Van Horssen en Van Doorn (2007) vinden dat een goede gezondheid, voldoende motivatie van de werknemer en een begripvolle werkgever belangrijke voorwaarden zijn voor succesvolle re-integratie. Aan een goede gezondheid mankeert het veel mensen juist, de voornaamste reden voor WGA-cliënten om niet naar werk te zoeken is de beperkte gezondheid (Inspectie SZW 2016). Van de totale groep niet-werkenden is bijna de helft wegens gezondheidsredenen niet op zoek naar een baan. Verder hebben mensen met een (zichtbare) aandoening of beperking een grotere kans om slachtoffer te worden van pestgedrag op de werkvloer en hebben zij het idee minder kansen te krijgen op promotie, ontwikkeling en opleiding (Versantvoort 2016).

## 5 De weg naar en de toegang tot de WIA

Dit hoofdstuk presenteert een analyse van de belemmeringen en prikkels voor arbeidsparticipatie in de wachtperiode tot de WIA-claimbeoordeling en in de wijze waarop het arbeidsongeschiktheidspercentage wordt vastgesteld bij de claimbeoordeling.

Paragraaf 5.1 bekijkt allereerst de weg naar de WIA-poort. Ervaringen uit binnen- en buitenland leren dat de beste manier om de participatie van mensen met een arbeidsbeperking te bevorderen, is voorkomen dat ze instromen in een arbeidsongeschiktheidsregeling. Opvallend is dat meer dan de helft van de WIA-instroom afkomstig is uit de Ziektewet. Langdurig zieke vangnetters hebben doorgaans geen band meer met een werkgever, wat hun werkhervattingskans negatief beïnvloedt. Ze moeten voor hun re-integratie op zoek naar een nieuwe werkgever, eventueel met ondersteuning van UWV of een private re-integratiedienstverlener. Dit blijkt lastig, en vergroot hun kans om bij de WIA-poort aan te komen.

Paragraaf 5.2 onderzoekt de toegang tot de WIA. Het verlies van verdien capaciteit staat centraal in de berekening van het arbeidsongeschiktheidspercentage. Het vastgestelde percentage is echter niet altijd een goede indicatie van het resterende arbeidspotentieel. Hierdoor komen er soms mensen in de WIA die, ondanks hun ziekte of beperking, nog wel zouden kunnen werken. Bovendien spelen bij de bepaling van de mate van arbeidsongeschiktheid niet alleen medische beperkingen een rol. Ook een laag opleidingsniveau kan ervoor zorgen dat geen functies meer te duiden zijn die iemand zou kunnen vervullen. De WIA-claimbeoordeling houdt weinig rekening met de mogelijkheden om nog bekwaamheden te verwerven.

### 5.1 De weg naar de WIA

- (i) Mensen met een werkgever: loondoorbetaling bij ziekte

#### *Werkgeversverplichtingen bij ziekte zijn erg effectief...*

Het stelsel rondom ziekte en arbeidsongeschiktheid is primair ingericht rondom (het behouden van) de band tussen de werkgever en diens zieke werknemer. De sinds 1993 ingevoerde hervormingen (premiëdifferentiatie, wet verbetering poortwachter, aanscherping van het Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten, stapsgewijze verlenging van de loondoorbetalingsperiode en invoering van de WIA) hebben geleid tot een forse daling van de instroom in de arbeidsongeschiktheidsregeling.<sup>21</sup> Deze daling is niet gepaard gegaan met een stijging van de werkloosheid (De Jong et al. 2010).<sup>22</sup>

#### *...maar balans tussen werkgevers- en werknemersrechten en -plichten is belangrijk*

Werkgevers geven veelal aan dat zij het goed vinden dat zij een verantwoordelijkheid hebben voor de re-integratie van hun zieke werknemers. Ze voelen zich ook

21 Zie Van Sonsbeek en Gradus (2013), Molenaar-Cox et al. (2010), Koning (2009), Zwinkels (2007), De Jong et al. (2005), Berendsen et al. (2007) voor studies naar de daling van de instroom in de WIA.

22 Koning en Van Vuuren (2010) en De Jong et al. (2011) laten zien dat invoering van premiëdifferentiatie en de Wet verbetering poortwachter niet hebben geleid tot een stijging van het aantal werkloosheidsuitkeringen.



verantwoordelijk, en geven aan dat zij er zelf belang bij hebben dat zieke werknemers na (gedeeltelijk) herstel weer snel hun werk hervatten. Uit de focusgroepgesprekken met werkgevers komt het beeld naar voren dat zieke werknemers vaak heel open zijn over hun aandoeningen en beperkingen; in die gevallen verloopt de re-integratie vaak goed.

Tegelijkertijd worden verzuimgevallen waarin het voor de werkgever niet duidelijk wordt wat er precies aan de hand is, als lastig ervaren. Werkgevers geven aan dat zij zich in die situaties tamelijk machteloos voelen (Brummelkamp et al. 2014). Een werkgever kan de balans tussen werkgevers- en werknemersverplichtingen als scheef ervaren in gevallen waarin hij twijfelt aan de ziekte van de werknemer of aan de oprechtheid waarmee de werknemer streeft naar re-integratie. De vertrouwelijkheid van medische informatie speelt hierbij ook een rol. Als een zieke werknemer onvoldoende meewerkt aan zijn re-integratie, kan de werkgever hem een loonsanctie opleggen. Het is voor een werkgever echter lastig en juridisch risicovol om een zieke werknemer een loonsanctie op te leggen als hij niet precies weet wat hem mankeert. Dergelijke 'lastige' gevallen zijn slechts een klein percentage van alle ziekteverzuim, maar lijken een grote invloed te hebben op het draagvlak voor het stelsel van rechten en plichten van de werkgever en van de zieke werknemer (Brummelkamp et al. 2014).

Een mogelijkheid om het draagvlak te vergroten, zonder de re-integratiekansen van zieke werknemers te verkleinen, kan zijn om zieke werknemers een groter (financieel) belang te geven bij een snelle re-integratie, bijvoorbeeld door de hoogte van de loondoorbetaling in te perken. Die hoogte wordt voor vrijwel alle werknemers via de cao aangevuld tot 100% in de eerste 6 tot 12 maanden ziekte, en minimaal 170% cumulatief over de eerste twee jaar (box 2). Uit onderzoek van Brummelkamp et al. (2014) blijkt dat werkgevers gemiddeld 145% van het loon zouden betalen, indien ze zelf de hoogte van de loondoorbetaling mochten bepalen. Dat komt redelijk overeen met de wettelijke 140%. Het suggereert dat sociale partners aan zet zijn om kritisch te kijken naar hun bovenwettelijke afspraken over loondoorbetaling bij ziekte. De overheid kan ze daarin stimuleren, bijvoorbeeld door het sluiten van een sociaal akkoord, het hervormen van het algemeen verbindend verklaren van cao-afspraken of het wettelijk inperken van bovenwettelijke afspraken.

(ii) Mensen zonder werkgever: de Ziektewet

#### *Langdurig zieke vangnetters hebben vaak geen werkgever meer...*

Inmiddels bestaat meer dan de helft van de instroom in de WIA uit (ex-)werknemers die via de Ziektewet in de WIA belanden, de zogeheten vangnetters. Dit aandeel zal waarschijnlijk verder toenemen als de trend van flexibilisering op de arbeidsmarkt doorzet (Bolhaar et al. 2016). Langdurig zieke vangnetters hebben doorgaans geen band meer met een werkgever.<sup>23</sup> Ze zijn dus behalve ziek ook werkloos; er is meestal geen werkgever meer die hen begeleidt bij hun re-integratie, vooral bij langdurig ziekteverzuim (Van der Burg et al. 2014)<sup>24</sup>. Ze moeten op zoek naar een

23 De meeste WIA-instromers vanuit het vangnet zijn zieke WW'ers, mensen die ziek uit dienst zijn gegaan ('einddienstverbanders') en zieke uitzendkrachten.

24 Sindsdien zijn de financiële prikkels voor publiek verzekerde werkgevers van zieke uitzendkrachten en einddienstverbanders toegenomen (BeZaVa). Het is nog niet bekend welk effect dat heeft gehad op het aantal langdurig zieke uitzendkrachten en einddienstverbanders dat re-integratiebegeleiding krijgt van hun voormalig werkgever.

nieuwe werkgever, eventueel met ondersteuning van UWV of een private re-integratiedienstverlener.

#### *...wat hun kans op re-integratie verkleint*

Dat is een probleem omdat het Nederlandse stelsel juist is ingericht rondom een sterke verantwoordelijkheid voor de werkgever. Het is ook een probleem omdat werkloosheid leidt tot een slechtere gezondheid (Schuring et al. 2011; Carlier et al. 2013), wat de terugkeer naar werk extra bemoeilijkt en tegelijkertijd des te urgenter maakt. Terugkeer naar werk heeft voor werklozen met een slechte gezondheid een vrijwel direct en positief effect op hun gezondheid; Schuring et al. (2011) zien werkhervatting dan ook als een therapeutische interventie. Tot slot hebben vangnetters gemiddeld genomen een relatief ongunstige arbeidsmarktpositie, afgezien van hun gezondheidsklachten, door hun gemiddeld lagere opleidings- en/of ervaringsniveau. In geval van langdurig ziekteverzuim hebben zij daardoor een grotere kans om op afstand van de arbeidsmarkt te geraken.

Voor vangnetters is het dus extra belangrijk dat ze snel hun werk proberen te hervatten. In de praktijk blijkt echter dat vooral zieke WW'ers maar zelden een werkhervattingspoging doen vergeleken met zieke werknemers: slechts 7% van de WW'ers die na 10 maanden nog ziek zijn, tegenover 77% van de werknemers (De Jong et al. 2010). Het feit dat zij niet kunnen terugkeren bij een werkgever speelt daarbij waarschijnlijk een belangrijke rol, naast een gemiddeld slechtere gezondheid en een lager opleidingsniveau. Uit vervolgonderzoek blijkt dat een groot deel van de zieke WW'ers hun werkloosheid als belemmering ervaart om weer aan het werk te gaan, terwijl hun gezondheid naar eigen zeggen werken wel toelaat (Van der Burg et al. 2014). Zij zijn somber over hun kansen om weer werk te vinden: de helft noemt een algemeen gebrek aan banen, en eveneens de helft noemt hun leeftijd als belemmering. Eén op de tien noemt onvoordelige financiële gevolgen als belemmering voor werkhervatting. Arts en Van Deursen (2012) concluderen dat de helft van de hogere instroomkans in de WIA van vangnetters kan worden verklaard door hun slechtere gezondheid. De andere helft wordt door hen toegeschreven aan de setting, specifiek het ontbreken van een werkgever.

#### *Tijd 'op de bank' is soms lang voor vangnetters...*

Het is de vraag of het huidige stelsel optimaal werkt om te voorkomen dat vangnetters zonder werkgever op grote afstand van de arbeidsmarkt geraken. Er kan enerzijds worden gekeken of de mogelijkheden voor vangnetters om lang in een uitkering te blijven, mogelijk te ruim zijn, en anderzijds naar de mogelijkheden voor intensievere begeleiding bij hun terugkeer naar werk. Wat betreft het eerste kan worden geconstateerd dat vangnetters lange tijd in de WW en ZW kunnen verblijven alvorens ze bij de WIA-poort aankomen. Ze zijn dan afwisselend werkloos en ziek; pas na een aaneengesloten ziekteperiode van twee jaar komen ze bij de WIA-poort.<sup>25</sup> Als ze worden afgewezen voor de WIA (35-min) zullen ze in eerste instantie werkloos zijn en (opnieuw) in de WW komen als ze nog WW-rechten hebben. Deze groep WW'ers meldt zich vaker (opnieuw) ziek en stroomt ongeveer drie keer zo vaak in de ZW als andere WW'ers (Havinga et al. 2016). Het feit dat ze als 35-min zijn beoordeeld, betekent immers niet dat ze geen gezondheidsklachten hebben. Binnen de groep WIA 35-min maken voormalige vangnetters veel vaker gebruik van de ZW dan voormalige werknemers (tabel 4.4). Ook mensen die bij de eerstejaars-

25 Met tussenpoos van maximaal vier weken.

beoordeling Ziektewet 35-min worden verklaard melden zich relatief vaak opnieuw ziek: een kwart tot een derde van hen wordt in de vijftien maanden na uitstroom opnieuw in de ZW aangetroffen (UWV 2016b). Van de vangnetters die bij de WIA-claimbeoordeling als WIA 35-min worden beoordeeld stroomt ongeveer 20% binnen vijf jaar alsnog in de WIA (UWV 2016a). Het beperken van de mogelijkheden om herhaaldelijk van de Ziektewet gebruik te maken, kan voorkomen dat vangnetters lang in een uitkering verblijven en uiteindelijk alsnog instromen in de WIA.

*...en de prikkels tot werkhervatting zijn niet optimaal*

Ziekmelden als WW-gerechtigde heeft als curieus gevolg dat je een hogere netto-uitkering krijgt. Voor de ZW-uitkering geldt namelijk, in tegenstelling tot de WW-uitkering, de arbeidskorting. Voor een (ex-)werknemer met een modaal inkomen valt een ZW-uitkering daardoor circa 250 euro netto per maand hoger uit dan een WW-uitkering. Het verschil wordt nog vergroot doordat UWV in de ZW het vakantie-geld direct uitbetaalt, in plaats van achteraf zoals in de WW. Jezelf beter melden in de ZW betekent dus direct een aanzienlijke verlaging van je netto-uitkering, zelfs als je kunt terugvallen op de WW. Deze financiële prikkel kan mensen ervan weerhouden om zich beter te melden en zo snel mogelijk een werkhervattingspoging te doen.

Voor vangnetters die bij herstel niet meer kunnen terugvallen op een WW-uitkering, en die ook geen werkgever hebben om bij terug te keren, is het belang van behoud van een ZW-uitkering nog groter. Dit kan 'moreel gevaar' uitlokken. De vroegere WAO bevatte een omvangrijke 'verborgen werkloosheid': een aanzienlijk deel van de WAO'ers was vooral werkloos of vervroegd uitgetreden en niet zozeer arbeidsongeschikt (SZW 2014). Sindsdien is het stelsel ingrijpend hervormd en beoordelen verzekeringsartsen van UWV iemands arbeids(on)geschiktheid. Toch is het denkbaar dat de ZW en ook de WIA soms dienen als alternatieve uitkering of vervolguutkering bij werkloosheid. Sommige aandoeningen en de mate waarin deze leiden tot arbeidsbeperkingen zijn namelijk moeilijk objectief vast te stellen voor een verzekeringsarts (box 4). Dat impliceert dat de toegang tot de ZW en de WIA tot op zekere hoogte beïnvloedbaar is.

**Box 4**

Objectiviteit van arbeidsongeschiktheid

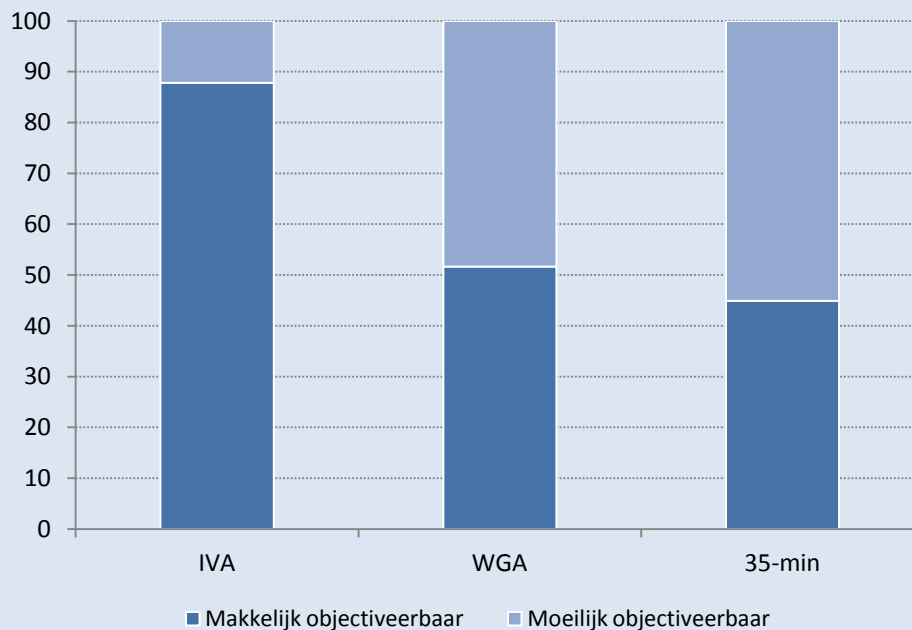
Mensen kiezen er niet voor om ziek te zijn. Tegelijkertijd is het zo dat ziekte, en de mate waarin ziekte leidt tot arbeidsongeschiktheid, niet altijd gemakkelijk objectief vast te stellen. Bij sommige ziektebeelden moet de verzekeringsarts meer afgaan op wat de zieke zelf vertelt en ervaart, dan bij andere. Bovendien verschilt de manier waarop mensen beperkingen ervaren ten gevolge van een aandoening: de ene persoon kan beter omgaan met een bepaalde aandoening dan een ander. Hierbij spelen ook psychische en sociale aspecten een rol.

Verzekeringsartsen worden zorgvuldig getraind in het beoordelen van ziekte en arbeidsongeschiktheid. Ook kunnen ze de behandelend arts consulteren. Desondanks blijven beoordelingsfouten mogelijk. Met het oog op het minimaliseren van de kans op beoordelingsfouten hebben verzekeringsartsen en medisch adviseurs van UWV ten tijde van de WAO-herbeoordelingen in 2004 bepaald welke aandoeningen voor een verzekeringsarts relatief gemakkelijk en welke relatief moeilijk objectiveerbaar zijn. Aandoeningen die als moeilijk objectiveerbaar zijn beoordeeld, zijn veelal psychische klachten, zoals spanningsklachten en angststoornissen, maar soms ook lichamelijke klachten zoals duizeligheid en bepaalde soorten pijnklachten. Makkelijk objectiveerbare aandoeningen zijn vooral lichamelijke aandoeningen, maar ook enkele psychische aandoeningen zoals zwakzinnigheid en schizofrenie.

Figuur 5.1 laat zien hoe beide categorieën zich tot elkaar verhouden, voor verschillende uitkomsten van de WIA-claimbeoordeling. Bijna 90% van de mensen met een beoordeling IVA heeft een aandoening uit de categorie gemakkelijk objectiveerbaar. Bij de mensen met een beoordeling WGA is dit ongeveer de helft. Vermoedelijk is dit verschil (deels) het gevolg van de stricte toepassing van het duurzaamheids criterium voor de IVA: het ligt voor de hand dat het voor moeilijk objectiveerbare aandoeningen lastiger is vast te stellen dat toekomstig herstel vrijwel is uitgesloten. Mensen van wie de WIA-claim wordt afgewezen (35-min) hebben, net als mensen met een beoordeling WGA, in ongeveer de helft van de gevallen een aandoening die wordt beschouwd als moeilijk objectiveerbaar. Hierbij moet worden bedacht dat er ook sprake kan zijn van zogenaamde comorbiditeit, oftewel het samengaan van verschillende aandoeningen. Bijvoorbeeld psychische klachten naast lichamelijke klachten. De figuur heeft betrekking op de aandoening die de verzekeringsarts als hoofddiagnose heeft vastgesteld.

Figuur 5.1

Objectiveerbaarheid van aandoeningen en de mate waarin ze leiden tot arbeidsongeschiktheid (aandeel in procenten).



Cijfers hebben betrekking op WIA-claimbeoordelingen van zieke WW'ers tot en met april 2016. De meest recente cohorten hebben derhalve ook een eerstejaarsbeoordeling ZW gehad. De figuur heeft uitsluitend betrekking op de WIA-claimbeoordelingen.

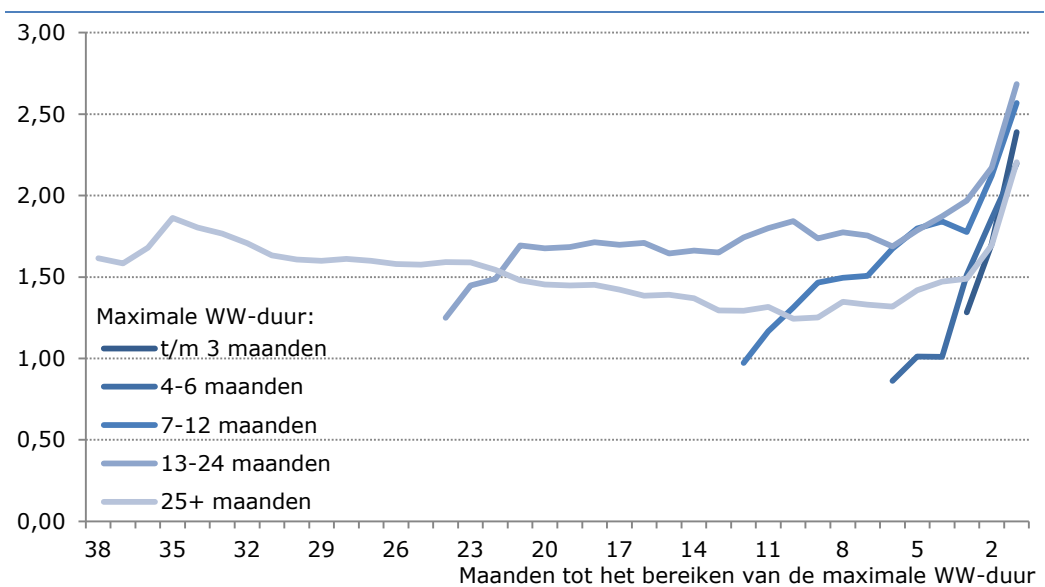
Bron: UWV.

Bij moeilijk objectiveerbare aandoeningen is er een grotere marge of onzekerheid in de beoordeling, en zal er gemiddeld genomen dus ook meer ruimte zijn om de beoordeling te beïnvloeden. Niemand is graag ziek, maar mensen wier inkomen of inkomenszekerheid ervan afhangt, kunnen zich wel verleid of gedwongen voelen om hun klachten wat steviger aan te zetten dan ze in werkelijkheid zijn teneinde te voorkomen dat ze geen uitkering (meer) krijgen. Bij de toelating tot de IVA zal dit waarschijnlijk zelden van invloed zijn. Bij de toelating tot de WGA is de ruimte voor beïnvloeding groter. Die kan overigens ook de andere kant opgaan als mensen in het gesprek met de verzekeringsarts hun eigen mogelijkheden juist positiever inschatten dan ze in werkelijkheid zijn. Enkele deelnemers aan de focusgroepen met WIA-gerechtigden gaven aan dat zij de beoordeling van hun arbeidsmogelijkheden door UWV aanvankelijk te pessimistisch vonden, maar dat zij later tot de conclusie waren gekomen dat zij hun beperkingen zelf te licht hadden ingeschat.

Een analyse van de ziekmeldingen van WW'ers kan aanwijzingen opleveren of dit speelt bij de instroom in de ZW. Circa 45% van de ziekmeldingen in de WW leidt tot instroom in de ZW (na maximaal 13 weken). Figuur 5.2 laat zien dat WW'ers zich vaker ziek melden naarmate het moment waarop de uitkering afloopt in zicht komt, en dat dit niet samenhangt met de maximale duur van de uitkering.<sup>26</sup> Dat is opvallend, aangezien WW'ers verplicht zijn ziekte uiterlijk op de tweede ziektedag te melden bij UWV.

**Figuur 5.2**

Stijging van het aantal ziekmeldingen van WW-gerechtigden bij het bereiken van de maximale WW-duur (percentage per maand)



WW'ers zijn gegroepeerd op basis van hun maximale WW-duur: tot en met 3 maanden, 4 t/m 6, 7 t/m 12, 13 t/m 24 maanden, en meer dan 24 maanden.

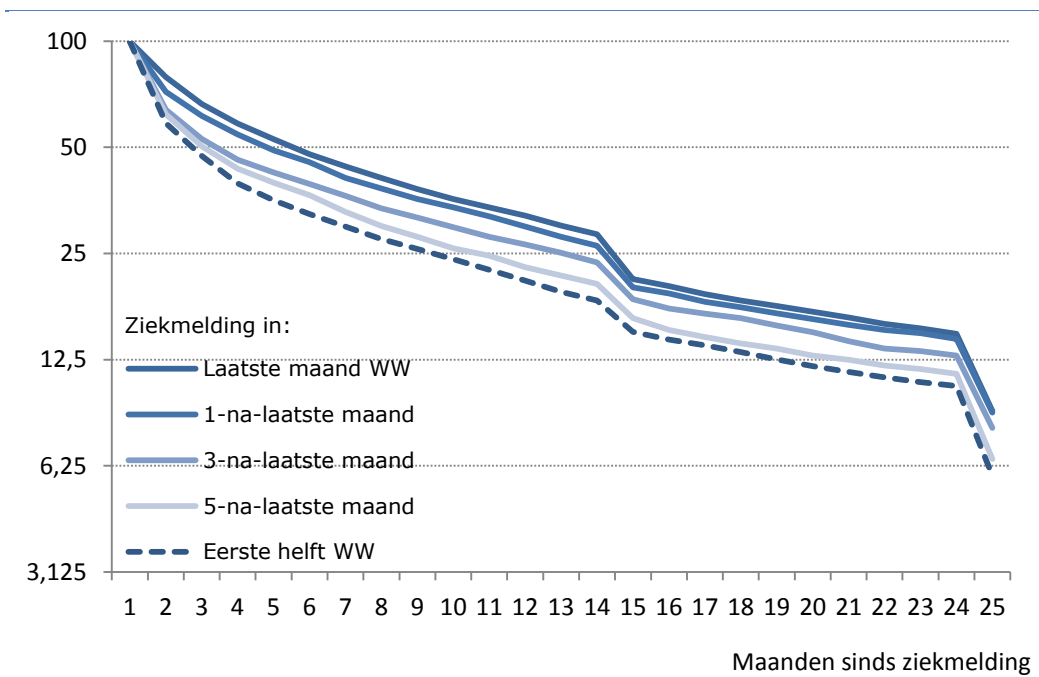
Bron: UWV

Het is denkbaar dat het hier 'uitgestelde' ziekmeldingen betreft, doordat sommigen hun ziekte pas melden wanneer het einde van hun WW-uitkering in zicht komt. Figuur 5.3 laat daarom zien hoe lang WW'ers ziek zijn. Daaruit blijkt dat ziekmeldingen nabij einde WW vaker een langdurige ziekteperiode inluiden met een grotere kans op uiteindelijke instroom in de WIA. Aangezien het niet logisch lijkt dat juist de ernstigere gezondheidsklachten met gemiddeld langere hersteltermijnen laat worden gemeld, is het niet aannemelijk dat 'uitgestelde' meldingen de stijging van de ziekmeldingen verklaren. Een mogelijke verklaring is dat het financiële belang van behoud van een uitkering een rol speelt in de afweging om zich ziek dan wel beter te melden. De groep die zich vlak voor het bereiken van de maximale WW-duur ziekmeldt, komt uiteindelijk anderhalf keer zo vaak in de WIA als andere zieke WW'ers. Bij ongeveer 10% van alle WIA-instromers vanuit de WW is sprake van een 'late' ziekmelding. Bij degenen met een WW-duur van 12 maanden of minder is dit ongeveer 30%.

<sup>26</sup> Er is ook gekeken of de stijging van de ziekmeldfrequentie toe te schrijven is aan een noemereffect doordat gezonde personen de WW verlaten vlak voordat het WW-recht eindigt; dit lijkt niet het geval.

Figuur 5.3

Ziekteverloop van WW'ers voor verschillende ziekmeldmomenten ten opzichte van het einde van hun maximale WW-duur (percentage dat nog ziek is)



Logaritmische schaal: de afstand tussen twee streepjes is een factor 2 verschil in de kans om nog steeds ziek te zijn. Maand 1 is het moment van instroom; maand 25 markeert de instroom in de WIA. Een deel van de WW'ers heeft te maken gekregen met de eerstejaarsbeoordeling ZW, te zien aan de hogere uitstroom in maand 15.

Bron: UWV

*Experimenten nodig voor effectmeting van intensievere verzuimbegeleiding...*

UWV besteedt extra aandacht aan mensen die zich ziek melden vlak voor het einde van hun WW-uitkering: zij worden bijvoorbeeld sneller opgeroepen voor een gesprek bij een verzekeringsarts als de verzuimbegeleider twijfels heeft over de ziekmelding. De meeste WW'ers die zich ziekmelden, worden echter niet beoordeeld door een verzekeringsarts zo lang de zieke aangeeft dat hij verwacht op relatief korte termijn, en binnen 13 weken na ziekmelding, te herstellen. Dat zou waarschijnlijk ook niet efficiënt zijn: in veel gevallen is sprake van kortdurende ziekte, bijvoorbeeld griep. Uit oogpunt van efficiënte inzet van middelen probeert UWV ook om de verzuimbegeleiding zo veel mogelijk telefonisch te doen waar dat passend wordt geacht. Vraag is of de verzuimduur, en de kans op uiteindelijke instroom in de WIA, beperkt kan worden door (nog) intensievere verzuimbegeleiding voor publiek verzekerde ZW'ers.

Een onderzoek van Van der Burg et al. (2013) in opdracht van een private verzekeraar heeft een vergelijking gemaakt van de ziekteverzuimduur van uitzendkrachten voor wie UWV de ZW-arborol vervult, en uitzendkrachten voor wie Acture dat doet. Hieruit kwam naar voren dat de verzuimduur korter was bij Acture dan bij UWV, en de uiteindelijke kans op instroom in de WIA kleiner. Als mogelijke verklaring van deze verschillen wordt het snellere en frequentere contact met de zieke uitzendkracht in de eerste ziekte weken genoemd, maar een causaal verband is niet vastgesteld (Van der Burg et al. 2013). De bevinding geeft wel aanleiding om in een goed

vormgegeven experiment te onderzoeken of en hoe intensievere verzuimbegeleiding door UWV het herstel kan versnellen en de kans op uiteindelijke instroom in de WIA kan verkleinen.

*...en voor effectmeting van intensievere re-integratiedienstverlening*

Gegeven de relatief beperkte werkhervattingspogingen van langdurig zieke vangnetters is intensivering van de re-integratiedienstverlening aan publiek verzekerden door UWV te overwegen. Ook hiervoor geldt echter dat nog niet bekend is hoe dat effectief kan, bovenop wat UWV al doet. Met de introductie in 2013 van BeZaVa (Wet beperking ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid vangnetters) zijn de re-integratieverplichtingen voor vangnetters aangescherpt en heeft UWV de re-integratie van publiek verzekerde vangnetters zonder werkgever geïntensiveerd. Uit de Monitor Ontwikkelingen Ziektewet (UWV 2016b) blijkt dat het lastig is de re-integratiedienstverlening te versnellen. Het inkoopbudget voor re-integratietrajecten lijkt op dit moment niet knellend (UWV 2016c); er is eerder een voorliggend knelpunt in de capaciteit die beschikbaar is voor het volgen van het ziekteverloop door of onder supervisie (taakdelegatie) van verzekeringsartsen van UWV.

*Uiteindelijk kunnen alleen werkgevers een werkgeversrol bij re-integratie vervullen*

Sinds BeZaVa zijn er financiële prikkels voor werkgevers om ziekteverzuim van uitzendkrachten en eindedienstverbanders te beperken, door premiedifferentiatie (publiek verzekerden) of eigenrisicodragerschap. Voor publiek verzekerde werkgevers blijft UWV verantwoordelijk voor de re-integratie van deze vangnetters. Dat is een intrinsiek lastige verantwoordelijkheid, omdat UWV geen werkgeversrol kan vervullen in het re-integratieproces. Verplicht eigenrisicodragerschap voor zieke uitzendkrachten en eindedienstverbanders kan een manier zijn om de rol van de werkgever te vergroten en de werkhervattingskansen voor deze groepen te verbeteren.<sup>27</sup>

## 5.2 De toegang tot de WIA

Een belangrijk doel van de WIA is inkomensbescherming bij verlies van verdien capaciteit als gevolg van ziekte. Tegelijkertijd beoogt de WIA arbeidsongeschikte werknemers aan te spreken op hun resterende mogelijkheden. Deze paragraaf laat zien dat dit bij sommige groepen niet of beperkt gebeurt.<sup>28</sup>

- (i) AO-percentage representeert niet de resterende mogelijkheden

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 geeft het arbeidsongeschiktheidspercentage het procentuele verlies van verdien capaciteit weer, op basis van functies uit de CBBS-database die nog kunnen worden uitgeoefend. Het gevolg van deze definitie van arbeidsongeschiktheid is dat werknemers met dezelfde aandoening en dezelfde resterende mogelijkheden in verschillende uitkeringsregimes kunnen komen (waaronder WIA 35-min). Vanuit de doelstelling van de WIA als inkomensverzekering is dat ook logisch: het verlies aan verdien capaciteit is immers verzekerd. Vanuit de doelstelling om mensen te prikkelen en te helpen hun resterende mogelijkheden te benutten, is dat niet altijd logisch, omdat de re-integratieverplichtingen en – instrumenten zijn gekoppeld aan het uitkeringsregime.

27 Op dit moment lopen er pilots waarbij werkgevers verantwoordelijkheid houden voor de re-integratie van zieke werknemers na het einde van hun dienstverband. Een evaluatie daarvan wordt voorjaar 2017 verwacht.

28 Hierbij is dankbaar gebruik gemaakt van input van UWV. Deze input is opgesteld op verzoek van het IBO-secretariaat, maar is niet formeel vastgesteld door UWV.

Ongeveer 30% van de mensen die instromen in de WGA 80-100 heeft (tijdelijk) medisch geen benutbare mogelijkheden, bijvoorbeeld vanwege bedlegerigheid. De overige 70% is om arbeidskundige redenen volledig arbeidsongeschikt verklaard. Van ongeveer 40% van deze 70% kan worden vastgesteld dat zij in bepaalde mate nog wel regulier werk kunnen doen. De overige 60% kan waarschijnlijk niet meer het minimumloon (per uur) verdienen. Geschat wordt dat de meesten van hen wel arbeidsvermogen hebben in de zin van de Participatiewet. Er is voor deze mensen echter geen instrument zoals loonkostensubsidie of loondispensatie beschikbaar waarmee zij hun arbeidsvermogen te gelde kunnen maken op de reguliere arbeidsmarkt.

#### *Hoge inkomens worden soms volledig arbeidsongeschikt dankzij de 80%-grens...*

Een relatief klein aantal mensen dat in de WIA stroomt, wordt volledig arbeidsongeschikt verklaard (IVA of WGA 80-100) terwijl er nog wel voldoende functies te duiden zijn in CBBS. Dat komt doordat zij in deze functies niet meer dan 20% van hun vroegere inkomen kunnen verdienen. Het gaat hier om mensen die voorheen meer dan 500% van het minimumloon verdienden (minder dan 1%), of die voorheen bijvoorbeeld 250% van het minimumloon verdienden en nu vanwege hun beperking nog maar 20 uur per week kunnen werken tegen minimumloon (ongeveer 2%). Hun verlies aan verdien capaciteit is tussen de 80% en 99%.

Hoewel zij soms dezelfde functies kunnen vervullen als mensen in de WGA 35-80, hebben zij niet dezelfde financiële prikkels om dat ook te doen. Ze krijgen namelijk altijd een loongerelateerde uitkering. Om deze groep meer aan te spreken op hun resterende mogelijkheden kan de (arbitraire) 80%-grens worden geschrapt. WGA 35-80 wordt dan WGA 35-99: iedereen die nog voldoende reguliere functies kan vervullen, wordt geacht ten minste de helft van zijn verdien capaciteit te benutten om recht te houden op een loonaanvullingsuitkering (na de loongerelateerde fase WGA).

#### *...en voor lage inkomens leidt de minimumloongrens tot 'alles of niets'*

Mensen met een voormalig inkomen op of iets boven het wettelijk minimumloon worden (relatief vaak) ofwel volledig arbeidsongeschikt, ofwel arbeidsgeschikt (WIA 35-min) verklaard. Als uit de claimbeoordeling blijkt dat de werknemer nog voldoende functies kan uitoefenen, dan kan hij dus ook minimaal het wettelijk minimumloon verdienen en valt het AO-percentages lager uit dan 35%.<sup>29</sup> Als er onvoldoende geschikte functies worden gevonden, wordt de werknemer volledig arbeidsongeschikt verklaard op *arbeidskundige* gronden, en krijgt hij recht op een (permanente) loongerelateerde uitkering. Formeel heeft hij dan re-integratieverplichtingen maar in de praktijk wordt daar niet op getoetst. Voor de rechtvaardigheid en uitlegbaarheid van deze 'alles of niets'-systematiek is het wenselijk dat er weinig mensen rond de – arbitraire – grens van 3x3 functies zitten. Dat blijkt echter niet het geval.

(ii) CBBS: een zorgvuldig, maar ook kwetsbaar instrument

De CBBS-database vervult een centrale rol in de WIA-claimbeoordeling. In internationaal opzicht is dit een zeer zorgvuldig systeem voor de vaststelling van ar-

<sup>29</sup> Alleen als er sprake is van een urenbeperking kan het AO-percentages dan hoger worden dan 35%.



beids(on)geschiktheid, omdat zo goed mogelijk wordt aangesloten bij de functies en functievereisten die voorkomen op de arbeidsmarkt.

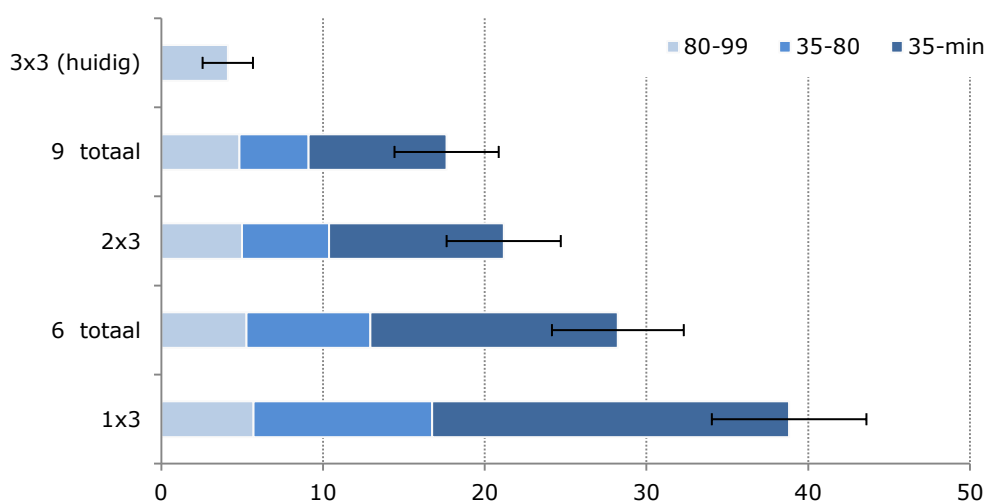
Een kwetsbaarheid van dit systeem is dat de kans om tot de WIA te worden toegelaten en tot welke WIA-klasse, zeer gevoelig blijkt te zijn voor de precieze eisen die worden gesteld aan de functieduiding via CBBS. Kleine verschuivingen van functies en functie-eisen op de arbeidsmarkt kunnen zo een groot effect hebben op de WIA-instroom. Een oorzaak daarvan is dat slechts een kleine fractie van alle banen op de Nederlandse arbeidsmarkt in CBBS is opgenomen. UWV vangt dit zo goed mogelijk op via actualisaties van CBBS.

#### *Instream in de WGA 80-100 is gevoelig voor het 3x3-criterium*

Uit een dossieronderzoek dat medewerkers van UWV op informeel verzoek van het IBO-secretariaat hebben uitgevoerd blijkt dat de groep WGA 80-100 (exclusief medisch geen benutbare mogelijkheden) aanzienlijk kleiner wordt als het huidige '3x3'-criterium (minimaal 3 functies met verschillende classificatiecodes - SBC-codes - met ieder minimaal 3 arbeidsplaatsen in elke regio) zou worden aangescherpt. Als deze 9 banen niet meer over minimaal 3 functies met verschillende SBC-codes verdeeld hoeven te zijn, zouden voor ongeveer 18% van deze groep voldoende functies geduid worden, waarvan 13 procentpunt niet meer in de WGA 80-100 zou stromen (zij worden dan minder dan 80% arbeidsongeschikt, zie de tweede balk in figuur 5.4). Bij verdere aanscherping naar een '1x3'-criterium zouden voor 39% voldoende functies geduid worden, waarvan 33 procentpunt niet meer in de WGA 80-100 zou komen (onderste balk in figuur 5.4). Bijna 40% van de 70% met benutbare mogelijkheden in de WGA 80-100 zou dus nog regulier werk kunnen doen, dat is 27% van de totale WGA 80-100-instroom.

**Figuur 5.4**

Het aandeel WGA 80-100\* dat voldoet aan alternatieve functiecriteria (procenten), uitgesplitst naar het uitkeringsregime waarin men terecht zou komen.



\*Exclusief medisch geen benutbare mogelijkheden (circa 30% bij instroom).

Bron: UWV

Hoewel deze groep binnen de huidige WGA 80-100 waarschijnlijk het beste arbeidspotentieel heeft, leidt het niet toelaten van deze mensen tot de WGA 80-100 er niet toe dat zij allemaal aan het werk gaan. Een deel van degenen die 35-min worden verklaard, zal via de WW of direct in de bijstand terechtkomen of zich terugtrekken van de arbeidsmarkt als niet-uitkeringsgerechtigde (zie ook tabel 4.4). Binnen het Nederlandse arbeidsaanbod hebben zij immers de zwaarste arbeidsbeperkingen.

Het is enigszins verrassend dat mensen in de WGA 80-100 zo vaak op de rand van het huidige 3x3-criterium zitten, terwijl er momenteel 236 verschillende functieklassen worden onderscheiden in CBBS met circa 2.500 verschillende onderliggende functies en 29.000 onderliggende arbeidsplaatsen. Een reden hiervoor is dat een tamelijk klein aantal functies voor een groot deel van de mensen naar boven komt uit CBBS. Er is blijkbaar een klein aantal functies dat met veel voorkomende arbeidsbeperkingen en met weinig specifieke opleidingseisen kan worden uitgevoerd: functies met beperkte fysieke en psychische belasting en liefst in deeltijd uitvoerbaar, zoals bijvoorbeeld licht routinematig productiewerk in de industrie. Dit heeft als risico dat het vervallen van een of enkele van deze 'populaire' functies in CBBS (door ontwikkelingen op de arbeidsmarkt) direct een groot effect kan hebben op de WIA-instroom. Door voortdurende en gerichte actualisatie van de functies in CBBS beperkt UWV deze risico's.

*Invloed van urenbeperkingen en deeltijdwerk in CBBS is groot*

Hoewel UWV probeert om ook zo veel mogelijk deeltijdfuncties in CBBS te krijgen, is UWV hierbij afhankelijk van werkgevers. Als een werkgever aangeeft dat een functie bij hem alleen in voltijd wordt uitgevoerd, wordt deze functie ook alleen als voltijdsfunctie in CBBS opgenomen.

Veel mensen in de WGA 80-100 hebben een urenbeperking: 56% van de niet-medisch volledig arbeidsongeschikten hebben een urenbeperking van 30 uur per week of minder (eerste rij in tabel 5.1). Zij kunnen alleen in deeltijd werken, waardoor een deel van de functies in CBBS bij voorbaat afvalt (laatste rij in tabel 5.1).

Tabel 5.1

Percentage WGA 80-100\* met een medische urenbeperking (max. uren per week) en het aantal functies in CBBS naar baanomvang (gemiddeld aantal uren per week)

Urenbeperking	10	20	30	40	Geen
Percentage WGA 80-100	18	31	7	6	38

Uren per week	<=10	10-15	15-20	20-25	25-30	30-35	35-40	>40
Aantal functies in CBBS	374	397	880	809	620	721	1751	50

\*Exclusief medisch geen benutbare mogelijkheden (circa 30% bij instroom).

Bron: UWV

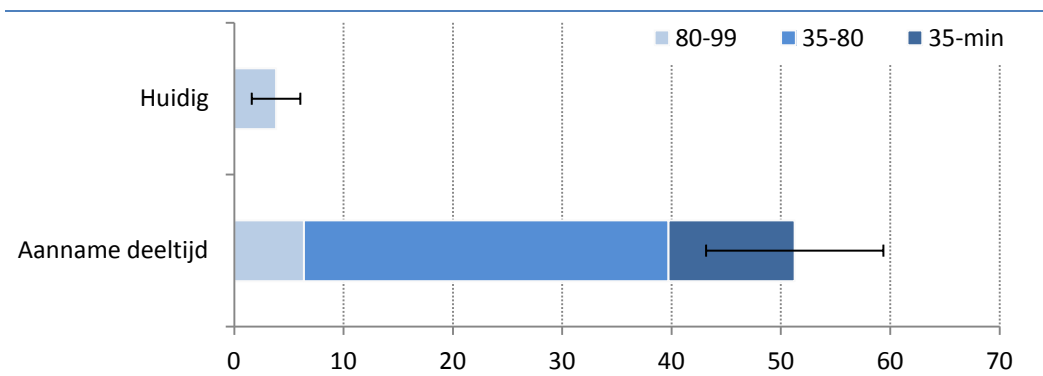
Om te onderzoeken hoe groot het effect van urenbeperkingen is, hebben medewerkers van UWV op verzoek van het IBO-secretariaat een dossiersimulatie uitgevoerd waarin fictief is aangenomen dat alle functies in CBBS in deeltijd kunnen worden gedaan.<sup>30</sup> Het effect hiervan blijkt groot: voor 51% van de mensen die nu in de

30 Feitelijk zijn voor een steekproef van 78 dossiers nieuwe functieduidingen gedaan onder de aanname dat er geen urenbeperkingen gelden, waarna de geldende urenbeperkingen als

WGA 80-100 stromen met een medische urenbeperking van 30 uur per week of minder (exclusief medisch geen benutbare mogelijkheden), zouden ten minste 3x3 functies te duiden zijn. Van deze 51% zou 45 procentpunt niet meer instromen in de WGA 80-100 (figuur 5.5). Driekwart van hen wordt WGA 35-80, een kwart WIA 35-min. Het vergroten van het aantal deeltijdfuncties in CBBS zou dus een groot effect hebben op de WIA-instroom. In de praktijk kan het aantal deeltijdfuncties worden vergroot door (i) specifiek te zoeken naar functies die volgens werkgevers in deeltijd worden uitgevoerd, of (ii) aan te nemen dat alle functies in beginsel in deeltijd voorkomen of kunnen worden gedaan. Omdat het CBBS slechts een kleine fractie van alle banen op de Nederlandse arbeidsmarkt bevat, zou van alle functies kunnen worden verondersteld dat dezelfde of vergelijkbare functies ook wel in deeltijd kunnen en zullen worden uitgevoerd, tenzij er zwaarwegende bedrijfs- of dienstbelangen zijn die dit verhinderen (in de geest van de Wet aanpassing arbeidsduur). Het eerste doet UWV momenteel al, dus het is onzeker hoeveel effect daarmee nog bereikt kan worden. Het tweede zal zeker een groot effect hebben op de WIA-instroom, maar impliceert wel dat de WIA-claimbeoordeling deels wordt gebaseerd op arbeidspatronen (in uren per week en/of per dag) waarvan niet zeker is dat ze ook daadwerkelijk voorkomen op de Nederlandse arbeidsmarkt.

Figuur 5.5

Het aandeel WGA 80-100\* met een medische urenbeperking dat voldoet aan het 3x3-criterium indien wordt aangenomen dat alle functies in deeltijd kunnen worden uitgeoefend (procenten). Uitgesplitst naar het uitkeringsregie waarin men terecht zou komen.



\*Exclusief medisch geen benutbare mogelijkheden (circa 30% bij instroom).

Bron: UWV

*Invloed van flexibilisering van de arbeidsmarkt is nog onzeker*

Er is een tendens naar meer flexibele arbeid in Nederland. Uitgangspunten van CBBS zijn dat de functiedatabase representatief is voor de Nederlandse arbeidsmarkt, en alleen functies in vaste loondienst dient te omvatten. De vraag is of dit nog een redelijke combinatie van uitgangspunten is, en of het niet opnemen van flexibele arbeid van invloed is op de functieduiding bij de WIA-claimbeoordeling. Gezien de gevoeligheid van de WIA-claimbeoordeling rondom het 3x3-criterium en het aantal deeltijdfuncties ligt het voor de hand dat flexwerk ook van invloed is. Omdat flexwerk momenteel echter niet in CBBS is opgenomen, is dit niet kwantitatief te onderzoeken via een dossiersimulatie.

reductiefactor zijn gebruikt bij het bepalen van de verdien capaciteit en daarmee het AO-percentage. Hierbij is geverifieerd dat voltijdvarianten van functies in CBBS niet afwijken van deeltijdvarianten in termen van belasting en beloning.

Op verzoek van het IBO-secretariaat hebben medewerkers van UWV daarom een kwalitatieve enquête gehouden onder 18 arbeidsdeskundig analisten die verantwoordelijk zijn voor het 'vullen' van het CBBS. Tweederde van hen had in 2016 te maken met arbeidsplaatsen in CBBS die vervielen doordat vaste werknemers werden vervangen door flexwerkers. De inhoud, belasting en bekwaamheidseisen van flexibele banen verschillen echter maar zelden van vaste banen die nog wel in CBBS zitten. Daardoor is het beeld dat functies (de eerste '3' in het 3x3-criterium) voorsnog niet vaak vervallen door flexibilisering. Wel neemt het aantal vaste arbeidsplaatsen af, waarmee de tweede '3' in het 3x3-criterium sneller een beperkende factor wordt. Als het aantal arbeidsplaatsen per functie te laag wordt, vervalt uiteindelijk de facto de hele functie in CBBS. Verder hebben de arbeidskundig analisten de indruk dat vooral arbeidsplaatsen op lagere functieniveaus vervallen, en dat dit geconcentreerd is in bepaalde sectoren (landbouw, zorg, productie, schoonmaak).

Uit oogpunt van robuustheid voor arbeidsmarktontwikkelingen en representativiteit ligt het in de rede om flexibele arbeid op te nemen in CBBS, of ten minste nader te onderzoeken wat het effect is van de keuze om het *niet* op te nemen.

#### *Omscholing en bijscholing kunnen arbeidsongeschiktheid voorkomen*

Uit onderzoek van De Jong et al. (2015) en hoofdstuk 2 blijkt dat mensen in de WGA 80-100 die medisch gezien benutbare mogelijkheden hebben over het algemeen laag zijn opgeleid. Tweederde van hen heeft geen startkwalificatie. Dat is veel meer dan in de werkzame beroepsbevolking waar circa 25% geen startkwalificatie heeft. Een lage opleiding vergroot de kans, bij gegeven medische beperkingen, dat er onvoldoende functies te duiden zijn bij de claimbeoordeling. Laagopgeleiden worden dus sneller volledig arbeidsongeschikt verklaard.

De mogelijkheden van bij- of omscholing spelen momenteel nauwelijks een rol in de WIA-claimbeoordeling. Bij het duiden van functies wordt uitsluitend gekeken naar algemeen gebruikelijke bekwaamheden, zoals basale beheersing van de Nederlandse taal en eenvoudig computergebruik, die binnen 6 maanden te verwerven zijn. Functies waarvoor een specifiekere opleiding of cursus nodig is, blijven buiten beschouwing. Om te onderzoeken wat het potentieel is van scholing is een dossiersimulatie uitgevoerd naar instromers in de WGA 80-100 met benutbare mogelijkheden. Daarbij is specifiek gekeken naar degenen met een opleidingsniveau tot maximaal afgerond MBO-3 of eindniveau HAVO/VWO (74% van de WGA 80-100 met benutbare mogelijkheden). Er zijn nieuwe arbeidskundige beoordelingen gedaan nadat mensen uit deze groep fictief waren bijgeschoold naar één logisch opleidingsniveau hoger, bijvoorbeeld van een niet-afgeronde VMBO-opleiding naar een welafgeronde VMBO-opleiding, of van MBO-1 naar MBO-2 (startkwalificatie). Daarbij is de *richting* van het bestaande opleidingsniveau aangehouden voor zover dat relevant was. Daarnaast zijn er nieuwe arbeidskundige beoordelingen gedaan nadat mensen fictief waren omgeschoold op hun eigen opleidingsniveau, maar in een andere richting. Bijvoorbeeld van VMBO-technisch naar VMBO-agrarisch of VMBO-commercieel.

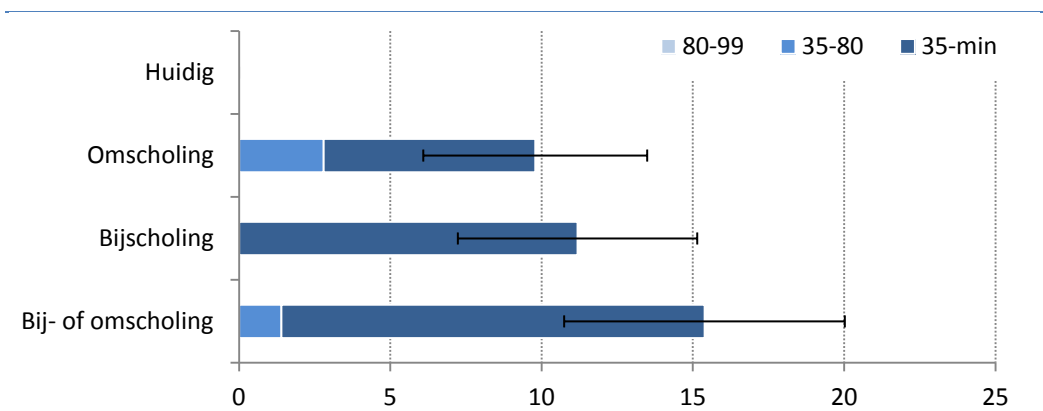
Omscholing of bijscholing blijkt voor ongeveer 15% van de mensen in deze groep nuttig te zijn, in de zin dat ze na scholing ten minste 3x3 functies kunnen vervullen (figuur 5.6). In bijna alle gevallen zouden zij dan WIA 35-min worden verklaard en geen WIA-uitkering krijgen. Door hun om- of bijscholing zouden ze echter ook daadwerkelijk betere arbeidsmarktperspectieven krijgen; in die zin wijkt deze simu-

latie af van de vorige twee, waarin enkel de toelatingscriteria voor de WIA werden aangescherpt. Deze 15% moet wel worden geïnterpreteerd als een bovengrens: het is namelijk niet zeker dat scholing voor deze mensen in de praktijk ook haalbaar is. In de dossiersimulatie is geen inschatting gemaakt of mensen qua cognitieve capaciteiten in staat zijn om zich bij of om te scholen.

In de meeste gevallen waarin bijscholing zinvol is, betreft het scholing naar (afgerond) VMBO- of MBO-1-niveau. Bijscholing van mensen op VMBO- of MBO-1-niveau tot startkwalificatieniveau (MBO-2) is minder vaak van invloed op de functieduiding en claimbeoordeling. Daarnaast blijkt dat mensen waarvoor bij- of omscholing van invloed is op de claimbeoordeling, meestal al 1 of 2 functies uit CBBS konden vervullen *zonder* scholing. Scholing helpt dus mensen die relatief dichtbij de grens van het huidige 3x3-criterium zitten.

Figuur 5.6

Het aandeel WGA 80-100\* dat voldoet aan het 3x3-criterium indien ze fictief worden bijgeschoold of omgeschoold (procenten). Uitgesplitst naar het uitkeringsregime waarin men terecht zou komen.



\*Exclusief medisch geen benutbare mogelijkheden (circa 30% bij instroom). De steekproef is beperkt tot en met niveau MBO-3/HAVO/VWO (74% van degenen met benutbare mogelijkheden). Geen van de onderzochte dossiers valt in de categorie 80-99% arbeidsongeschikt.

Bron: UWV

## 6 Arbeidsparticipatie en de beschikbaarheid van banen

Dit hoofdstuk richt het vizier op mogelijke redenen waarom mensen in de WIA relatief weinig werken. Een belangrijk uitgangspunt van de WIA is dat werken loont. Paragraaf 6.1 analyseert de financiële prikkels voor arbeidsparticipatie, inclusief de risico's die vanuit individueel perspectief daarbij kunnen optreden. Een effectieve toename van de arbeidsparticipatie vereist ook dat er voldoende banen bij bedrijven beschikbaar zijn. Paragraaf 6.2 bespreekt daarom de belemmeringen die werkgevers ervaren om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen of te houden. Ten slotte is het bij elkaar brengen van aanbod en vraag een uitdaging. Werkgevers hebben de doelgroep slecht in beeld en zijn ook vaak niet bekend met de overheidsregelingen die hun risico's kunnen mitigeren. UWV en private verzekeraars bieden ondersteuning bij de re-integratie, gericht op zowel mensen met een beperking als hun (potentiële) werkgevers. Paragraaf 6.3 gaat in op de knelpunten met betrekking tot deze brugfunctie.

### 6.1 Prikkel voor arbeidsparticipatie

*Werken in de WGA 80-100 leidt vaak tot beperkt extra besteedbaar inkomen...*

Tabel 6.1 laat voor alleenstaande WGA'ers en 35-minners zien met hoeveel procent hun besteedbaar inkomen toeneemt als zij hun volledige restverdien capaciteit benutten, vergeleken met de situatie van niet werken. De berekeningen houden rekening met het uitkerings- en bijverdienregime, de arbeidskorting, de algemene heffingskorting, de zorgtoeslag, de AO-tegemoetkoming en pensioenopbouw. De tabel laat zien dat werken voor de grote groep volledig, maar niet duurzame arbeidsongeschikten (WGA 80-100) enkele procenten extra netto inkomen oplevert. Mensen die voor hun ziekte 150% WML verdienden, gaan er bijvoorbeeld 5% op vooruit qua besteedbaar inkomen als zij 20% van hun oude inkomen gaan bijverdienen.<sup>31</sup> Dit komt doordat altijd 70% van hun arbeidsinkomen wordt verrekend met de uitkering en hun arbeidskorting laag is vanwege de geringe hoogte van hun verdienen.<sup>32</sup> Mensen boven maximumdagloon ervaren sterkere participatieprikkel via twee kanalen: een lagere uitkering bij niet-werken (minder inkomensverzekering) en een lagere marginale druk bij meer werken (minder verrekening).

*...de participatieprikkels in de vervolgfase WGA 35-80 is daarentegen substantieel*

Gedeeltelijk arbeidsgeschikten krijgen bij de overgang naar de vervolgfase te maken met een zeer groot inkomensverschil tussen werken en niet-werken. Dat heeft twee oorzaken: (i), zij mogen het gehele arbeidsinkomen houden<sup>33</sup> en (ii) hun uitkering wordt in de vervolgfase op het minimumloon gebaseerd (in plaats van op het oude loon) als zij minder verdienen dan 50% van hun resterende verdien capaciteit. Bovendien kunnen zij meer profiteren van de arbeidskorting. Voor iemand die 40%

31 In de IVA geldt hetzelfde bijverdienregime als in de WGA 80-100. De verbetering in het besteedbaar inkomen valt voor mensen in de IVA nog iets lager uit, omdat de IVA-uitkering 75% van het oude loon bedraagt in plaats van 70%.

32 De hoogte van de arbeidskorting hangt af van het arbeidsinkomen. Voor arbeidsinkomens lager dan ruim 9.000 euro (ca. 45% WML) is de arbeidskorting laag (minder dan 200 euro); tussen 9.000 en 20.000 euro neemt de korting sterk toe tot ruim 3.200 euro, om vanaf een inkomen van ruim 32.000 euro geleidelijk tot nul te worden afgebouwd.

33 Voor zover dit lager ligt dan de resterende verdien capaciteit, daarboven wordt weer 70% verrekend.

arbeidsongeschikt is verklaard en voorheen modaal verdiende geldt bijvoorbeeld het volgende. In de loongerelateerde fase betekent het verdienen van 60% van het oude inkomen in plaats van niet werken een inkomensverschil van 37% (van het besteedbaar inkomen bij niet-werken). In de vervolgfase is dat 334%, omdat het besteedbaar inkomen bij niet-werken sterk daalt.<sup>34</sup>

Tabel 6.1

Verbetering besteedbaar inkomen t.o.v. niet werken bij volledige benutting resterende verdien capaciteit, alleenstaande, 2016 (procenten)

	AO%	1,2*WML	1,5*WML	Modaal	2*Modaal
<b>Loongerelateerde fase</b>					
WGA 80-100	100*	7	5	6	23
	80	7	5	6	23
WGA 35-80	70	11	8	12	38
	60	15	15	21	46
	50	23	23	31	53
	40	31	31	37	59
<b>Vervolgfase</b>					
WGA 80-100	100*	7	5	6	23
	80	7	5	6	23
WGA 35-80	70	67	93	126	278
	60	99	137	181	359
	50	143	188	245	447
	40	209	268	334	585
<b>WIA 35-min</b>					
T.o.v. WW	30	16	20	17	39
	20	33	28	26	55
T.o.v. Ziektewet	30	-2	-1	-2	23
	20	12	5	6	37

\* Bij een arbeidsinkomen van 20% oude inkomen.

Bron: Eigen berekeningen; deze houden rekening met de arbeidskorting, de algemene heffingskorting, de zorgtoeslag, de AO-tegemoetkoming en pensioenopbouw.

#### *Toch heeft deze prikkel maar een bescheiden effect*

Koning en van Sonsbeek (2016) vinden dat deze financiële prikkel overall een bescheiden positief effect op de arbeidsparticipatiegraad heeft (+2,3 procentpunt, vergeleken met hun steekproefgemiddelde van 57%). Dit komt doordat een groot deel van de doelgroep al werkt (vooral bij de oude werkgever). Daarnaast geldt voor een derde van de niet-werkende WGA'ers dat zij bij de overgang naar de vervolgfase geen verandering in financiële prikkels ervaren vanwege aanvullingen vanuit de Toeslagenwet (Koning et al. 2015). Een ander deel maakt deel uit van een huishouden dat een tweede inkomen heeft.<sup>35</sup> Daarnaast is het denkbaar dat een deel van de doelgroep onvoldoende inzicht heeft in de financiële consequenties van werken en

34 Als wordt uitgegaan van de situatie waarin men werkt zijn de relatieve verschillen als volgt. In de loongerelateerde fase leidt niet werken tot een daling van het besteedbaar inkomen van 27%, in de vervolgfase is dat 77%.

35 Voor 30% van de WGA'ers die in de maand december niet werken, geldt dat arbeidsinkomen de belangrijkste inkomstenbron is van het huishouden gemeten over het hele jaar, terwijl dat op persoonsniveau slechts 10% is.

niet werken (Van der Burg et al. 2009). Koning en van Sonsbeek (2016) vinden verder dat alleenstaanden, mensen aan de onderkant en mensen jonger dan 45 jaar relatief sterk reageren op de financiële prikkel, terwijl met name ouderen dit niet of nauwelijks doen.<sup>36</sup> Hoe sterk mensen reageren op prikkels hangt deels af van hun financiële omstandigheden, zoals alternatieve inkomsten (inkomen partner), financiële reserves, een eigen woning met een afgeloste hypotheek en de ruimte om uitgaven te verlagen (bijvoorbeeld omdat de kinderen het huis uit zijn). De geringe respons van ouderen zou kunnen samenhangen met hun (gemiddeld) betere financiële situatie en de relatief korte tijd tot pensioen. Belangrijke niet-financiële factoren zijn gezondheidsbeperkingen, psychosociale problemen en gebrekkige informele netwerken. In een dergelijke setting kunnen de beoogde financiële prikkels hun stimulerende functie onvoldoende vervullen.

*Uitkeringsgerechtigden ervaren het regime soms als weinig stimulerend en onrechtvaardig*

Onderzoek door Van der Burg et al. (2009) wijst uit dat een deel van de WGA'ers vanuit de uitkeringssystematiek een prikkel ondervindt om aan het werk te gaan, terwijl voor een ander deel dit minder het geval is. Dat men dertig procent van het inkomen uit werk mag houden wordt niet altijd als voldoende financiële stimulans gezien om te gaan werken en daarnaast als onrechtvaardig ervaren. Ook in de focusgroepen gaven de mensen die werkten aan dat ze van hun loon weinig overhouden. Een specifiek voorbeeld betreft relatief jonge WGA'ers die nog vaak carrièrestappen maken. Werkende jongeren met een urenbeperking zullen van hun stappen in salarisschalen en promoties veel minder profiteren dan hun gezonde collega's, doordat zij slechts 30% van de salarisstijging in hun bruto-inkomen terugzien. Hoewel de groep die hiermee te maken heeft (mensen met een relatief hoog opleidingsniveau die op relatief jonge leeftijd een arbeidsbeperking krijgen) relatief klein is, is de impact voor hen groot omdat ze nog een lang werkzaam leven voor zich hebben liggen. Vanuit maatschappelijk perspectief geldt dat de verrekeningssystematiek kan leiden tot een suboptimale benutting van de initiële opleiding waarin individu en samenleving gezamenlijk hebben geïnvesteerd.

Om het nog aanwezige arbeidspotentieel daadwerkelijk aan te kunnen boren is het aannemelijk dat vooral in de WGA 80-100 het verschil tussen werken en niet werken in termen van besteedbaar inkomen groter moet worden. Dat kan in principe met negatieve (lagere uitkering) en positieve (minder verrekening) prikkels. Een lagere uitkering heeft als nadeel dat voor de grote groep laagopgeleiden aanvullingen vanuit de Toeslagenwet de beoogde prikkel teniet kunnen doen; dit probleem speelt ook in de WGA 35-80 (zie boven). Minder verrekening heeft dit nadeel niet en verhoogt de beloning van het zetten van carrièrestappen. Een vrijlatingsbedrag is een specifieke vorm van minder verrekenen die vooral de arbeidsparticipatie van laagopgeleiden aanmoedigt.

*Werken kan het (gepercipieerde) risico op herbeoordeling vergroten*

Uit onderzoek van Koning en van Sonsbeek (2016) blijkt dat uitkeringsgerechtigden in de WGA vermijden méér te werken dan hun vastgestelde resterende verdien capaciteit.<sup>37</sup> Op deze manier proberen ze een herbeoordeling te voorkomen, die tot ver-

36 Ook in Noorwegen is een dergelijk verschil in respons tussen jong en oud in empirisch onderzoek gevonden (Kostøl en Mogstad 2014).

37 Ook voor andere landen is in empirisch onderzoek gevonden dat uitkeringsgerechtigden in arbeidsongeschiktheidsregelingen het overschrijden van inkomstendrempels vermijden. Zie



laging of verlies van de uitkering kan leiden en/of hun inkomensonzekerheid vergroot. De toename van de arbeidsparticipatie vindt plaats bij mensen die nog niet 100% van hun resterende verdien capaciteit benutten. Mensen die op of boven deze grens zitten reageren niet op de financiële prikkel, en uitkeringsgerechtigden in de laagste AO-klasse (35-45%) ook niet. De laatste groep loopt bij een eventuele herbeoordeling het grootste risico de gehele AO-uitkering te verliezen (zie Box 5). Verder leidt de financiële prikkel niet tot een hogere uitstroom uit de WIA. Mensen in de WGA 80-100 zouden een kleine baan al met risico's kunnen associëren, omdat aan de slag gaan in zichzelf een signaal kan zijn dat er mogelijk functies te duiden zijn. Indien dit bij een eventuele herbeoordeling inderdaad het geval blijkt, zullen ze overwegend in de WIA 35-min categorie terecht komen en de volledige WGA-uitkering verliezen (na een uitlooptermijn van één jaar). Zij houden dan slechts hun (lage) arbeidsinkomen over, dat mogelijk aangevuld kan worden vanuit de WW en/of de bijstand. De sterke neiging de toegekende uitkering niet in de waagschaal te stellen strookt ook met gedragseconomische inzichten dat mensen een sterke voorkeur hebben voor zekerheid (verlies- en risicoaversie) en stabiliteit (status quo bias, korte tijdshorizon) en gevoelig zijn voor framing (men is x% arbeidsongeschikt).<sup>38</sup> Sommige deelnemers aan de focusgroepen hebben ook aangegeven bang te zijn voor verlies of verlaging van hun uitkering.

#### Box 5

Voorbeelden van mogelijke consequenties van een herbeoordeling

##### *Grotere inkomenssterugval na verlies van werk.*

Iemand in de WGA 80-100 die 30% van zijn oude loon (150% WML) bijverdient, heeft een bruto inkomen van 79% van zijn oude loon. Komt hij na een herbeoordeling in de WGA 35-80 terecht (70% arbeidsongeschikt), dan is zijn inkomen (in dit specifieke geval) ook 79%. Maar het verlies van werk heeft nu veel ernstigere consequenties: in de WGA 35-80 valt hij terug tot een vervolguutkering van 35% (niet voldaan aan de inkomenseis), terwijl dat 70% in de WGA 80-100 is.<sup>39</sup>

##### *Inkomensachteruitgang.*

Iemand in de WGA 35-80 met een AO-percentag e van 40% heeft bij volledige benutting van zijn verdien capaciteit een bruto inkomen van 88% van zijn oude inkomen. Gaat hij in deze situatie 10% van zijn oude inkomen meer verdienen, dan stijgt zijn inkomen tot 91%. Deze persoon zal (op termijn) echter zijn uitkering kwijtraken (minder dan 35% arbeidsongeschikt); dan resteert zijn (arbeids)inkomen van 70%. Tegenover de tijdelijke opbrengst van 3% staat een permanent verlies van 18%. Ook is hij dan slechter verzekerd tegen het (gedeeltelijk) verlies van werk.

Dat uitkeringsgerechtigden meer werken dan de vastgestelde restverdien capaciteit associëren met een verhoogd risico op herbeoordeling of verlies van de uitkering is begrijpelijk. In de praktijk vinden herbeoordelingen op initiatief van UWV vaak plaats na een substantiële stijging van de arbeidsinkomsten. Hoewel de informatie voor uitkeringsgerechtigden op de UWV website benadrukt dat werken loont, maakt de uitleg van de WIA-regels ook duidelijk dat 'te veel' werken uiteindelijk kan resul-

Weathers en Hemmeter (2011) voor de Verenigde Staten, Campolieti en Riddell (2012) voor Canada, Büttler et al. (2015) voor Zwitserland, en Kostøl en Mogstad (2014) voor Noorwegen.

38 Zie de box 6 voor een nadere beschrijving van deze mechanismen.

39 Na de herbeoordeling geldt een uitlooptermijn van twee jaar waarin het WGA 80-100 regime blijft gelden. Zo lang de werkloosheid binnen deze termijn valt bedraagt de uitkering 70%; daarna daalt deze naar 35%.

teren in een lager en/of minder zeker inkomen.<sup>40</sup> Bezien vanuit het individu betekent werken met een mogelijke herbeoordeling als gevolg dat men zich blootstelt aan drie risico's: (i) verlaging of verlies van de WIA-uitkering waardoor het totale inkomen daalt; (ii) een groter inkomensverlies na het geheel of gedeeltelijk verliezen van werk; (iii) een lagere WIA-uitkering bij hernieuwde uitval omdat het verzekerde loon is gedaald. De WIA-systematiek kent weliswaar uitlooptermijnen en herlevingsrechten om de onzekerheid en (gepercipieerde) risico's voor uitkeringsgerechtigden te mitigeren, maar de bevindingen van Koning en van Sonsbeek (2016) suggereren dat de impact van deze regelingen gering is. Overwogen kan worden om mensen die het werk hervatten de garantie te geven dat zij bijvoorbeeld voor een periode van vijf jaar niet worden herbeoordeeld. In de oude WAO bestond een soortgelijke regel. Een bijkomend voordeel is dat UWV ruimte krijgt om de beschikbare verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen meer in te zetten op de monitoring van de WGA'ers die nog niet aan het werk zijn.

**Box 6**

Gedragseconomische aspecten

Hoe mensen reageren op (financiële) prikkels hangt mede af van psychologische factoren. De gedragseconomie benadrukt dat mensen in complexe situaties vaak simpele vuistregels (heuristische) toepassen (WRR 2009). Die werken in veel omstandigheden goed, maar kunnen in complexe of atypische situaties tot suboptimale uitkomsten (op de langere termijn) leiden. Belangrijke, voor de WIA relevante gedragseconomische aspecten zijn risico- en verliesaversie, *status quo bias*, een korte termijnhorizon, gevoeligheid voor *framing* en conformering aan sociale normen (Meeldijk et al. 2016). In het algemeen hebben mensen een grote voorkeur voor zekerheid (risico-aversie) en een sterke afkeer van verlies (verlies-aversie). Dit geldt in versterkte mate voor ouderen en laagopgeleiden. Veel mensen hebben de neiging de bestaande situatie te accepteren en geen tijd en energie te stoppen in (het verkennen van) een verandering van hun situatie, zelfs als er goede kansen zijn op verbetering (*status quo bias*). Mensen hebben moeite om effecten en risico's die op de langere termijn kunnen optreden adequaat in te schatten en te waarderen (*hyperbolic discounting*). Mensen stellen vaak kortetermijndoelen die ze proberen te bereiken, maar niet noodzakelijk trachten te overtreffen. Ze zijn geneigd hun inspanningen te verminderen wanneer ze een onmiddellijk doel bereikt hebben (Kahneman 2011).

Mensen zijn bij het nemen van besluiten gevoelig voor *framing*, de wijze waarop hun situatie en de voorliggende keuzes worden voorgesteld. Het formuleren van een boodschap in termen van winst (gezondheidssituatie is verbeterd) in plaats van verlies (uitkering wordt verlaagd) kan resulteren in ander keuzegedrag, ook al zijn de prikkels objectief gezien hetzelfde (Meeldijk et al. 2016). De hersenen van mensen bevatten bovendien een mechanisme dat voorrang geeft aan slecht nieuws. Negatieve emoties en feedback hebben een sterkere uitwerking dan positieve, en slecht nieuws wordt grondiger verwerkt dan goed nieuws (Baumeister et al. 2001). De toon van brieven en teksten op de website van UWV kunnen medebepalend zijn of men gemotiveerd wordt werk te zoeken of te berusten in de situatie. Zo benadrukt de beschikingsbrief van UWV dat de WGA-gerechtigde geacht wordt het werk te hervatten, en dat wer-

<sup>40</sup> De UWV website vermeldt op diverse plaatsen duidelijk dat de uitkering na één jaar stopt als men meer verdient dan 65% van het oude loon, en dat de uitkering na twee maanden stopt als bij een herbeoordeling het AO-percentages lager dan 35% wordt vastgesteld, ook als men geen werk heeft. De website legt in het algemeen geen direct verband tussen werkhervatting en herbeoordeling, maar noemt wel (vermoedens van) toegenomen mogelijkheden om te werken als de beslissende reden voor een herbeoordeling, en niet veranderingen in gezondheid *an sich*. De informatie voor IVA-cliënten is een uitzondering: "Als u met uw IVA-uitkering gaat werken, bekijken wij samen met u uw situatie opnieuw." Voor UWV kunnen zowel veranderingen in arbeidsinkomsten als wijzigingen in het ziektebeeld redenen zijn om te twijfelen aan de actualiteit van het meest recente sociaal-medische oordeel over de restverdiencapaciteit (en dus het AO-percentages).

ken altijd loont. Deze positieve toonzetting kan de uitkeringsgerechtigde stimuleren werk te gaan zoeken. Een zin als "Als uw gezondheid beter wordt, moet u dit aan ons laten weten. Wij roepen u dan eerder op voor een herbeoordeling" kan als negatief worden ervaren. De suggestie dat de uitkering vroegtijdig kan worden stopgezet betekent inkomensverlies en onzekerheid. De negatieve boodschap kan de positieve boodschap overschaduwen.

Mensen zijn door de bank genomen gevoelig voor de opvattingen van de sociale groep waarvan ze deel uitmaken. Als de omgeving van een uitkeringsgerechtigde het hebben van betaald werk belangrijk vindt, vergroot dat de inspanningen om aan het werk te gaan (NVvA 2016). Hoge sociale druk leidt tot een snellere terugkeer naar werk onder langdurig zieken (Brouwer et al. 2009). Meer algemeen heersen in de samenleving waarden en normen over de betekenis van arbeid voor individuen en de samenleving als geheel (arbeidsethos). De maatschappelijke norm stelt dat werk goed is voor de mensen zelf; het biedt naast inkomen ook mogelijkheden voor sociale contacten en zelfontplooiing. Werkenden zijn inderdaad meer tevreden met het leven dan werklozen en arbeidsongeschikten (Van Echtelt 2010). Ook verschillen mensen met en zonder arbeidshandicap weinig in de mate waarin zij de plicht tot werken onderschrijven (Versantvoort 2016). Wel is voor mensen met een arbeidsbeperking de samenhang tussen werk en levensgeluk minder sterk dan voor gezonde mensen. Ook versterken negatieve ervaringen, zoals langdurige ziekte, de ervaren effecten van andere tegenspoed in het leven, zoals armoede. Vooral ziekte heeft een relatief grote impact op het welbevinden van arme mensen (Kahneman 2011). Sociale normen spelen waarschijnlijk ook een rol bij de verklaring voor het feit dat het hebben van een arbeidsongeschiktheidsuitkering de kans vergroot dat de kinderen later ook in een AO-regeling belanden (Dahl en Gielen 2016). Kinderen van ouders die leven van een uitkering, hebben vier keer vaker een uitkering dan kinderen van werkende ouders (Van Gaalen et al. 2015). Het CBS vermoedt dat het verschil komt doordat kinderen het arbeidsethos en de carrière-ambities van hun ouders overnemen. Daarnaast spelen vermoedelijk ook medische erfelijke factoren een rol.

#### *Voor 35-minners zonder werk kan de WIA een relatief aantrekkelijke optie zijn*

Een deel van de 35-minners kan een (onbedoelde) prikkel ondervinden om via beroep of opnieuw ziekmelden toch in de WIA te komen. Dit geldt vooral voor mensen van wie het AO-percentages dichtbij de 35%-grens ligt en voor de relatief grote groep aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Iemand in de Ziektewet heeft zelfs een iets hoger besteedbaar inkomen dan een 35-minner die zijn resterende verdien-capaciteit van 70% volledig benut (tabel 6.1, een-na-laatste regel). Voor mensen die streven naar toegang tot de WIA ligt het meer in de rede werkloos te blijven en/of zich ziek te melden, dan aan de slag te gaan. Vanwege de negatieve wisselwerking tussen werkloosheid en gezondheid kan dit gedrag hun gezondheid uiteindelijk schaden.<sup>41</sup> De mogelijke focus op de WIA in plaats van op werk bij een deel van de 35-minners kan deels verklaren waarom de arbeidsparticipatie van de WIA 35-min groep relatief laag is. Ongeveer 20% van de mensen die bij de WIA-poort worden afgewezen ontvangt binnen 5 jaar een WIA-uitkering (UWV 2016a). De Jong et al. (2013) laten overigens zien dat de gerechtigden die alsnog worden toegelaten gemiddeld meer beperkingen hebben dan bij de eerste beoordeling.

#### *Negatieve percepties over de kans op betaald werk vormen ook een belemmering*

Hoe actief mensen zoeken naar werk hangt mede af van hun (subjectieve) inschatting van de kans op succes. Mensen met gezondheidsbeperkingen hebben vaak sombere percepties over hun kansen op een baan. Zo denkt 68% van de volledig en 41% van de gedeeltelijk arbeidsongeschikten dat zij op termijn geen werk kunnen

<sup>41</sup> Er is empirisch bewijs voor dit verschijnsel voor de Verenigde Staten. French en Song (2014) concluderen dat de reden dat veel van de mensen van wie de aanvraag voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering is afgewezen niet aan het werk zijn, is dat ze in beroep zijn tegen de claimbeoordeling, en niet dat ze niet kunnen werken.

vinden, ook al zouden zij daar moeite voor doen (Inspectie SZW 2016). Slechte ervaringen met sollicitaties kunnen dit beeld bij de uitkeringsgerechtigden bevestigen. De sombere verwachtingen zijn deels gerelateerd aan ervaren gezondheidsproblemen en de verwachte gezondheidsontwikkeling. De verwachtingen van langdurig zieken hierover worden beïnvloed door de mogelijkheden die de behandelende artsen en verzekeringsartsen zien (Van der Burg et al. 2014). De perceptie van ongunstige kansen wordt echter in belangrijke mate gevoed door de realiteit dat mensen met een arbeidsbeperking die hun (vaste) baan hebben verloren grote moeite hebben weer aan de slag te komen, en ook om betaald werk voor langere tijd vast te houden (paragraaf 4.3). Het gedrag van werkgevers is cruciaal voor de beschikbaarheid van banen. Ook de rol van UWV als brug tussen vraag en aanbod is van belang. Beide factoren zijn ook naar voren gekomen bij de focusgroepen van zowel uitkeringsgerechtigden als werkgevers.

## 6.2 Banen voor mensen met een arbeidsbeperking

### *Werkgevers hebben relatief weinig mensen met een arbeidsbeperking in dienst*

Slechts 4% van alle werkgevers heeft een WGA'er in dienst. Dit percentage varieert echter sterk met de grootte van het bedrijf: 1% voor bedrijven met minder 10 werknemers, 13% voor bedrijven met 35-99 werknemers, 38% voor bedrijven met 100-499 werknemers (UWV 2016a) en meer dan 80% voor bedrijven met 500 en meer werknemers. Het gaat hierbij in de meeste gevallen om WGA'ers die nog werken bij hun oude werkgever. Ook voert nog geen 10% van alle bedrijven (31% van de bedrijven met meer dan 100 werknemers) specifiek beleid om mensen uit kwetsbare groepen in dienst te nemen (Houtman en Kraan 2016).

### *Keerzijde van werkgeversverplichtingen is prikkel voor risicoselectie en afwenteling*

Het Nederlandse stelsel legt de verantwoordelijkheid om zieke werknemers zo goed mogelijk aan het werk te houden in belangrijke mate bij werkgevers. Dit zet werkgevers ertoe aan te investeren in de gezondheid en duurzame inzetbaarheid van hun personeel. Deze inspanningen komen vooral ten goede aan werknemers met een vast contract (insiders). De schaduwzijde van de omvangrijke werkgeversverplichtingen is dat deze tegelijkertijd een prikkel vormen voor risicoselectie bij het aannemen en afstoten van personeel en voor afwenteling van kosten op het collectief of individuen door keuze van de contractvorm van arbeidsrelaties (Euwals et al. 2014; Koning en Lindeboom 2015). De relatief ongunstige kenmerken van langdurig zieke vangnetters (vergeleken met langdurige zieke werknemers) zijn een concrete aanwijzing dat werkgevers selecteren op gezondheidsrisico's (Arts en Van Deursen 2012). Empirisch onderzoek van Wagenaar et al. (2012) tonen aan dat Nederlandse werknemers met een minder goede gezondheid een kleinere kans hebben vanuit een tijdelijk contract door te stromen naar een vast contract. Houtman et al. (2013) laten zien dat ziekteverzuim en gezondheidsproblemen verreweg de belangrijkste factoren zijn bij de beslissing van werkgevers een tijdelijk contract om te zetten in vast of een medewerker proberen te behouden bij een reorganisatie. Mensen met een arbeidsbeperking of een (vermeend) verhoogd risico op ziekte en uitval (outsiders) hebben daardoor een zwakke positie op de arbeidsmarkt. Zij blijven (gemiddeld genomen) langer werkloos en zijn vooral aangewezen op vormen van flexibele arbeid met slechtere arbeidsvoorwaarden. In een recessie zijn bedrijven meer risicomijdend; zij hebben vanwege de hoge werkloosheid ook meer ruimte om selectie toe te passen. Dit is een belangrijke reden dat tussen 2008 en 2014 de arbeidsparticipatie van de WIA-groepen is gedaald (Spijkerman 2016).

#### *Werkgever staat voor 12 jaar aan de financiële lat*

Werkgevers zijn voor instromers in de WGA in totaal 12 jaar financieel verantwoordelijk: twee jaar loondoorbetaling en tien jaar toerekening van WGA-lasten. Hoe lang de optimale duur is van de periode dat werkgevers een financiële prikkel moeten ondervinden is echter onbekend (Euwals et al. 2014). Recent empirisch onderzoek van De Groot en Koning (2016) laat zien dat de positieve effecten van premiedifferentiatie in het AO-regime voor 2006 vooral zijn toe te schrijven aan het (toenmalige) eerste AO-jaar (wat in de huidige setting het tweede ziektejaar is), terwijl de resterende jaren niet significant bijdragen. In de expertmeeting hebben deelnemers ook aangegeven dat ook met een terugverdienperiode beduidend korter dan 12 jaar er voldoende interventies op het gebied van preventie en re-integratie financieel haalbaar zijn. Dit suggereert dat er ruimte is de duur van de premiedifferentiatie te reduceren zonder al te nadelige effecten op de participatie, terwijl dit de arbeidsmarktkansen van kwetsbare groepen kan verbeteren.

Werkgevers hebben voor zover hun voormalige werknemers in de WGA terecht zijn gekomen komen, een financieel belang om (te proberen) de hoogte van het AO-percentage of het niet-duurzame karakter van de arbeidsongeschiktheid te laten wijzigen door middel van een herbeoordeling. Bij een overgang van WGA naar IVA of WIA 35-min vervalt immers hun financiële verplichting. De overgang van WGA 80-100 naar IVA komt bij voormalige werknemers veel meer voor dan bij vangnetters. Van ingestroomde voormalige werknemers in de WGA 80-100 zit na 5 jaar 26% in de IVA; voor de WGA 35-80 is dat 15% (figuur 4.3). Voor vangnetters is dit respectievelijk 10% en 7%.<sup>42</sup> De herbeoordelingen die met deze overgangen (en de pogingen daartoe) gepaard gaan leggen beslag op de capaciteit van UWV. Dit gaat ten koste van de capaciteit die beschikbaar is voor de monitoring van de gezondheid en het vermogen om te werken van WGA'ers.<sup>43</sup> Verkorting van de periode van toerekening van WGA-lasten van 10 naar bijvoorbeeld 5 jaar verzwakt deze niet-productieve prikkel bij werkgevers en maakt het stelsel ook eenvoudiger. Bovendien nemen de mogelijkheden die werkgevers nog hebben om hun voormalige werknemers te re-integreren af naarmate deze langer in de WGA 80-100 zitten. Die raken geleidelijk uit beeld en stromen in de praktijk na 5 jaar WGA nog maar zelden uit naar werk.

#### *Werkgevers zien veel kosten en risico's*

Werkgevers zien vaak belemmeringen voor het in dienst nemen of houden van mensen met gezondheidsrisico's of een arbeidsbeperking. Deze zijn ook bij de focusgroepen van de werkgevers aan de orde gekomen. Tabel 6.2 geeft de uitkomsten weer van een recente grootschalige enquête (TNO 2015) onder werkgevers.

42 Van de werknemers in de WGA 35-80 en de WGA 80-100 stroomt respectievelijk 14% en 12% uit als 35-minner; voor vangnetters zijn de cijfers 12% en 10%.

43 Om onnodige herbeoordelingen zo veel mogelijk te voorkomen hebben UWV en het Verbond van Verzekeraars een convenant afgesloten dat vastlegt onder welke voorwaarden een verzekeraar een herbeoordeling kan aanvragen.

Tabel 6.2

Belemmeringen om (meer) personen uit kwetsbare groepen in dienst te nemen, 2014

Aantal werknemers in vestiging	Totaal	2-4	5-9	10-49	50-99	100+
De verwachte kosten van de begeleiding	11	8	12	15	21	24
Financiële risico's door productiviteitsverlies	9	7	12	13	13	16
De verwachte organisatorische rompslomp	10	7	12	17	17	16
Het werk in onze vestiging leent zich er niet voor	49	46	53	57	54	47
Onbekendheid met waar 'kwetsbare werkzoekenden' kunnen worden gevonden	3	2	2	3	4	5
Kwetsbare werkzoekenden' solliciteren niet bij onze vestiging	10	9	13	12	12	11
Er zijn geen belemmeringen om 'kwetsbare groepen' aan te nemen	17	18	14	14	13	15
Andere belemmeringen om 'kwetsbare groepen' aan te nemen	9	11	8	6	8	12
Weet niet welke belemmeringen er zijn om 'kwetsbare groepen' aan te nemen	14	16	13	8	9	8
<i>Verdeling werknemers (2015)</i>	<i>100</i>	<i>15</i>		<i>16</i>	<i>7</i>	<i>61</i>

Antwoord op de vraag "Welke belemmeringen zijn er voor uw vestiging om (meer) personen uit kwetsbare groepen in dienst te nemen?" (vraag 73 WEA).

Bron: TNO (2015) en CBS Statline

De belemmering die werkgevers het meeste noemen is dat het werk zich niet leent voor uitvoering door mensen met een arbeidsbeperking. Dit zou een teken kunnen zijn dat veel werkgevers geen scherp beeld hebben van de arbeidsmogelijkheden van deze groep, en mogelijke verschillen binnen deze groep, of veronderstellen dat deze groep alleen eenvoudig werk kan doen. De doelgroep is bij veel werkgevers niet in beeld bij het vervullen van vacatures. Dit beeld wordt ook bevestigd doordat ruim 10% van de werkgevers aangeeft dat ze geen sollicitaties ontvangen van kwetsbare groepen. Een tweede veelgenoemde belemmering zijn hogere kosten, financiële risico's en administratieve rompslomp. Dit type belemmering wordt relatief vaak genoemd door bedrijven met meer dan 50 werknemers, waar tweederde van de werkgelegenheid zit. Bij kleinere bedrijven is dit minder het geval. Een mogelijke verklaring van dit verschil zou kunnen zijn dat de grotere ondernemingen meer ervaring hebben met langdurig zieke werknemers dan kleinere ondernemingen, en dus beter zicht hebben op eventuele knelpunten. Zo'n 15% van de kleinere werkgevers geeft immers ook aan niet precies te weten welke belemmeringen er zouden zijn. Ten slotte ziet 17% van de werkgevers (15% van de grootste werkgevers), helemaal geen belemmeringen om kwetsbare groepen aan te nemen. Het veel lagere percentage dat daadwerkelijk een werknemer met een arbeidsbeperking in dienst heeft is een aanwijzing dat vraag en aanbod onvoldoende op elkaar aansluit.

ten. Bedrijven met meer dan 100 werknemers hebben 61% van de werknemers in Nederland in dienst. Bij deze bedrijven liggen de beste kansen: grotere bedrijven zijn minder risico-avers dan gemiddeld en het deel dat aangeeft dat er in hun bedrijf geen functies zijn voor mensen met een beperking is verhoudingsgewijs laag. Beleid zou zich meer kunnen richten op het adresseren van de zorgen, kennistekorten en belemmeringen bij deze groep werkgevers.

#### *Banenafpraak verzwakt de positie van mensen in de WIA*

Kabinet en werkgevers hebben in het sociaal akkoord van 2013 afgesproken dat er tot 2026 125.000 extra banen komen voor mensen met een ziekte of handicap die niet zelfstandig het wettelijk minimumloon kunnen verdienen. Gekoppeld aan deze afspraak is de invoering van een quotumheffing indien het afgesproken aantal banen niet wordt gehaald. De extra banen zijn bedoeld voor mensen uit de doelgroep baangarantie, waar uitkeringsgerechtigden in de WIA niet onder vallen. Werkgevers hebben twee redenen om mensen uit de doelgroep baangarantie te verkiezen boven WIA-gerechtigden met een vergelijkbare beperking. Ten eerste telt de arbeidsplaats mee voor de banenafpraak; ten tweede zijn voor deze doelgroep re-integratiemiddelen (zoals loonkostensubsidie) beschikbaar die niet ingezet kunnen worden voor mensen in de WIA. Bovendien ligt de focus van de gecoördineerde aanpak bij de werkgeversdienstverlening door UWV en gemeenten voornamelijk op de invulling van de banenafpraak (Inspectie SZW 2016). De participatiekansen van de groep WIA-gerechtigden die niet zelfstandig het WML kunnen verdienen (AO-percentage 100%) zouden kunnen worden vergroot als werkgevers ook voor hen loonkostensubsidie konden krijgen. Dat sluit ook aan bij hun fundamentele probleem: een te lage productiviteit. Ook zou in de banenafpraak extra ruimte kunnen worden gecreëerd waar deze specifieke groep dan voor in aanmerking zou moeten komen.

### **6.3 Matching van werkzoekenden en werkgevers**

#### *Re-integratie niet gericht op alle groepen met arbeidspotentieel*

Behalve de participatieprikkels worden ook de re-integratie-instrumenten niet altijd goed gericht op de beperkingen en mogelijkheden van mensen. Dat komt onder andere doordat het AO-percentage ook bepaalt welke ondersteuning iemand krijgt, terwijl dit percentage niet altijd goed weergeeft wat de beperkingen en de resterende arbeidsmogelijkheden zijn. Zo zijn werkzoekende 35-minners voor hun re-integratie aangewezen op de dienstverlening voor WW'ers of mensen in de bijstand, terwijl zij gezondheidsbeperkingen kennen. Voor de groep WIA 35-min blijkt WW-dienstverlening niet effectief (Van der Heul 2015; Heyma 2015). Waarschijnlijk is voor deze groep dus specifiekere ondersteuning nodig die mede is gericht op hun gezondheidsklachten. Voor mensen in de WGA 80-100 wordt in beginsel ook geen re-integratie ingezet, terwijl er wel arbeidspotentieel zit bij een deel van deze groep. Uit het focusgroepenonderzoek komt naar voren dat deze doelgroepen ook behoefte hebben aan re-integratieondersteuning. Complicerende factor is dat er nog steeds weinig bekend is over effectieve interventies (Euwals et al. 2014; Van Echtelt 2010). Het ligt voor de hand om meer te experimenteren met dienstverlening voor specifieke groepen in de WIA 35-min en WGA 80-100 om te zien of zij hier baat bij hebben.

Zowel UWV als de verzekeraars zitten (nog steeds) in een leerproces over welke interventies in welke situatie succesvol zijn. UWV is recentelijk gestart met het uitwerken van een model voor de begeleiding en activering, waarbij UWV met iedere

WGA-gerechtigde gemiddeld twee keer per jaar contact heeft. Regelmatig contact vergroot de mogelijkheden voor activerende ondersteuning. UWV is ook van plan vanaf 2017 meer aandacht te besteden aan de groep WGA 80-100 met benutbare mogelijkheden en een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Doordat deze groep tot voor kort niet actief gevolgd werd, was de groep slecht in beeld bij UWV en bleven kansen voor verbeteringen in het arbeidsvermogen mogelijk onopgemerkt.

Nederland geeft in vergelijking met andere Europese landen relatief weinig uit aan scholingstrajecten ten behoeve van de re-integratie van werkzoekenden (CPB 2016). De beschikbare kennis over de effecten van scholing betreft vooral (langdurig) werklozen.<sup>44</sup> Er bestaat momenteel geen gefundeerd inzicht of en hoe scholing kan worden ingezet om de kansen op werk van mensen met een arbeidsbeperking te verbeteren. Daarvoor is onderzoek gebaseerd op zorgvuldig ontworpen experimenten noodzakelijk. Omdat mensen vaak lang in de WIA blijven, is er een lange potentiële terugverdiensijd en zijn er relatief weinig negatieve 'insluitingseffecten' van scholing voor WIA-gerechtigden. Daar tegenover staat dat een deel van de doelgroep energetische beperkingen kent, waardoor de scholing langer duurt en de potentiële baten per gewerkt jaar lager liggen. Uit onderzoek van Lammers et al. (2013) voor Nederland blijkt dat scholing na 4 jaar kosteneffectief is voor werklozen. Mits goed gericht (zie ook paragraaf 5.2) zou scholing dus mogelijk kosteneffectief kunnen zijn voor mensen in de WIA.

#### *Ondersteuning van werkgevers kan nog effectiever*

De overheid heeft verschillende regelingen in het leven geroepen om de risico's en kosten voor werkgevers te reduceren als zij mensen met een arbeidsbeperking in dienst nemen of hebben. De beschikbare instrumenten, die overigens niet altijd voor alle subgroepen en voor alle dienstverbanden van toepassing zijn, zijn de mobiliteitsbonus, de no-risk polis, (interne) job coach, proefplaatsing, vergoedingen voor niet-meeneembare voorzieningen, en premiekortingen of loonkostenvoordelen. Werkgevers maken betrekkelijk weinig (bewust) gebruik van deze ondersteuningmogelijkheden. Deels komt dit door de bureaucratische 'rompslomp' rond het aanvragen en verantwoorden van het benutten van regelingen. Een andere belangrijke reden is dat veel werkgevers niet (goed) weten van welke regelingen überhaupt beschikbaar zijn en hoe die zouden werken (Van Echtelt et al. 2015). Veel werkgevers hebben in de praktijk nooit te maken gehad met een langdurig ziektegeval of arbeidsongeschiktheid en gaan zich hier ook niet al te zeer in verdiepen, omdat de regelgeving toch weer veranderd is tegen de tijd dat ze ermee te maken krijgen. Administratieve vereenvoudigingen en betere voorlichting zouden de daadwerkelijke inzet van ondersteunende beleidsinstrumenten kunnen verhogen en via die weg tot meer banen van mensen met een gezondheidsbeperking kunnen leiden.

De door werkgevers ervaren belemmeringen (tabel 6.2) hebben deels betrekking op het matching proces op de arbeidsmarkt. Vraag en aanbod ontmoeten elkaar onvoldoende. Zo zegt ruim 10% van de werkgevers dat kwetsbare groepen niet bij hen solliciteren, en ruim 15% dat er in hun bedrijf geen belemmeringen zijn om ze aan te nemen, terwijl een veel kleiner percentage daadwerkelijk werknemers met een beperking in dienst heeft. De werkgeversdienstverlening van UWV is bedoeld als brug tussen vraag en aanbod. Volgens de Inspectie SZW (2015) maakt slechts 17%

<sup>44</sup> Card et al. (2010) en Card et al. (2015) laten zien dat scholingseffecten op de langere termijn positiever zijn dan op de korte termijn vanwege 'insluitingseffecten' tijdens het scholingstraject.



van de werkgevers daarvan gebruik. Werkgevers denken dat UWV toch niks voor ze kan betekenen of ze ervaren een hoge drempel bij het leggen van het eerste contact. Ook geven ze aan dat ze graag een vast aanspreekpunt bij UWV willen hebben. Werkgevers met een vaste contactpersoon blijken ook meer tevreden over het contact met UWV dan werkgevers die meerdere contactpersonen hebben. Daarnaast vinden ze dat de door UWV aangedragen kandidaten beter op hun vacatures moeten aansluiten; hun ervaringen met partijen uit hun eigen sector zijn wat dat betreft positiever (die weten beter wat ze nodig hebben). Dit suggereert dat ook sectoren een grotere rol kunnen vervullen bij het matching proces.

## Intermezzo 2: Hoe kijken werkgevers tegen de WIA aan?

Als vervolg op het eerste intermezzo over de ervaringen van werknemers in de WIA, gaat dit tweede intermezzo in op de ervaringen van werkgevers met de WIA.

### *Ervaringen werkgevers*

De focusgroepen voor werkgevers zijn ingedeeld naar kleine en grotere werkgevers. De meeste deelnemers hebben over het algemeen een goed beeld van het ziekteverzuim binnen het bedrijf en de branche. Men heeft echter, zeker de kleine werkgevers, weinig ervaring met langdurig ziekteverzuim en werknemers in de WIA. De omgang met zieke werknemers wordt bij kleine bedrijven vooral zelf gedaan. Bij grotere bedrijven schakelt men, naast de leidinggevende, de HR-afdeling in bij langdurig verzuim. In de optiek van de werkgevers is bij re-integratie vooral aandacht geven van belang. Al komt ook een zekere mate van onmacht naar boven.

*"Je kunt weinig. Alleen meeleven kun je. Als werkgever kun je niet iemand vertellen hoe hij/zij zijn privéleven moet inrichten."* (kleine werkgever)

Tegen doorbetaling van loon tijdens ziekte zijn de kleine werkgevers bijna allemaal verzekerd, bij de grotere werkgevers draagt men dit risico veelal zelf.

*"Als het ziekteverzuim langdurig is.... We gaan over de kop als we ons niet verzekeren."* (kleine werkgever)

Ook doen vrijwel alle werkgevers het re-integratiebeleid bij langdurig zieke medewerkers in samenspraak met een arbodienst uit angst voor financiële consequenties bij fouten. Dat laatste is vooral een angst van kleine werkgevers. Er lijkt bij het re-integratiebeleid naast het beter worden van de werknemer een grote focus te liggen op het beperken van de financiële risico's.

*"Het kost ons tonnen per jaar."* (grote werkgever)

De weinige werkgevers die ervaring hebben met medewerkers met een WIA-beoordeling stellen dat de mogelijkheid om de medewerker in dienst te houden vooral afhangt van de aandoe-ning, de medewerking van de werknemer en de mogelijkheden tot aangepast werk. Verdere voorwaarden voor het in dienst houden zijn: loonwaarde in verhouding met salaris, subsidie voor omscholing en toegankelijke regelgeving. Ook vinden ze dat de re-integratieverplichtingen veel zwaarder op de werkgever wegen dan op de werknemer.

*"Het wordt de ondernemer heel moeilijk gemaakt te ondernemen. We durven niemand meer aan te nemen. Alles is zo dichtgetimmerd."* (kleine werkgever)

Werkgevers hebben over het algemeen niet of nauwelijks ervaring met het aannemen van mensen met een arbeidsbeperking. Daarom is het voor veel werkgevers lastig om een voor-stelling te maken van mensen met een arbeidsbeperking. Het merendeel denkt snel aan laag-opgeleiden met dito banen. Argumenten die genoemd worden om wel mensen met een ar-beidsbeperking in dienst te nemen zijn de cultuur en diversiteit van het bedrijf verrijken of mensen een kans geven. Voorwaarden die hier echter vaak bij genoemd worden, zijn een be-perking van financiële risico's en tijd. De loonwaarde moet namelijk wel in verhouding blijven.

*"Ik denk: in een groot bedrijf waar een HR-manager rondloopt, is het toch anders dan bij ons. Die hebben toch meer de mogelijkheid."* (kleine werkgever)

De werkgevers die wel eens een sollicitant hebben binnen gekregen via UWV, de gemeente of het re-integratiebureau geven aan dat de kwaliteiten en motivatie niet aansloten op de wen-sen. Ze zouden graag goede kandidaten voorgedragen zien die matchen met het bedrijf. Er

wordt ook onderscheid gemaakt tussen de aard van de beperking, zo blijken mensen met psychische of verstandelijke beperkingen moeilijker plaatsbaar voor werkgevers.

*"Je wilt het wel, maar je wilt niet dat iemand gillend wegloopt als je niet genoeg aandacht geeft."* (grote werkgever)

Wanneer men werkgevers vraagt naar maatregelen om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te houden of aan te nemen valt het op dat de informatievoorziening niet optimaal is. Zo wordt het idee van een proefplaatsing geopperd, terwijl dit op dit moment al mogelijk is. Ook ziet men niets in het idee van een quotaregeling, men vindt dat werkgevers al meer dan genoeg verplichtingen hebben. De adviezen van kleine werkgevers zijn dan ook: zo min mogelijk verplichtingen, een goede informatievoorziening en beter maatwerk van UWV. De grotere werkgevers hebben vooral de wens dat de wetgeving meer moet aansluiten op de praktijk en dat er een betere informatievoorziening en meer continuïteit van de wetgeving moet zijn. Daarnaast vindt men dat er te weinig geschikte kandidaten zijn.

UWV komt vaak op een niet zo positieve manier naar voren in de gesprekken met werkgevers. Voor de kleine werkgevers staat UWV op grote afstand, voor de grote werkgevers zijn de ervaringen veelal negatief gekleurd door opgelegde loonsancties. Werkgevers zien UWV als een ambtelijke, ontoegankelijke organisatie waar het moeilijk is om informatie van te krijgen. Maar ze stellen zich ook niet proactief op. Pas als ze met langdurige ziekte en/of een WIA-traject te maken krijgen, gaan ze zich in de materie verdiepen. Veel werkgevers zouden UWV meer als sparringpartner willen zien, en sommige hebben daarmee ook positieve ervaringen.

*"Ik heb wel goede ervaring met het contact en ondersteuning. Iemand was ziek en had het privéleven niet op orde. We moesten een dossier opbouwen en we werden goed begeleid. Het viel me op dat er wel persoonlijk contact was."*

#### *Bevindingen sluiten aan bij ander onderzoek*

Veel van bovengenoemde ervaringen komen ook in andere onderzoeken naar voren. Aan de kant van de werkgevers is sprake van een beperkte detailkennis van de WIA. Desondanks vindt een ruime meerderheid de WIA een effectieve wet om het werken naar vermogen aan te moedigen. De tevredenheid van werkgevers hangt echter ook af van de mate waarmee men het eens is met de uitslag van de claimbeoordeling. Bij de uitkomsten WIA 35-min of WGA 80-100 heerst er vaker onbegrip over de uitslag. Slechts een derde van de werkgevers vindt dat er voldoende re-integratiemiddelen beschikbaar zijn (Cuelenaere en Veerman 2011). Een groot deel van de werkgevers vindt dat UWV beter zou moeten aangeven of ze voldoen aan de re-integratieverplichtingen. De houding van UWV bij beoordeling daarvan ervaren ze als te strikt, wat vergaande financiële consequenties kan hebben; denk aan een loonsanctie of boete (Brummelkamp et al. 2014). In de werkgeversenquête van TNO (2015) komen gebrek aan passend werk en de financiële risico's naar voren als de grootste belemmeringen voor het aannemen of aan het werk houden van kwetsbare groepen. Inspectie SZW (2015) constateert dat werkgevers weinig gebruik maken van de werkgeversdienstverlening van UWV

## 7 Conclusies en beleidsopties

De analyse in de vorige twee hoofdstukken biedt op hoofdlijnen vier aangrijpingspunten voor beleid (die elkaar overigens niet uitsluiten) om de arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking te verhogen:

1. voorkomen van instroom in arbeidsongeschiktheidsregelingen;
2. werken beter mogelijk maken;
3. werken aantrekkelijker maken;
4. werkgeverschap aantrekkelijker maken.

Dit hoofdstuk bespreekt 15 beleidsopties die op basis van de bovengenoemde beleidsthema's in vier clusters zijn gegroepeerd. De beleidsopties kunnen afzonderlijk van elkaar worden beschouwd en zijn ook op die manier doorgerekend in bijlage 4. De opties proberen zo gericht mogelijk de arbeidsparticipatie te stimuleren of te faciliteren. De opties kunnen in principe afzonderlijk van elkaar worden gekozen. Beleidsopties kunnen zonder problemen worden gecombineerd, waarbij wel moet worden bedacht dat de totale effecten dan kunnen verschillen van de som van de afzonderlijke opties. Combinaties van opties die verschillen in aangrijpingspunt zouden extra effect kunnen sorteren doordat bijvoorbeeld zowel de prikkels om (meer) te gaan werken als de baankansen voor de doelgroep tegelijkertijd verbeteren. Opties kunnen ook zo worden gecombineerd dat het budgettaire beslag beperkt is, of dat uiteindelijk zelfs een besparing resulteert. Omdat de precieze effecten van sommige beleidsopties nog niet bekend zijn, ligt kleinschalige invoering via experimenten en evaluatie van effecten bij deze opties voor de hand. De budgettaire ramingen van deze opties betreffen alleen de geschatte kosten van de benodigde experimenten.

De beleidsopties passen binnen het bestaande stelsel van ziekte en arbeidsongeschiktheid en proberen de al geboekte successen verder uit te bouwen. De vergelijkende analyse van buitenlandse stelsels laat zien dat andere landen niet significant beter scoren dan Nederland (hoofdstuk 3). Een grote stelselwijziging wordt daarom niet uitgewerkt. De gepresenteerde opties stuiten volgens een eerste verkenning niet op onoverkomelijke juridische en/of uitvoeringstechnische bezwaren.

Paragraaf 7.1 geeft allereerst een beknopte samenvatting van het onbenut arbeidspotentieel in de WIA. De paragrafen daarna beschrijven per beleidsthema de relevante knelpunten uit de analyse en de afzonderlijke beleidsopties die hierop aangrijpen. Een beleidsoptie kan bij meerdere beleidsthema's passen. Om onnodige herhalingen te voorkomen, zijn de opties ingedeeld bij het beleidsthema waar zij het meest bij aansluiten. Bij elke optie is een kwalitatieve duiding gegeven van het potentieel effect op de arbeidsparticipatie. Deze is gebaseerd op de impact van de maatregel (bijvoorbeeld de sterkte van de financiële prikkel die wordt geïntroduceerd), het aantal mensen dat met de maatregel wordt bereikt en hun arbeidspotentieel. Bijlage 4 bevat per beleidsoptie een feitelijke beschrijving van de maatregel, de beoogde doelen en de voorziene effecten.

## 7.1 Onbenut arbeidspotentieel in de WIA

Het is lastig om een realistische bovengrens te bepalen voor de arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking. De WIA-populatie heeft te maken met medische beperkingen die een belemmering kunnen vormen voor (volledige) participatie op de arbeidsmarkt. Daarom kan niet worden verwacht dat hun participatie op hetzelfde niveau kan komen als van de rest van de beroepsbevolking.

### *Een deel van het onbenutte potentieel is conjunctureel van aard*

De lage participatiegraad van de WIA-groepen in 2015 reflecteert deels het feit dat tussen 2008 en 2013 de arbeidsmarkt vanwege de recessie in brede zin verslechterde. Dit heeft de kansen op werk van mensen met een arbeidsbeperking sterk negatief beïnvloed. Een ruwe berekening op basis van de resultaten in Spijkerman (2016) suggereert dat de participatiegraad begin 2015 zowel in de WGA 35-80 als de WGA 80-100 ongeveer 3 procentpunt lager lag dan in de structurele situatie (paragraaf 4.3).

### *WIA 35-min*

Mensen die zijn afgewezen voor de WIA worden, ondanks hun beperkingen, medisch en arbeidskundig in staat geacht te werken. Zij hebben ook sterke financiële prikkels om te participeren. Niet iedereen die kan werken, wil ook werken. Een realistische bovengrens van hun participatiegraad houdt rekening met de mate van non-participatie: de situatie waarin mensen niet werken maar ook geen uitkering krijgen. Ruwweg 30% van de 35-minners verlaat uiteindelijk de arbeidsmarkt (tabel 4.4). Deze groep is moeilijk te bereiken voor beleid, omdat de overheid geen titel heeft (in de vorm van een uitkering) om participatieverplichtingen op te leggen. Ondersteuning aanbieden kan natuurlijk wel.

### *WGA 35-80*

De financiële prikkel om te werken in de vervolgfase van de WGA 35-80 is groot en goed zichtbaar. Desondanks werkt een aanzienlijk deel van de gedeeltelijk arbeidsgeschikten niet. Het is aannemelijk dat deze mensen niet reageren op financiële prikkels (of geen prikkel ervaren vanwege de Toeslagenwet). Dit geldt vooral voor ouderen (45-65 jaar). Van de groep die niet werkt, is een deel actief op zoek naar een baan. Het is echter aannemelijk dat een aanzienlijk deel van deze groep de facto non-participatiegedrag vertoont; zij zoeken niet actief naar werk. Om de participatie onder hen te vergroten, heeft een nog grotere inzet op financiële prikkels weinig zin. Het doorbreken van de facto non-participatiegedrag vergt interventies met een ander karakter, bijvoorbeeld interventies op persoonsniveau. Onder de mensen die wel werken, kan in beginsel ook nog onbenut potentieel zitten, in de zin dat zij meer uren zouden kunnen werken of meer carrière zouden kunnen maken.

### *WGA 80-100*

Bij de claimbeoordeling heeft ongeveer 30% van de instromers in de WGA 80-100 medisch gezien geen benutbare mogelijkheden. De dossiersimulatie laat zien dat ongeveer 40% van de resterende 70% in bepaalde mate regulier werk kan doen (paragraaf 5.2). Worden deze percentages (die bij instroom gelden) toegepast op het gehele bestand, dan resulteert een bovengrens voor de arbeidsparticipatie van 28% (als werknemer). In 2015 had 8% een baan als werknemer; inclusief zzp'ers was (naar schatting) 11% aan het werk. In de WGA 80-100 levert werken echter beduidend minder extra besteedbaar inkomen op dan in de WGA 35-80 (tabel 6.1). Er kan bij deze groep extra arbeidsaanbod worden uitgelokt door de (financiële)

opbrengst van werken te vergroten en het risico van een herbeoordeling te reduceren. De WGA 80-100 bevat een zeer kleine groep met een hoog (voormalig) inkomen die meer dan 80% arbeidsongeschikt is verklaard, maar nog wel zelfstandig het minimumloon kan verdienen. Werken levert voor hen ook relatief veel extra inkomen op, omdat hun oude inkomen beduidend hoger is dan het maximum dagloon. Van deze groep heeft 26% een baan (De Jong et al. 2015). Dit levert een alternatieve realistische bovengrens van ongeveer 20% (26% van de 70% die benutbare mogelijkheden heeft) op voor de arbeidsparticipatie (als werknemer) in de WGA 80-100.

#### IVA

De arbeidsparticipatie in de IVA is erg laag en dossieronderzoek suggereert dat een deel van de waargenomen dienstverbanden in feite een sociaal karakter heeft of niet goed is geclassificeerd. Uitstroom vanwege herstel komt nauwelijks voor en mensen in de IVA hebben een sterk verhoogde kans op overlijden. De prikkels voor participatie in de IVA zijn wel iets zwakker dan in de WGA 80-100. Alles bijeengenomen is het niet aannemelijk dat het onbenutte arbeidspotentieel bij IVA-gerechtigden in kwantitatieve termen substantieel is. Het is echter niet uitgesloten dat verbeterde financiële prikkels ook in de IVA tot meer participatie kunnen leiden.

## 7.2

### **Voorkomen van instroom in arbeidsongeschiktheidsregelingen**

Ervaringen uit binnen- en buitenland leren dat het voorkómen van instroom in een arbeidsongeschiktheidsregeling de succesvolste manier is om mensen met een arbeidsbeperking zo veel mogelijk te laten participeren op de arbeidsmarkt. Ten opzichte van de WAO is de instroom in de WIA fors gedaald, terwijl deze daling niet gepaard is gegaan met een stijging van de werkloosheid. De daling van de instroom in de WIA komt vooral door de re-integratieverplichtingen van werkgevers en werknemers tijdens de eerste twee ziektejaren.

Werkgevers ervaren hun verplichtingen als zwaar, en soms niet in evenwicht met de verplichtingen van hun werknemers. Werknemers hebben weinig financieel belang om zo snel mogelijk te proberen hun werk te hervatten als ze ziek worden, doordat ze bijna altijd 100% loon doorbetaald krijgen tijdens de eerste 6 of 12 maanden ziekte. Een mogelijkheid om het draagvlak voor het stelsel onder werkgevers te vergroten zonder de re-integratiekansen van zieke werknemers te verkleinen, is het beperken van de bovenwettelijke aanvullingen bij ziekte die bij cao worden afgesproken. Sociale partners zijn hiervoor aan zet, maar de overheid kan hen hiertoe stimuleren door bijvoorbeeld het sluiten van een sociaal akkoord, het hervormen van het algemeen verbindend verklaren van cao-afspraken of het stellen van grenzen aan bovenwettelijke regelingen.

Meer dan de helft van de WIA-instroom is afkomstig uit de Ziektewet (de zogeheten 'vangnetters'). Dit aandeel zal waarschijnlijk toenemen als de trend van flexibilisering op de arbeidsmarkt doorzet. Langdurig zieke vangnetters (voornamelijk zieke WW'ers, zieke uitzendkrachten en mensen die ziek uit dienst zijn gegaan) hebben een kwetsbaardere arbeidsmarktpositie dan zieke werknemers omdat ze doorgaans geen band meer hebben met de werkgever. Ze zijn dus behalve ziek ook werkloos. Ze ondernemen minder werkhervattingspogingen dan op basis van hun kenmerken zou mogen worden verwacht, en kunnen lang in de Ziektewet en de WW verblijven voordat ze bij de WIA-poort aankomen. De negatieve wisselwerking tussen gezondheid en werkloosheid kan een oorzaak zijn dat ze uiteindelijk vaker in de WIA stro-

men. Een sterkere inzet van UWV op verzuimbegeleiding en re-integratie van zieke vangnetters of juist een grotere rol voor de voormalig werkgevers bij de re-integratie, zijn opties om de werkhervattingskans voor deze groep te verbeteren. Anticumulatie van de WW- en ZW-uitkering kan helpen om de maximale tijd tot de WIA-poort te verkorten, en de werkhervattingsprijkkels te versnellen voor vangnetters die minder dan 35% arbeidsongeschikt worden verklaard na 1 of 2 jaar ziekte ('35-minners') of die gedeeltelijk arbeidsongeschikt worden verklaard bij de WIA-claimbeoordeling (WGA 35-80). Tot slot kan de hoogte van de netto ZW-uitkering worden gelijkgetrokken met die van de WW-uitkering, zodat de netto uitkering niet langer omlaag gaat zodra de ZW-gerechtigde zich beter meldt. Noch vanuit oogpunt van inkomensbescherming, noch vanuit oogpunt van werkhervattingsprijkkels is het logisch dat overgang van WW naar ZW leidt tot een hogere netto uitkering en vice versa.

Dossiersimulaties van de WIA-claimbeoordeling laten zien dat de WIA-instream erg gevoelig is voor de precieze criteria en referentiefuncties die worden gebruikt bij het bepalen van het arbeidsongeschiktheidspercentage. Aanscherping van deze criteria is een manier om met name de instroom in de volledige arbeidsongeschiktheid te beperken; het treft degenen die *onder de WIA-gerechtigden* de beste arbeidsmogelijkheden hebben.

Beleids optie	Arbeidsparticipatie van doelgroep
1 Beperken bovenwettelijke aanvullingen bij ziekte en arbeidsongeschiktheid	+
2 Werkgeversrol voor vangnetters	++
3 Anticumulatie WW-ZW	++
4 Geen arbeidskorting en IACK voor vangnetters zonder werkgever in de ZW	++
5 Aanscherpen WIA-claimbeoordeling	+++

### 7.3

#### Werken beter mogelijk maken

De WIA heeft, naast inkomensbescherming, als doel te stimuleren dat mensen de arbeidsmogelijkheden die ze hebben, of nog kunnen ontwikkelen, zo goed mogelijk benutten. Daarom is het van belang dat de ondersteuning waarop mensen met een arbeidsbeperking een beroep kunnen doen aansluit bij hun beperkingen. Dit is nog niet altijd het geval. Nu bepaalt het uitkeringsregime mede welke re-integratieondersteuning iemand ontvangt. Het uitkeringsregime zegt echter niet alles over welke arbeidscapaciteiten iemand nog heeft of in de toekomst kan verkrijgen. Zo zijn werkzoekende 35-minners meestal aangewezen op de WW-dienstverlening, terwijl duidelijk is geworden dat die niet effectief is voor deze specifieke groep mensen met gezondheidsklachten. Ook mensen in de WGA 80-100 die nog benutbare mogelijkheden hebben, krijgen weinig begeleiding en hulp bij het zoeken naar passend werk.

Zowel UWV als private verzekeraars zitten in een leerproces over welke interventies in welke situatie zinvol zijn. Meer inzicht krijgen wat effectief is, middels experimenten en pilots gekoppeld aan evaluaties, helpt om kennistekorten weg te nemen. Met deze informatie kan vervolgens re-integratieondersteuning worden geboden aan alle mensen in de WIA (inclusief 35-minners) die mogelijkheden hebben om betaalde arbeid te verrichten.

De mogelijkheden van bij- of omscholing spelen nog nauwelijks een rol in de WIA, terwijl scholing voor een deel van de mensen een manier kan zijn om uit de arbeidsongeschiktheid te komen of te blijven. Maximaal 15% van de niet-medisch volledig arbeidsongeschikten in de WGA 80-100 met een opleidingsniveau tot MBO-3/HAVO/VWO zou voldoende functies kunnen uitoefenen om uit de WIA te stromen na bij- of omscholing. Dit vereist wel een serieuze inzet op scholing, wat nog onbekend terrein is qua aanpak en resultaat. Starten met een experiment ligt daarom voor de hand.

Het stellen van hogere eisen aan basale vaardigheden, zoals beheersing van de Nederlandse taal en computervaardigheden, is een relatief eenvoudige manier om de arbeidsmarktkansen van sommige mensen in de WIA te vergroten. Dit kan worden opgenomen in de re-integratieverplichtingen van WIA-gerechtigden, waarop UWV dan via het reguliere maatregelenregime kan toezien. Vanuit de verzekeringsdoelstelling van de WIA kunnen de noodzakelijke kosten van cursussen en opleidingen dan ook worden vergoed door bijvoorbeeld UWV.

	Beleidsoptie	Arbeidsparticipatie van doelgroep
6	Scholing	+
7	Meer inzet op re-integratie	+
8	Taal- en computereis in de WIA	+

#### 7.4

##### Werken aantrekkelijker maken

Eén van de uitgangspunten van de WIA is dat werken loont. WIA-gerechtigden krijgen op korte termijn altijd een hoger inkomen (uitkering plus arbeidsinkomen) als ze gaan werken. Uit de analyse blijkt echter dat voor de grote groep mensen in WGA 80-100 (meer) werken zich in relatief weinig extra besteedbaar inkomen vertaalt vergeleken met werken in de WGA 35-80. Dit komt onder meer doordat altijd 70% van hun arbeidsinkomen wordt verrekend met de uitkering. Bovendien kan op de wat langere termijn (meer) werken leiden tot een lager en onzekerder inkomen doordat de uitkering wordt verlaagd of beëindigd. Het is aannemelijk dat hierdoor minder mensen de stap zetten naar werk dan mogelijk zou zijn.

De financiële prikkel wordt door betrokkenen ook als oneerlijk ervaren: als ze hun best doen om ondanks hun arbeidsbeperkingen carrière te maken, levert dat niet altijd veel op: ze houden er veel minder aan over dan hun gezonde collega's. Daarnaast wordt niet iedereen aangesproken op het inzetten van zijn resterende arbeidsmogelijkheden. Dit geldt bijvoorbeeld voor mensen die nog regulier werk zouden kunnen doen, maar die 80 tot 99% arbeidsongeschikt zijn verklaard vanwege een hoog inkomen in het verleden.

Met name het risico van het verliezen van de WIA-uitkering is een belemmering voor mensen om een werkhervattingspoging te doen. WIA-gerechtigden zijn vaak onzeker over hun mogelijkheden om aan het werk te blijven, gegeven hun gezondheidsklachten en de vaak tijdelijke aard van hun werk. Als ze hun baan kwijtraken, kunnen ze aanzienlijk slechter af zijn doordat ze geen WIA-uitkering meer krijgen, of doordat hun uitkering veel lager is geworden. Meer garanties voor WIA-gerechtigden omtrent herbeoordelingen of herleving van hun uitkering kan hen over de streep trekken om een werkhervattingspoging te doen, ook als ze onzeker zijn over hun arbeidsmarktperspectieven. Dit schept tegelijkertijd ruimte voor UWV om herbeoor-



delingen meer te richten op WIA-gerechtigden die *niet* werken, maar die mogelijk wel hersteld zijn, zodat herstel binnen deze groep eerder kan worden opgemerkt.

	Beleids optie	Arbeidsparticipatie van doelgroep
9	WGA 35-80 wordt WGA 35-99	++
10	Garanties voor werkhervatters in de WIA	++
11	Aanpassen inkomstenverrekening en hoogte van de WGA-uitkering	+++

## 7.5

### Werkgeverschap aantrekkelijker maken

Een keerzijde van de werkgeversverplichtingen bij ziekte en arbeidsongeschiktheid is dat werkgevers terughoudender kunnen worden om mensen met een (gepercipiëerd) hoger risico op ziekte en arbeidsongeschiktheid aan te nemen. Mensen met een beperking krijgen daardoor minder kansen op de arbeidsmarkt. Om de kansen van deze mensen te vergroten, zonder de instroom in de arbeidsongeschiktheid fors te laten stijgen, kunnen werkgevers gericht worden ontlast door hen te ontzorgen of door de toerekening van WGA-lasten te beperken.

Een aanzienlijk deel van de mensen in de WIA heeft wel arbeidsvermogen (in de zin van de Participatiewet), maar kan niet meer zelfstandig het minimumloon verdienen. Deze mensen lijken in veel opzichten op de doelgroep van de banenafpraak. Sinds de Participatiewet en de banenafpraak is hun arbeidsmarktpositie echter verslechterd: er is voor hen een beperkt ondersteunend instrumentarium beschikbaar (zo is er sinds de invoering van de WIA geen mogelijkheid voor loondispensatie meer) en ze tellen niet mee voor de banenafpraak. Uitbreiding van de doelgroep banenafpraak en het ondersteunend instrumentarium creëert een meer gelijk speelveld tussen mensen in de WIA die niet meer zelfstandig het minimumloon kunnen verdienen en de huidige doelgroepen van de banenafpraak.<sup>45</sup>

	Beleids optie	Arbeidsparticipatie van doelgroep
12	Toerekening van WGA-lasten aan de werkgever inkorten van 10 naar 5 jaar	-
13	Ontzorgen van de nieuwe werkgever	+
14	Aanpassen banenafpraak en introductie loonkostensubsidie of loondispensatie in de WIA	PM

Bij alle genoemde opties is het van belang dat het stelsel voor ziekte en arbeidsongeschiktheid voor zowel werknemer als werkgever begrijpelijk blijft. Liefst wordt het stelsel eenvoudiger, want het is al tamelijk complex. Een aantal opties draagt bij aan een vereenvoudiging. Goede communicatie en ondersteuning helpen ook om het stelsel begrijpelijk te maken. Daarom is tot slot als optie opgenomen om de informatievoorziening voor werkgevers en uitkeringsgerechtigden te verbeteren. Het doel is immers om werknemers zo goed en zo snel mogelijk te re-integreren op de arbeidsmarkt, zonder dat werkgevers hierbij een te grote last ervaren.

	Beleids optie	Arbeidsparticipatie van doelgroep
15	Betere informatievoorziening voor werkgevers en uitkeringsgerechtigden	+

<sup>45</sup> Hoe het optimale instrumentarium eruit ziet, is nog niet bekend aangezien het instrumentarium van de Participatiewet nog wordt geëvalueerd.

## 7.6 Tot slot: vragen voor toekomstig onderzoek

Dit IBO heeft een aantal kennisvragen beantwoord, maar ook een aantal nog onbeantwoorde kennisvragen geïdentificeerd. Sommige van de gepresenteerde beleids-opties zijn expliciet vormgegeven als experiment, omdat er nog onvoldoende empirie is omtrent effectief beleid.

Eén van de overige openstaande vragen betreft de mate waarin het arbeidsaanbod in de WGA 80-100 en de IVA nog verder kan worden gestimuleerd met sterkere financiële prikkels, en welk type prikkel dan het meest effectief is. Zijn prikkels om de participatie binnen de uitkering te bevorderen effectiever, of prikkels om het beroep op de uitkering te beperken? Uit buitenlands onderzoek blijkt dat het effect van de uitkeringshoogte op het gebruik van arbeidsongeschiktheidsregelingen aanzienlijk is (CPB 2015), terwijl het recente onderzoek van Koning en van Sonsbeek (2016) naar de WGA 35-80 suggereert dat het effect van participatieprikkels voor mensen die eenmaal in de WIA zitten, naar verhouding beperkt is.

Een tweede vraag is waarom de doorstroom van WGA 80-100 naar IVA voor voormalige werknemers veel groter is dan voor voormalige vangnetters. Komt dat door verschillen in ziektebeelden tussen beide groepen, of proberen werkgevers/verzekeraars eerstgenoemde groep vaker te laten doorstromen naar de IVA (door aanvraag van een herbeoordeling)?

De vraag in hoeverre voormalige vangnetters qua gezondheid verschillen van voormalige werknemers is ook relevant voor de vraag waarom de eerste groep na een beoordeling 35-min vaker een beroep doen op de Ziektewet. Is dit uitsluitend een kwestie van slechtere gezondheid, of spelen arbeidsmarktperspectieven en werkzoekgedrag hierbij ook een rol?

De flexibilisering van de arbeidsmarkt is een trend die grote consequenties kan hebben voor de WIA-instroom, onder andere omdat iemands mogelijkheden om flexibele functies uit te oefenen niet worden meegenomen in de WIA-claimbeoordeling; zelfs als hij voorheen flexibel werk deed. Het verdient aanbeveling om het effect van deze keuze nader te onderzoeken. Daarnaast is het van belang om meer inzicht te verkrijgen in de mate waarin mensen in de WIA als zzp'er aan de slag zijn. Hoe ziet deze groep eruit?

Tot slot is bij de toerekening van WGA-uitkeringslasten aan individuele werkgevers een belangrijke vraag of en in hoeverre het gedrag van werkgevers afhangt van de lengte van de periode van doorbelasting. Recent onderzoek van De Groot en Koning (2016) suggereert dat toerekening van WGA-lasten nauwelijks effectief meer is als extra prikkel voor werkgevers, gegeven de loondoorbetalingsperiode van twee jaar, maar dit is nog niet goed gekwantificeerd. Gezien de maatschappelijke discussie over de verantwoordelijkheden en risico's voor werkgevers is dit een belangrijk onderwerp voor nader onderzoek.

Tabel 7.1

Overzichtstabel beleidsopties (✓ Past bij beleidsthema; ✓ Onderdeel van beleidsthema)

Beleidsoptie	Beleidsthema's					Arbeidsparticipatie van doelgroep <sup>a</sup>	Budgettair effect - Is minder uitgaven + Is hogere uitgaven
	Voorkomen instroom AO	Werken beter mogelijk maken	Werken meer lonend maken	Werkgeverschap aantrekkelijker maken	Vereenvoudiging		
1 Beperken bovenwettelijke aanvullingen bij ziekte en arbeidsongeschiktheid	✓	✓	✓	✓		+	0
2 Werkgeversrol voor vangnetters	✓	✓				++	+10 <sup>a</sup> tot -70 mln <sup>c</sup>
3 Anticumulatie WW-ZW	✓		✓			++	-80 mln
4 Geen arbeidskorting voor vangnetters zonder werkgever in de ZW	✓		✓			++	-170 mln
5 Aanscherpen WIA-claimbeoordeling	✓		✓			+++	-300 tot -800 mln <sup>c</sup>
6 Scholing	✓	✓	✓			+	+30 mln <sup>b</sup>
7 Meer inzet op re-integratie		✓				+	+10 mln <sup>b</sup>
8 Taal- en computereis in de WIA		✓				+	+10 mln
9 WGA 35-80 wordt WGA 35-99			✓		✓	++	-45 mln
10 Garanties voor werkhervatters in de WIA			✓		✓	++	+35 mln
11 Aanpassen inkomstenverrekening en hoogte van de WGA-uitkering			✓		✓	+++	-400 tot +30 mln <sup>c</sup>
12 Toerekening van WGA-lasten aan de werkgever inkorten van 10 naar 5 jaar		✓		✓	✓	- <sup>d</sup>	+165 mln
13 Ontzorgen van de (nieuwe) werkgever		✓		✓	✓	+	PM <sup>b</sup>
14 Aanpassen banenafpraak en introductie loonkostensubsidie of loondispensatie in de WIA		✓		✓	✓	+	PM
15 Betere informatievoorziening voor werkgevers en uitkeringsgerechtigden	✓	✓	✓	✓	✓	+	0

<sup>a</sup> Kwalitatieve duiding van potentieel effect op basis van de impact van de maatregel, het aantal mensen dat ermee wordt bereikt en hun arbeidspotentieel.

<sup>b</sup> Afhankelijk van invulling experiment.

<sup>c</sup> Afhankelijk van variant.

<sup>d</sup> De prikkelwerking van de toerekening van WGA-lasten zou geringer kunnen zijn dan momenteel wordt verondersteld (paragraaf 7.6).

## Bronvermelding

Arts, D. en C. van Deursen (2012), Kans op werk van arbeidsbeperkten zonder uitkering, in: *Belemmerd aan het werk*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Baumeister, R. F., E. Bratslavsky, C. Finkenauer en K. D. Vohs (2001). Bad is stronger than good. *Review of General Psychology*, 5(4), 323-370.

Berendsen, E., H. Mulders en J. van Loo (2007). Het eerste jaar WIA. *Economisch Statistische Berichten*, 92, 132-135.

Bolhaar, J.A., A. Brouwers en B. J. Scheer (2016). De flexibele schil van de Nederlandse arbeidsmarkt: een analyse op basis van microdata. CPB Achtergronddocument. Den Haag: Centraal Planbureau.

Berg, J. ter en Y. Schothorst (2017). *Kansen voor arbeidsparticipatie van mensen in de WIA: kwalitatief onderzoek ten behoeve van de ministeries van Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid*. Amsterdam: Kantar Public.

Brouwer, S., B. Krol, M. F. Reneman, U. Bültmann, R. L. Franche, J. J. van der Klink en J. W. Groothoff (2009). Behavioral determinants as predictors of return to work after long-term sickness absence: an application of the theory of planned behavior. *Journal of Occupational Rehabilitation*, 19(2), 166-174.

Brummelkamp, G., L. Ruig en W. Roozendaal (2014). *Prikkels en knelpunten: hoe werkgevers de loondoorbetalingsverplichting bij ziekte beleven*. Zoetermeer: Pan-teia.

Burg, C.L. van der, D. A. G. Arts en V. Veldhuis (2009). *Begrip en beleving van de WGA: Ervaringen van WGA-cliënten met de WGA*, Leiden: AStri.

Burg, C.L. van der, C.L. en Molenaar-Cox, P.G.M. (2009). *Monitoring WGA-instromers van 2006: Klantvolgonderzoek naar arbeidssituatie, inkomsten en beleving van begeleiding door UWV 4, 8 en 20 maanden na WIA-beoordeling*, Leiden: AStri Beleidsonderzoek en advies.

Burg, C. L. van der, T. J. Veerman en P. G. M. Molenaar-Cox (2013). *Ziekteverzuimduur van uitzendkrachten. Van eigen risicodragers en publiek verzekeren*, Leiden: AStri Beleidsonderzoek en advies.

Burg, C. L. van der, B. Cuelenaere, R. Frierson, M. Gielen, Ph. de Jong, P. Moolenaar-Cox, A. Oostveen en C. Schrijvershof (2014). *Veranderingen in de weg naar de WIA. Langdurig zieken van 2012 en 2007 vergeleken*. Leiden/Den Haag: AStri/APE.

Bütler, M., E. Deuchert, M. Lechner, S. Staubli en P. Thiemann (2015). Financial work incentives for disability benefit recipients: lessons from a randomised field experiment. *IZA Journal of Labor Policy*, 4:18.

Campolieti, M. en C. Riddell (2012). Disability policy and the labor market: Evidence from a natural experiment in Canada, 1998–2006. *Journal of Public Economics*, 96(3), 306-316.

Card, D., J. Kluve en A. Weber (2010). Active labour market policy evaluations: A meta-analysis. *Economic Journal*, 120, F452-F477.

Card, D., J. Kluve en A. Weber (2015). What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations, working paper 21431, National Bureau of Economic Research.

Carlier, B. E., M. Schuring, F. J. Lötters, B. Bakker, N. Borgers en A. Burdorf (2013). The influence of re-employment on quality of life and self-rated health, a longitudinal study among unemployed persons in the Netherlands. *BMC Public Health*, 13:503.

CPB (2013). *Centraal Economisch Plan*. Den Haag: Centraal Planbureau.

CPB (2015). *Kansrijk arbeidsmarktbeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau.

CPB (2016). *Kansrijk arbeidsmarktbeleid, deel 2*. Den Haag: Centraal Planbureau.

Cuelenaere, B. en T. Veerman (2011). *Onderzoek evaluatie WIA*. Leiden: AStri Beleidsonderzoek en advies.

Cuelenaere, B., W. S. Zwinkels en A. A. Oostveen (2014). *Praktijk en effecten van bovenwettelijke cao-aanvullingen ZW, loondoorbetaling bij ziekte, WIA en WW*. Leiden: Astri Beleidsonderzoek en advies.

Dahl, G. en A.C. Gielen (2016). Intergenerational spillovers in disability insurance. Mimeo.

Echtelt, P. van (2010). *Werkloosheid in goede banen*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Echtelt, P. van, R. Schellingerhout en M. de Voogd-Hamelink (2015). *Vraag naar arbeid 2015*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Euwals, R., D. van Vuuren en B. ter Weel, 2014, Werken in goede gezondheid, CPB Policy Brief 2014/3.

French, E. en J. Song (2014). The effect of disability insurance receipt on labor supply. *American Economic Journal: Economic Policy*, 6, 291-337.

Galen, R. van, M. van den Brakel en E. Eenhoorn (2015). Wie opgroeit in een uitkeringssituatie heeft later bovengemiddeld vaak een uitkering. *Sociaaleconomische Trends 2015/1*. Den Haag: CBS.

Groot, N. de en P.W.C. Koning (2016). Assessing the effects of disability insurance experience rating. The case of The Netherlands. *Labour Economics*, 41, 304-317.

Havinga, H., E. van Wijk en J. van Rijssen (2016). Van WW naar Ziektewet: Wat zegt de Werkverkenner? *UWV Kennisverslag 2016-1*, 3-12. Amsterdam: UWV.

Heul, H. van der (2015). Sneller aan de slag. *UWV Kennisverslag, 2015-3*, 17-25.

Heyma, A. (2015). Re-integratiedienstverlening in de WW: wat werkt voor wie en wanneer? (Kosten)effectiviteit naar klantgroepen en moment van inzet voor de WW-instroompopulatie 2008-2010. SEO-rapport 2015-25.

Horsen, C. van en E. van Doorn (2007). *Onderzoek naar de re-integratie van werknemers die minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn: minder dan 35% arbeidsongeschikt: blijven werken of toch niet?: eindrapport*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.

Houtman, I., R. Steenbeek, M. van Zwieten en S. Andriessen (2013). *Verklaring stijging WIA instroom vanuit werkgeversperspectief: Een vignettenstudie*. Hoofddorp: TNO.

Houtman, I. L. D. en K. O. Kraan (2016). Verzuimbeleid tijdens recessiejaren: het werkgeversperspectief, in: *Beperkt in functie*. SCP publicatie 2016/29. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

IBO ZZP (2015). *Interdepartementaal Beleidsonderzoek Zelfstandigen zonder personeel*. Den Haag: Ministerie van Financiën.

Inspectie SZW (2015). *Werkgeversperspectief: Verkennende studie*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Inspectie SZW (2016). *Klantenquête: Ondersteuning en oordeel over de dienstverlening vanuit het perspectief van mensen met een WGA-uitkering*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Jehoel-Gijsbers, G. (2007). Nederland in Europese context, in: *Beter aan het werk*, 32-48. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Jong, Ph. de, V. Thio en H. Bartelings (2005). *UWV als poortwachter. Fase III: WVP en de instroom in de WAO*. Den Haag: APE.

Jong, Ph. de, T. Veerman, C. van der Burg en C. Schrijvershof (2010). *Nederland is niet ziek meer, van WAO debakel naar WIA mirakel*. Den Haag/Leiden: APE/Astri.

Jong, Ph. de, M. Lindeboom en B. van der Klaauw (2011). Screening disability insurance applications. *Journal of the European Economic Association*, 9, 106-29.

Jong de, P., Everhardt, T., Schrijvershof, C., Frierson, R. en Gielen, M. (2013). *Duurzaam niet duurzaam?: onderzoek naar niet-duurzaam volledig arbeidsongeschikt verklaarden*, Den Haag: APE.

Jong, Ph. de, V. Haanstra-Veldhuis, T. Everhardt, M. Gielen en S. Bouman (2015). *WGA 80-100 verdiepingsonderzoek*. Den Haag: APE.

Jong, Ph. de, N. Ellwanger, V. Haanstra en S. van der Veen (2016). *Arbeidsongeschiktheid in zes Europese landen: een literatuuronderzoek*. Den Haag: APE.

Kahneman, D. (2011). *Ons feilbare denken*. Amsterdam: Business Contact.

Koning, P. W. C. (2009). Experience rating and the inflow into disability insurance, *De Economist*, 157, 315-35.

Koning, P. W. C. en D. J. van Vuuren (2010). Disability insurance and unemployment insurance as substitute pathways. *Applied Economics*, 42(5), 575-588.

Koning, P. W. C. en M. Lindeboom (2015). The rise and fall of disability insurance enrollment in the Netherlands. *Journal of Economic Perspectives*, 29(2), 151-172.

Koning, P. W. C., J.-M. van Sonsbeek en S. Zwijsen (2015). De prikkelbaarheid van arbeidsgehandicapten. Dossier: Activerende Sociale Zekerheid. *Economisch Statistische Berichten*, 100, 26-31.

Koning, P. W. C. en J.-M. van Sonsbeek (2016). Making disability work? The effects of financial incentives on partially disabled workers. IZA Discussion Paper 9624.

Kostøl, A. R. en M. Mogstad (2014). How financial incentives induce disability insurance recipients to return to work. *American Economic Review*, 104(2), 624-655.

Lammers, M., L. Kok en C. Wunsch (2013). Langetermijneffecten van re-integratie. SEO-rapport 2013-49. Amsterdam: Stichting Economisch Onderzoek.

Meeldijk, A., Y. Engels en K. Bots (2016). *Onbewust en irrationeel gedrag. De toepassing van gedragswetenschappelijke inzichten binnen UWV*. Amsterdam: UWV.

Molenaar-Cox, P. G. M., C. L. van der Burg en Ph. R. de Jong (2010). Werken VLZ en WIA? De toegenomen mate van werkhervatting na 12 maanden ziekte verklaard. *TBV-Tijdschrift voor Bedrijfs- en Verzekeringsgeneeskunde*, 18(10), 449-455.

Nederlandse Vereniging van Arbeidsdeskundigen (2016). *Sociale druk om te werken*. Nijkerk: NVvA.

OECD (2010). *Sickness, Disability and Work. Breaking the barriers. A synthesis of findings across OECD countries*. Parijs: Organisation for Economic Co-operation and Development.

Rommelse, A. F. A. (2014). *De arbeidsongeschiktheidsverzekering: tussen publiek en privaat. Een beschrijving, analyse en waardering van de belangrijkste wijzigingen in het Nederlandse arbeidsongeschiktheidsstelsel tussen 1980 en 2010*. Leiden: Leiden University Press.

Schuring, M., J. Mackenbach, T. Voorham en A. Burdorf (2011). The effect of re-employment on perceived health. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 65(7), 639-644.

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

Spijkerman, M. (2016). De dalende arbeidsparticipatie van WGA'ers verklaard. *UWV Kennisverslag 2016-8*, 3-11. Amsterdam: UWV.

SZW (2014). *Beleidsdoorlichting WAO*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

SZW (2016). *Cao-afspraken 2015*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

TNO (2014). *Werkgeversenquête Arbeid 2014*. Leiden: TNO.

Tweede Kamer (2015). *Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid inzake de toezegging risque social en risque professionnel en onderzoek loondoorbetaling bij ziekte*, Den Haag, TK nummer 29544, nr. 580.

Tweede Kamer (2016). *Brief regering over invulling besparing WIA Sociaal Akkoord*, Den Haag, TK nummer 23716, nr. 23.

UWV (2016a). *UWV Monitor Arbeidsmarktparticipatie 2015: aan het werk zijn, komen en blijven van mensen met een arbeidsbeperking*. Amsterdam: UWV.

UWV (2016b). *UWV Monitor ontwikkelingen Ziektewet 2010-2015: in kader van evaluatie Wet BeZaVa*, Amsterdam: UWV.

UWV (2016c). *UWV Jaarverslag 2015*. Amsterdam: UWV.

Versantvoort, M. (2016). Werkbeleving en tevredenheid van werknemers met een beperking, in: *Beperkt in functie*. SCP publicatie 2016/29. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Vrooman, J.C. (2009). *Rules of Relief. Institutions of Social Security, and their Impact*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Wagenaar, A. F., M. A. Kompier, I. L. Houtman, S. van den Bossche, P. Smulders en T. W. Taris (2012). Can labour contract differences in health and work-related attitudes be explained by quality of working life and job insecurity? *International Archives of Occupational and Environmental Health*, 85(7), 763-773.

Weathers, R. R. en J. Hemmeter (2011). The impact of changing financial work incentives on the earnings of Social Security Disability Insurance (SSDI) beneficiaries. *Journal of Policy Analysis and Management*, 30(4), 708-728.

WRR (2009). *De menselijke beslisser*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Zwinkels, W. S. (2007). Effectiviteit van re-integratie: onbenutte potenties van privatisering. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 23, 121-31.



## Bijlage 1: Taakopdracht

### Inleiding

Met de invoering van de WIA (Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen) eind 2005 is de laatste grote wijziging doorgevoerd in het stelsel van arbeidsongeschiktheid en ziekte. Toen werd onder andere het minimale percentage van arbeidsongeschiktheid verhoogd van 15 naar 35 procent. In de WIA ligt de focus op werken en de WIA bevat daarom prikkels voor zowel werkgevers als werknemers gericht op arbeidsparticipatie. Ten opzichte van de WAO wordt in de WIA een ander arbeidsongeschiktheids criterium gehanteerd. Voor volledig duurzaam arbeidsongeschikte werknemers is de IVA ingevoerd, voor degenen met verdienmogelijkheden is er de WGA. Geregeld is dat werken lonender is geworden dan voorheen en dat werkgevers meer financieel verantwoordelijk zijn dan voorheen.

Deze maatregel samen met o.a. twee jaar loondoorbetaling bij ziekte, de Wet verbetering poortwachter en de Modernisering van de Ziektewet, hebben geleid tot een beperking van het ziekteverzuim en de instroom in de WIA. Ter illustratie. Dit heeft geleid tot een daling van het aantal arbeidsongeschikten van 802 duizend personen in 2002 naar ongeveer 550 duizend personen in 2014. De jaarlijkse instroom is gedaald van rond 100.000 in 2000 tot onder 40.000 in recente jaren. De verwachting is dat als gevolg hiervan het aantal arbeidsongeschikten nog verder zal dalen, tot circa 525 duizend personen in 2040.

Deze maatregelen hebben bijgedragen aan het succes van de WIA. Toch blijkt dat er internationaal gezien er relatief veel mensen in een arbeidsongeschiktheidsregeling zitten en leidt de huidige systematiek ertoe dat mensen met arbeidspotentieel in sommige gevallen vastzitten in de regeling en (langdurig) van de arbeidsmarkt blijven. Zowel arbeidsongeschiktheidspercentage en dagloon, als de berekeningswijze van de (vervolg)uitkering kunnen hieraan bijdragen.

De afgelopen jaren is er veel onderzoek gedaan naar arbeidsongeschiktheid.<sup>46</sup> Uit deze onderzoeken blijkt dat er onbenut arbeidspotentieel in de regelingen blijft zitten. Zo blijkt uit het Verdiepingsonderzoek WGA 80-100 dat 29% binnen de groep WGA 80-100 zelf aangeeft te kunnen werken als rekening gehouden wordt met de gezondheidssituatie. Van deze groep voldoet 87% aan de norm arbeidsvermogen zoals gebruikt in de participatiewet. Niet alleen de gezondheidssituatie belet WGA-gerechtigden om weer te gaan werken, vaak is er ook sprake van laag opleidingsniveau waardoor zij voor minder functies in aanmerking komen. Zo heeft 65% van de groep WGA 80-100 geen startkwalificatie. Daarnaast is het waarschijnlijk dat ook in de IVA onbenut arbeidspotentieel zit, ook deze groep maakt onderdeel uit van het IBO.

Hier is dus ruimte voor verbetering van de geschiktheid voor werk. Dit is ook zichtbaar in onderstaande tabel uit de Monitor Arbeidsparticipatie 2015 van het UWV. De arbeidsparticipatie van de totale Nederlandse bevolking is gedaald tussen 2008 en

<sup>46</sup> Zie onder andere De Jong et al. (2013) en De Jong et al. (2015).

2014. Deze daling geldt voor alle groepen maar de mate waarin verschilt. In vergelijking tot de Nederlandse bevolking (15-65 jaar) is het aandeel van personen met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt dat werkt sterker gedaald. Kennelijk worden personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt harder getroffen door de economische recessie dan personen met betere kansen op de arbeidsmarkt. Opvallend is dat de arbeidsparticipatie van de groep uitkeringsgerechtigden met een WGA 35-80 uitkering hoger is dan de arbeidsparticipatie van de (ex)werknemers die in de klasse 35-min (en die dus geen WGA-uitkering ontvangen). Terwijl verwacht zou kunnen worden dat de (ex-)werknemers in de klasse 35-min een betere gezondheid en betere re-integratiemogelijkheden hebben.

Tabel bijlage 1

Aandeel werkenden voor geselecteerde groepen 2008-2014 (in procenten)

Groep	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Totale Nederlandse bevolking 15-65 jaar	67,5	67,1	66,4	66,6	66,5	65,4	65
<b>WGA</b>							
WGA volledig	19	16,7	14,7	13,3	10,9	9,4	8,4
WGA gedeeltelijk	55,6	53,9	51,3	50,3	46,7	43,6	42,5
WIA 35-min	49,3	47,3	46,1	46,1	44,7	41,6	40,8

Bron: UWV Monitor Arbeidsparticipatie 2015

Vanuit het idee van de participatiesamenleving en met het oog op de toekomst is het gewenst dat iedereen meedoet op de arbeidsmarkt. De vergrijzing zorgt immers voor een forse toename van de collectieve uitgaven aan zorg en AOW, die opgebracht moet worden door een afnemend aantal werkenden. Het is dan ook van belang dat zoveel mogelijk mensen via betaald werk hun steentje bijdragen. Ook van mensen met een arbeidsbeperking mag worden verwacht dat zij zoveel als mogelijk werken en van werkgevers dat zij hen de mogelijkheid daartoe bieden.

### Opdracht aan de werkgroep

Het IBO brengt in kaart welke mogelijkheden er zijn om de arbeidsparticipatie van arbeidsongeschikten met een werknemersverzekering te vergroten.

*Deelvragen die beantwoord dienen te worden zijn:*

- Wat zijn effectieve maatregelen geweest om de instroom in de arbeidsongeschiktheidsregelingen te verminderen? Hoe effectief waren deze maatregelen en wat is het effect van deze maatregelen op de samenstelling van de WIA. Welke aanvullende mogelijkheden zijn er om het beroep op de ziekte en arbeidsongeschiktheidsregelingen te verminderen?
- Uit onderzoek blijkt dat als mensen eenmaal in de uitkering zijn beland, het lastig is uit de regelingen te komen. Wat is de effectiviteit van de huidige maatregelen om de uitstroom te bevorderen en welke mogelijkheden zouden de uitstroom kunnen vergroten?
- De systematiek van de WIA leidt er toe dat er onbenut arbeidspotentieel zit in de regelingen. Welke mogelijkheden aan werknemerskant zijn er om dit arbeidspotentieel te benutten en zo het beroep op de arbeidsongeschiktheidsregeling te verminderen?
- Naast mogelijkheden die direct ingrijpen in de (hoogte van of toegang tot) ziekte en arbeidsongeschiktheidsregelingen zijn er wellicht ook maatregelen denkbaar

buiten het domein van de werknemersverzekering die kunnen leiden tot een lager beroep op de uitkering. Daar liggen wellicht kansen. Arbeidsongeschiktheid en ziekte heeft namelijk in de praktijk niet alleen te maken met de medische toestand van de werknemer, maar ook met hun positie op de arbeidsmarkt. Onderzocht wordt welke aanvullende mogelijkheden er zijn.

- Bij al deze vragen wordt ook een internationale vergelijking toegevoegd om te onderzoeken wat we kunnen leren van de arbeidsongeschiktheidssystematiek en van de re-integratieprikkels uit de systemen in andere landen.

#### *Te ontwikkelen beleidsvarianten*

Het onderzoek rapporteert over beleidsvarianten om de arbeidsparticipatie van arbeidsongeschikten in de WIA te verhogen. Het onderzoek geeft bij elke variant aan wat de implicaties zijn voor de werkgelegenheid, participatieprikkels, risicoselectie, inkomenseffecten, kosteneffectiviteit en uitvoeringskosten. Ook worden in elke variant de effecten op de werkgevers- en werknemersprikkels in kaart gebracht. Alle implicaties worden zoveel mogelijk gekwantificeerd. De varianten zijn ten minste EMU-saldo neutraal.

#### **Organisatie van het onderzoek**

##### *Samenstelling*

Leden van de werkgroep (departementen en externe deskundigen): SZW, AZ, FIN, EZ, BZK, SCP en CPB. De werkgroep kan aanvullende externe deskundigen bij het onderzoek betrekken. De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter, die wordt ondersteund door een secretariaat vanuit Financiën en SZW.

##### *Overig*

De werkgroep start direct na besluitvorming in de MR en dient haar eindrapport uiterlijk 1 april 2017 in. De omvang van het rapport is niet groter dan 30 bladzijden plus een samenvatting van maximaal 5 bladzijden.

## Bijlage 2: Samenstelling van de werkgroep

<i>Voorzitter</i>	Olaf Sleijpen (DNB)
<i>Werkgroep</i>	
AZ	Michiel Stal Eddie Zondervan (plv)
BZK	Grada Lautenbach Jelle Bluemink (plv)
EZ	Inge Groot Frans Suijker (plv)
FIN	Rocus van Opstal Bart van Burken (plv)
SZW	Frances Diepstraten* Joke Kikstra*
CPB	Rob Euwals Krista Hoekstra (plv)
SCP	Maroesjka Versantvoort Stella Hoff (plv)
<i>Secretariaat</i>	
FIN	Sybren Hornstra Jos Jansen Joyce Murre (stagiair)
SZW	Gerben Kerkhof Gijs Roelofs Corinda van der Ham

\* Beiden lid, ze zijn elkaars plaatsvervanger.

### Bijlage 3: Overzicht van geraadpleegde deskundigen en andere betrokkenen

De werkgroep wil graag een aantal mensen en organisaties bedanken voor hun medewerking aan dit IBO. Daarbij benadrukt zij dat het uiteindelijke rapport de analyse en conclusies van de werkgroep weerspiegelt, en niet de mening hoeft weer te geven van de geraadpleegde personen of de met hen geaffilieerde organisaties.

Allereerst veel dank aan een aantal mensen bij UWV, in het bijzonder Carla van Deursen, Lisa Dumhs, Ilonka Overberg en Wim Zwinkels (Epsilon Research). Zij hebben zich geweldig ingezet om in korte tijd ingewikkelde onderzoeksvragen van de werkgroep te beantwoorden. Judith ter Berg en Yolanda Schothorst van Kantar Public hebben het onderzoek met de focusgroepen uitgevoerd. Philip de Jong van APE heeft met medewerkers het literatuuronderzoek naar diverse buitenlandse stelsels verzorgd. Aan allen onze dank voor hun waardevolle bijdrage en voor de prettige samenwerking.

De werkgroep heeft een aantal werkbezoeken afgelegd en dankt UWV, het Verbond van Verzekeraars en OVAL, StaatvanDienst BV en Keerpunt BV voor hun gastvrijheid, en de aanwezige medewerkers en externe deskundigen voor hun inbreng.

Tot slot gaat onze waardering uit naar de experts en stakeholders waarmee is gesproken, al dan niet in het kader van expertmeetings. De onderstaande lijst bevat hun namen en de organisaties die zij op dat moment vertegenwoordigden of waarbij zij werkzaam waren. De werkgroep heeft de inbreng van de geraadpleegde personen meegewogen bij het opstellen van het eindrapport.

Bas Blokhuis (Asito)  
Lex Burdorf (Erasmus MC)  
Boukje Cuelenaere (Centerdata en UvT)  
Dorly Deeg (VUmc)  
Guusje Dolsma (VNO-NCW en MKB-Nederland)  
Patricia van Echtelt (SCP)  
Michiel Fraters (Haaglanden Medisch Centrum)  
Petra van der Goorbergh (OVAL)  
Kees Goudswaard (UL)  
Branko Hagen (Landelijke Cliëntenraad)  
Leo Hartveld (FNV)  
Harold Herbert (VvV)  
Ragna van Hummel (Re-turn)  
Philip de Jong (APE)  
Monique Klompé (NVVA)  
Rocco Kloots (Arbo Unie)  
Pierre Koning (VU en UL)  
Rob Kok (NVVG)  
Gijsbert van Lomwel (UWV)  
Jan Mathies (AWVN)  
Fred Paling (UWV)  
Antoine Reijnders (VvV)  
Willem van Rhenen (ArboNed)  
Arno Riedl (UM)

Anton Rommelse (SZW)  
Caroline Rietbergen (FNV)  
Rien Seip (Loyalis Kennis en Consult)  
Jan-Maarten van Sonsbeek (SZW)  
Romy Steenbeek (TNO)  
Romke van der Veen (EUR en SER)  
Tinka van Vuuren (OU en Nederlands Instituut van Psychologen)  
José Weststrate (GGZ Nederland)  
Haije Wind (AMC)

## Bijlage 4: Beleidsopties

### Optie 1: Beperken bovenwettelijke aanvullingen bij ziekte en arbeidsongeschiktheid

#### *Inhoudelijke analyse*

In cao's worden bovenwettelijke aanvullingen bij loondoorbetaling bij ziekte en arbeidsongeschiktheid geregeld. Het gaat om 3,7 miljard euro (in termen van loonkosten) per jaar. De loondoorbetaling bij ziekte bedraagt gemiddeld 98,7% van het loon in het eerste jaar en 80,5% in het tweede jaar; opgeteld een kleine 180% (Studiegroep Duurzame Groei 2016). De aanvullingen verzwakken de prikkelwerking die uitgaat van het verschil tussen uitkering en loon. Tegelijkertijd geeft het verdiepingsonderzoek WGA 80-100 aan dat er behoefte is aan scholing van zieke werknemers en is preventie en re-integratie de beste manier om de WIA-instroom te verminderen.

#### *Beleidsoptie*

Het afspreken van bovenwettelijke aanvullingen ontmoedigen. Sociale partners kunnen de vrijvallende loonruimte (gedeeltelijk) inzetten voor re-integratie, preventie en scholing. Het kabinet kan sociale partners hiertoe niet verplichten; cao-afspraken zijn de verantwoordelijkheid van sociale partners.

Beoogd effect	Minder ziekteverzuim door betere prikkels voor werknemers en werknemers aannemen aantrekkelijker maken.  Minder instroom in de WIA en hogere arbeidsparticipatie indien sociale partners afspreken om de vrijval (deels) in te zetten voor preventie, re-integratie en scholing.
Invoeringsdatum	01-07-2019
Concrete uitwerking van de maatregel	De loondoorbetaling bij ziekte wordt bijvoorbeeld maximaal 95% van het loon in eerste jaar en 75% in het tweede jaar. Er zijn verschillende manieren om dit te bereiken en om de vrijvallende loonruimte te richten op re-integratie.  Variant 1: Een akkoord met sociale partners sluiten waarin zij zich committeren aan het beperken van cao-afspraken over bovenwettelijke aanvullingen bij ziekte en arbeidsongeschiktheid.  Variant 2: Extra fiscaal belasten van bovenwettelijke aanvullingen bij ziekte en arbeidsongeschiktheid voor zover die de aangegeven maxima overschrijden.  Variant 3: Begrenzen in de wet. In het Burgerlijk Wetboek bij de bepalingen over loondoorbetaling bij ziekte en arbeidsongeschiktheid opnemen dat van deze bepaling alleen mag worden afgeweken tot bepaalde maximumgrenzen.  Variant 4: De reikwijdte van avv beperken tot (nader te bepalen) verplichte kernbepalingen (zoals loon, vakantiedagen, arbeidsomstandigheden en scholing).
Budgettaire aspecten	Lagere loondoorbetaling bij ziekte versterkt de werknemersprik-

	<p>kels om verzuim te voorkomen en verzwakt tegelijkertijd de werkgeversprikkel. Het is niet de verwachting dat dit leidt tot een significant lagere WIA-instroom. In dat kader is een budgettaire effect van 0,0 miljard euro verondersteld (conform CPB Kansrijk Arbeidsmarktbeleid deel 2).</p> <p>Wanneer sociale partners besluiten de vrijval in te zetten voor re-integratie, resulteert mogelijk wel een besparing, waarvan de omvang afhangt van de exacte invulling door sociale partners.</p>
Administratieve en financiële lasten werkgevers	Geen.
Inkomenseffecten werknemers	<p>Lager inkomen voor zieke werknemers en voormalige werknemers in de WIA. Het inkomenseffect voor niet zieke werknemers is afhankelijk van de verdeling van de vrijgevallen middelen en de mate waarin deze worden ingezet voor preventie, re-integratie en scholing. Of deze ten goede komen aan werkgevers of werknemers is afhankelijk van de onderhandelingspositie van beide partijen (IBO Zzp).</p> <p>Bij variant 4 blijft het effect van avv op de lonen bestaan, waardoor deze maatregel slechts een geringe neerwaartse invloed kent op de totale loonsom. Wel kan ongelijkheid op niet-verplichte bepalingen ontstaan (CPB Kansrijk Arbeidsmarktbeleid deel 2).</p>
Gedragseffecten werkgevers (arbeidsvraag)	<p>Variante 1-4: Het beperken van bovenwettelijke uitkeringen heeft per saldo een gering, maar positief effect op de werkgelegenheid (CPB Kansrijk Arbeidsmarktbeleid deel 2).</p> <p>Het wordt voor (ongebonden) werkgevers relatief goedkoper en aantrekkelijker om werknemers aan te nemen in plaats van zzp'ers (IBO Zzp).</p> <p>Variante 4 (additioneel): Heeft ook een lichte toename van de productiviteit tot gevolg (CPB Kansrijk Arbeidsmarktbeleid deel 2).</p> <p>Sociale fondsen, opleidingen en andere 'goede-doelen' afspraken komen in mindere mate tot stand wanneer deze niet tot de kernbepalingen behoren; dit kan een negatief effect hebben op de duurzame inzetbaarheid van werknemers.</p>
Gedragseffecten werknemers (arbeidsaanbod)	Een lagere loondoorbetaling bij ziekte leidt tot minder ziekteverzuim. Ook de eventuele extra inzet op re-integratie, preventie en scholing kan zorgen voor een groter arbeidsaanbod.
Uitvoerbaarheid	<p>Variante 1: Past binnen huidige stelsel. Cao-afspraken over bovenwettelijke loondoorbetaling bij ziekte zijn nu ook grotendeels conform het sociaal akkoord uit 2004: maximaal 170% van het loon over 2 jaar, daar waar meer is afgesproken valt dit grotendeels binnen de ruimte die het akkoord daarvoor bood.</p> <p>Variante 2: Stuit mogelijk op uitvoeringsproblemen bij de Belastingdienst. Gezien indirecte ingreep in collectieve onderhandelingsvrijheid bestaat risico op juridische procedures, op nationaal of internationaal niveau, vanuit sociale partners. Ingangsdatum 1 juli 2019, zodat sociale partners voldoende tijd hebben om bij nieuwe cao-rondes rekening te houden met de nieuwe fiscale regels en de Belastingdienst voldoende tijd heeft om de uitvoering van de fiscale maatregelen vorm te geven.</p>



	<p>Variant 3: Gezien directe ingreep in collectieve onderhandelingsvrijheid bestaat risico op juridische procedures, op nationaal of internationaal niveau vanuit sociale partners. Daarnaast wringt deze ingreep met eerder gemaakte afspraken (sociaal akkoord 2004, 3<sup>e</sup> WW-jaar). Ingangsdatum 1 juli 2019, zodat sociale partners voldoende tijd hebben om bij nieuwe cao-rondes rekening te houden met de nieuwe regels. Uitzondering voor de duur van de cao en voor lopende gevallen (ziekte en arbeidsongeschiktheid).</p> <p>Variant 4: Het ministerie van SZW zal de avv-baarheid van de kernbepalingen toetsen. Bij het interpreteren of een cao-afpraak wel of niet bij de kernbepalingen hoort, zal er altijd sprake zijn van een grijs gebied, wat dit een ingewikkeld uitvoerings- en politiek vraagstuk maakt.</p> <p>Geen van de varianten raakt de uitvoering van UWV.</p>
Juridische aspecten	<p>Variant 2: Wetsvoorstel voor nodig (doorlooptijd 18 maanden + 2 maanden Wrr). Niet uitgesloten kan worden dat bij (een hoge mate van) belasting eenzelfde risico ontstaat als bij variant 3. In het kader van overgangsrecht geldt een eerbiedigende werking voor de duur van op datum inwerkingtreding nog lopende cao's en voor lopende gevallen (ziekte en arbeidsongeschiktheid).</p> <p>Variant 3: Wetsvoorstel voor nodig (doorlooptijd 18 maanden + 2 maanden Wrr). Mogelijk in strijd met ILO-verdragen en EVRM, omdat sprake is van 'ingrijpen in' in plaats van het door deze verdragen voorgeschreven 'respecteren en bevorderen van' het recht op vrije collectieve onderhandelingen. Vereist dat aangevoerd wordt dat geen andere maatregelen dan 'ingrijpen' mogelijk zijn om doel te bereiken. In het kader van overgangsrecht geldt een eerbiedigende werking voor de duur van op datum inwerkingtreding nog lopende cao's en voor lopende gevallen (ziekte en arbeidsongeschiktheid).</p> <p>Variant 4: Wijziging Wet Avv is nodig (doorlooptijd 18 maanden + 2 maanden Wrr). Mogelijk strijd met ILO-verdragen en EVRM, omdat sprake is van 'ingrijpen in' in plaats van het door deze verdragen voorgeschreven 'respecteren en bevorderen van' het recht op vrije collectieve onderhandelingen. Vereist dat aangevoerd wordt dat geen andere maatregelen dan 'ingrijpen' mogelijk zijn om doel te bereiken. Overgangsrecht is niet van toepassing.</p>

**Optie 2: Werkgeversrol voor vangnetters**

*Inhoudelijke analyse*

De ZW-arborol van UWV is in de praktijk lastig. Publiek verzekerde vangnetters, voor wie UWV de verzuimbegeleiding en re-integratiedienstverlening doet, ondernemen relatief weinig werkhervattingspogingen en stromen uiteindelijk vaker in de WIA dan op grond van hun kenmerken verwacht mag worden. Dit wordt toegeschreven aan het ontbreken van een band met de (oude) werkgever.

*Beleids optie*

1. Intensivering van de verzuimbegeleiding en re-integratiedienstverlening door UWV voor publiek verzekerden.
2. Gedeeltelijke privatisering door eigenrisicodragerschap voor zieke uitzendkrachten en einddienstverbanders wettelijk te verplichten (een deel van de werkgevers is nu al vrijwillig eigenrisicodragers voor deze groepen).

Beoogd effect	Minder ziekteverzuim, sneller herstel en lagere instroom van vangnetters in de WIA.
Invoeringsdatum	1-1-2020
Concrete uitwerking van de maatregel	<p>Variant 1: Inzetten op meer capaciteit bij UWV om het ziekteverloop van vangnetters nauwlettender te volgen, waarbij functionarissen werken onder taakdelegatie van (verzekerings)artsen. In tweede instantie kan worden bezien of het budget voor inkoop van re-integratiediensten door UWV toereikend is indien de verzuimbegeleiding wordt geïntensiveerd. Omdat nog niet goed bekend is wat werkt, worden eerst goed opgezette experimenten uitgevoerd. Deze optie is vooral gericht op zieke WW'ers, waarvoor UWV altijd vanaf de eerste ziektedag verantwoordelijk is.</p> <p>Variant 2: (Uitzend)bedrijven worden wettelijk verplicht eigenrisicodragers voor zieke uitzendkrachten en zieke einddienstverbanders. De verzuimbegeleiding en re-integratieverantwoordelijkheid blijft dan bij de oude werkgever en diens verzekeraar wanneer het dienstverband van de zieke werknemer eindigt. De oude werkgever en/of verzekeraar houden grip op de verzuimbegeleiding en re-integratie, en de zieke werknemer heeft een grotere kans op re-integratie bij zijn oude werkgever.</p>
Budgettaire aspecten	<p>Variant 1: De budgettaire gevolgen hangen af van de mate waarin de capaciteit bij UWV wordt uitgebreid en de mate waarin zich dit vertaalt in snellere werkhervatting van vangnetters. Gezien het een experiment betreft, ligt een budget van maximaal 10 miljoen euro voor de hand.</p> <p>Variant 2: Door toegenomen re-integratieprikkels voor werkgevers neemt de instroom in de WIA (licht) af. Dit levert structureel een besparing op de WIA-uitkeringslasten van ca. 40 miljoen euro. Daarnaast wordt in de ZW een besparing op de uitvoeringskosten gerealiseerd van ca. 30 miljoen euro. De totale besparing komt daarmee op ca. 70 miljoen euro.</p> <p>De afname van de uitkeringslasten in de Ziektewet leidt tot een gelijke afname van de premie-inkomsten (conform staande praktijk) en levert geen additionele budgettaire besparing op.</p>

Administratieve en financiële lasten werkgevers	Variant 2: (uitzend)bedrijven die nu (al dan niet bewust) publiek verzekerd zijn, worden eigenrisicodragers voor zieke uitzendkrachten en einddienstverbanders; dit brengt administratieve lasten met zich mee. Daartegenover staan lagere financiële lasten doordat de ZW-uitkeringslasten dalen.
Inkomenseffecten werknemers	Vangnetters die (sneller) weer aan het werk gaan, hebben een positief inkomenseffect; voor de rest is er geen inkomenseffect.
Gedragseffecten werkgevers (arbeidsvraag)	Variant 2: De werkgeversverplichtingen voor zieke uitzendkrachten en zieke werknemers met tijdelijke contracten nemen toe voor werkgevers die nog geen eigenrisicodragers zijn, omdat deze werkgevers ook de verantwoordelijkheid voor de re-integratie gaan dragen. Dat kan deze werkgevers ertoe aanzetten om werknemers eerder in vaste dienst te nemen, maar kan hen ook stimuleren om meer zzp'ers in te huren in plaats van flexibele werknemers.
Gedragseffecten werknemers (arbeidsaanbod)	De werkhervattingskansen voor vangnetters nemen toe.  In variant 2 kunnen de baanvindkansen voor mensen met een (gepercipieerd) hoger risico op ziekte afnemen door de toegenomen werkgeversverplichtingen voor zieke uitzendkrachten en zieke einddienstverbanders (risicoselectie).
Uitvoerbaarheid	Variant 1: Intensivering van de bestaande verzuimbegeleiding en re-integratiedienstverlening is uitvoerbaar. Een model waarbinnen functionarissen werken onder taakdelegatie (twee mogelijke invullingen: onder opdrachtgeverschap resp. onder protocollering) is eveneens uitvoerbaar.  Variant 2: Wettelijk verplicht eigenrisicodragerschap voor zieke uitzendkrachten en einddienstverbanders (met behoud van de publieke ZW voor zieke WW-ers) is uitvoerbaar. De huidige mogelijkheid om hiervoor te kiezen wordt omgezet in een wettelijke verplichting.  Wanneer deze beleidsopties worden omgezet in beleid zal UWV een gedetailleerde uitvoeringstoets uitvoeren.
Juridische aspecten	Variant 1: Geen directe juridische gevolgen.  Variant 2: Wetswijziging is nodig van zowel ZW als Wfsv (doorlooptijd ten minste 18 maanden + 2 maanden Wrr). Vraag is of het te rechtvaardigen is om eigenrisicodragerschap voor bepaalde groepen werknemers verplicht te stellen en voor andere werknemers niet. Indien wettelijke verplichting van eigenrisicodragerschap voor zieke uitzendkrachten en zieke einddienstverbanders niet mogelijk blijkt, kan worden verkend of een sterkere premiedifferentiatie kan worden ingevoerd in de publieke verzekering van deze groepen, ook voor kleine werkgevers. Dat stimuleert werkgevers om vaker te kiezen voor eigenrisicodragerschap.

**Optie 3: Anticumulatie WW-ZW**

*Inhoudelijke analyse*

- Vangnetters zonder werkgever ondernemen in de praktijk weinig werkhervattingsoogingen, re-integreren minder vaak en minder snel en komen uiteindelijk vaker in de WIA dan op grond van hun kenmerken verwacht mag worden.
- Door afwisselende periodes van WW- en ZW-uitkeringen, kan de tijd tot de WIA-poort lang zijn voor deze groep.
- Er is een negatieve wisselwerking tussen werkloosheid en gezondheid, waarbij werkloosheid leidt tot een slechtere gezondheid en een slechtere gezondheid de kans op werkloosheid vergroot.

*Beleids optie*

Voor vangnetters zonder werkgever wordt het verblijf in de Ziektewet in mindering gebracht op hun resterende WW-rechten. Dit begrenst de tijd tot de WIA-poort tot maximaal 4 jaar (structureel). Het beperkt tevens de periode van de loongerelateerde WGA-uitkering of de WW-uitkering na de WIA-poort voor mensen waarvan UWW vaststelt dat ze verdien capaciteit hebben (WGA 35-80 of WIA 35-min), en na de eerstejaarsbeoordeling ZW (35-min). Degenen die kunnen werken krijgen daardoor sneller een prikkel tot werkhervatting.

Beoogd effect	Versnellen werkhervattingsprikkel voor vangnetters zonder werkgever.
Invoeringsdatum	1-1-2020
Concrete uitwerking van de maatregel	Voor vangnetters zonder werkgever wordt het verblijf in de Ziektewet in mindering gebracht op hun resterende WW-rechten.  Na maximaal vier jaar (twee jaar WW plus twee jaar ZW) komen zij bij de WIA-poort (structureel).  De maatregel geldt alleen voor nieuwe ZW-uitkeringen.
Budgettaire aspecten	Het verbruikte ZW-recht wordt in mindering gebracht op het WW-recht. Dit leidt tot besparing op WW-lasten van structureel ca. 35 miljoen euro, inclusief doorwerking in de bijstand. De maatregel werkt ook door in de WIA. Als gevolg van de anticumulatie wordt de duur van de loongerelateerde fase WGA korter voor mensen die een ZW-uitkering hebben ontvangen. Niet-werkende WGA-ers 35-80 stromen eerder door naar de lagere vervoluitkering. Dit leidt tot een besparing van structureel ca. 45 miljoen euro, inclusief doorwerking in de TW. Dit is inclusief een gedragseffect van WGA'ers die gaan werken en daardoor recht krijgen op een loonaanvullingsuitkering.  De totale besparing bedraagt daarmee ca. 80 miljoen euro.
Administratieve en financiële lasten werkgevers	De gemiddeld kortere duur van de loongerelateerde fase WGA van vangnetters leidt tot lagere toegerekende WGA-lasten voor werkgevers.
Inkomenseffecten werknemers	Vangnetters die bij de WIA-claimbeoordeling 35-min of WGA 35-80 worden beoordeeld, hebben minder lang recht op een loongerelateerde WW- of WGA-uitkering en vallen eerder terug op een bijstands- of WGA-vervolguitkering als ze niet gaan werken.

	<p>Vangnetters die bij de eerstejaarsbeoordeling Ziektewet 35-min worden beoordeeld, hebben eveneens minder lang recht op een WW-uitkering en vallen eerder terug op een bijstandsuitkering als ze niet gaan werken.</p> <p>Aangezien dit alleen voor nieuwe gevallen geldt, zijn er geen statische koopkrachteffecten.</p>
Gedragseffecten werkgevers (arbeidsvraag)	De werkgeversprijkkels voor preventie en re-integratie van vangnetters nemen licht af doordat er lagere WGA-lasten aan werkgevers worden toegerekend (zie Administratieve en financiële lasten werkgevers).
Gedragseffecten werknemers (arbeidsaanbod)	De werkhervattingsprijkkels voor vangnetters zonder werkgever nemen toe, doordat korter recht op een loongerelateerde uitkering bestaat na een beoordeling 35-min of WGA 35-80.
Uitvoerbaarheid	Uitvoerbaar voor UWV. Wanneer deze beleids optie wordt omgezet in beleid zal UWV een gedetailleerde uitvoeringstoets uitvoeren.
Juridische aspecten	Wijziging WW nodig (doorlooptijd 18 maanden + 2 maanden Wrr). In 2010/11 is een eerder wetsvoorstel (kamerstukken 32 464) geweest met een vergelijkbare maatregel. Om politieke redenen is deze maatregel destijds geschrapt. De maatregel is juridisch houdbaar indien deze op dezelfde wijze wordt vormgegeven (gezien ook het blanco advies van de Raad van State op het eerdere wetsvoorstel).

**Optie 4: Afschaffen recht op arbeidskorting en inkomensafhankelijke combinatiekorting bij Ziektewet-uitkeringen van uitkeringsgerechtigden zonder dienstverband**

*Inhoudelijke analyse*

- De Ziektewet is een publieke vangnetregeling voor zieke (voormalige) werknemers die of (i) geen werkgever meer hebben, of (ii) een werkgever hebben die het loon doorbetaalt, maar die ter compensatie voor hen een Ziektewet-uitkering kan aanvragen (en die met het loon mag verrekenen). Het aantal lopende uitkeringen is 88.000 in 2015 (gemiddelde per dag).
- De eerste groep omvat zieke WW'ers, zieke uitzendkrachten en werknemers die ziek uit dienst zijn gegaan (einddienstverbanders). De uitkering is 70% van het (gemaximeerd) dagloon. Deze groep is ongeveer 70% van het totaal.
- De tweede groep omvat (a) werknemers die ziek zijn in verband met zwangerschap/bevalling of orgaandonatie, (b) zieke werknemers met een no-risk polis, (c) sommige oudere werknemers (Compensatieregeling) en (d) vrijwillig verzekerden. De uitkering varieert, afhankelijk van de categorie, van 70% van het (gemaximeerd) dagloon tot 100% van het dagloon. Omvang is ongeveer 30% van het totaal.
- In de Ziektewet bestaat momenteel recht op arbeidskorting, terwijl dit in de WW niet het geval is. Dit betekent dat WW'ers een substantiële stijging van hun maandelijkse inkomen ervaren als zij zich ziek melden. En ZW-uitkeringsgerechtigden zonder werkgever een substantiële inkomensdaling ervaren als zij zich beter melden (en naar de WW of bijstand overgaan).
- Het verschil in netto uitkering wordt (optisch) nog vergroot doordat UWV het vakantiegeld direct uitbetaalt in de ZW; in de WW wordt dit achteraf (in mei) gedaan.
- De huidige regeling verstoort het zoekproces naar werk, zowel voor mensen in de wachttijd als voor de groep WIA 35-min die (eerder) voor de WIA is afgewezen.
- Het past ook niet bij het doel van de arbeidskorting. Die krijg je als je werkt, niet als je werkloos bent, en dus ook niet als je als werkloze ziek wordt.
- Het recht op arbeidskorting en IACK zorgt niet voor verstoringen voor de groep die wel een werkgever heeft. Deze groep werknemers zit in dezelfde situatie als "reguliere" zieke werknemers die loon krijgen doorbetaald en automatisch recht hebben op arbeidskorting en IACK. Dit is een kwestie van gelijke behandeling van vergelijkbare gevallen.

*Beleids optie*

- Afschaffen recht op arbeidskorting en IACK voor uitkeringsgerechtigden zonder werkgever (groep (i) in de eerste bullet). Handhaven recht op arbeidskorting en IACK voor uitkeringsgerechtigden met werkgever (groep (ii) in de eerste bullet).
- Overgangsregime: Mensen met een Ziektewet-uitkering op het moment van invoering houden recht op arbeidskorting en IACK zolang de uitkering loopt. Het recht vervalt voor nieuwe uitkeringen (inclusief de uitkeringen van mensen die opnieuw instromen).
- UWV gaat het vakantiegeld achteraf uitbetalen (net als in de WW).

Beoogd effect	Hogere arbeidsparticipatie WIA 35-min en tijdens de wachttijd, snellere uitstroom uit de ZW en minder instroom WIA.
Invoeringsdatum	1-1-2020

Concrete uitwerking van de maatregel	Geen recht op arbeidskorting en IACK bij ZW-uitkering voor uitkeringsgerechtigden zonder dienstverband.  UWV gaat vakantiegeld achteraf uitbetalen (net als in de WW).
Budgettaire aspecten	Besparing bedraagt ex ante 170 miljoen euro structureel. Aangezien de maatregel alleen voor nieuwe gevallen zal gelden geldt er een ingroeipad, waarbij 3 jaar na invoering het structurele besparingsniveau is bereikt. Daarnaast is er naar verwachting een positief gedragseffect dat niet gekwantificeerd is.
Administratieve en financiële lasten werkgevers	Geen.
Inkomenseffecten werknemers	Vervallen arbeidskorting en IACK betekent een netto-inkomensdaling tov de huidige situatie voor het grootste deel van de Ziektewet-populatie. Mensen met een ZW-uitkering op het moment van invoering ervaren geen inkomensachteruitgang; zij houden recht op arbeidskorting en IACK zolang de uitkering loopt.
Gedragseffecten werkgevers (arbeidsvraag)	Geen.
Gedragseffecten werknemers (arbeidsaanbod)	Het arbeidsaanbod van vangnetters zonder werkgever neemt toe doordat de negatieve prikkel tot werkhervatting kleiner wordt.
Uitvoerbaarheid	Uitvoerbaar voor Belastingdienst en UWV. Wanneer deze beleidsoptie wordt omgezet in beleid zullen UWV en Belastingdienst een gedetailleerde uitvoeringstoets uitvoeren.
Juridische aspecten	Wijziging van fiscale wetgeving nodig (doorlooptijd 18 maanden + 2 maanden Wrr). Het gaat om artikel 8.1, tweede lid, onderdeel c, van de Wet IB 2001 waarin het begrip arbeidsinkomen wordt uitgebreid met hetgeen wordt genoten ingevolge de Ziektewet.

**Optie 5: Aanscherpen WIA-claimbeoordeling**

*Inhoudelijke analyse*

Bij de vaststelling van iemands AO-percentages wordt gekeken of er drie functies te vinden zijn die hij/zij nog zou kunnen vervullen. Deze functies moeten ieder ten minste 3 arbeidsplaatsen vertegenwoordigen. Wanneer er geen drie functies geduid kunnen worden die minimaal 3 arbeidsplaatsen vertegenwoordigen, is men volledig arbeidsongeschikt. 40% van de mensen die niet voldoet aan de 3x3-eis kan wel minimaal 1 functie vervullen. Door de eis van 3x3 te verlagen, zullen minder mensen volledig arbeidsongeschikt worden verklaard.

Uit het verdiepingsonderzoek WGA 80-100 blijkt dat een aanzienlijk deel van de WGA-gerechtigden een urenbeperking heeft. Zij zijn daarmee in de claimbeoordeling aangewezen op deeltijdfuncties. Zijn deze functies niet te vinden dan zijn zij volledig arbeidsongeschikt. Welke functies in deeltijd voorkomen, stelt UWV vast op basis van gesprekken met individuele werkgevers. Hierbij gaat het altijd om een steekproef. Hierdoor bestaat de kans dat de beschreven functie bij een andere werkgever wel in deeltijd bestaat. Uit analyse van UWV blijkt dat wanneer wordt aangenomen dat functies altijd ook in deeltijd bestaan, dit een groot effect heeft op de claimbeoordeling: ongeveer de helft van de onderzochte WGA'ers met benutbare mogelijkheden zou een lager arbeidsongeschiktheidspercentage krijgen en niet meer volledig arbeidsongeschikt worden verklaard.

*Beleids optie*

Bij de claimbeoordeling worden minder functies vereist; het 3x3-criterium wordt aangepast. In een andere variant wordt de aanname geïntroduceerd dat elke functie in principe ook in deeltijd bestaat.

Beoogd effect	Meer arbeidsparticipatie doordat er minder mensen in de WGA 80-100 en IVA instromen.
Invoeringsdatum	1-1-2019
Concrete uitwerking van de maatregel	Variant 1: De eis uit het Schattingsbesluit, dat er minimaal 3 functies geduid moeten worden die ieder minimaal 3 arbeidsplaatsen vertegenwoordigen (3x3), wordt aangepast naar 2x3 of 1x3.  Variant 2: Introductie aanname deeltijdwerk. Voor de claimbeoordeling wordt aangenomen dat elke functie in het CBBS ook in deeltijd bestaat.
Budgettaire aspecten	Variant 1: Als het Schattingsbesluit zo wordt aangepast aan dat het arbeidsongeschiktheidspercentage voortaan wordt gebaseerd op het loon dat men nog kan verdienen in minimaal twee functies dan levert dat een besparing op van ca. 0,3 miljard euro. Wordt het arbeidsongeschiktheidspercentage gebaseerd op het loon dat men nog kan verdienen in minimaal 1 functie dan levert dat een besparing op van ca. 0,8 miljard euro.  Variant 2: Wanneer de aanname deeltijdwerk wordt geïntroduceerd zal dit leiden tot een afname van het aantal WGA 80-100-gerechtigden en een toename van het aantal WGA 35-80-gerechtigden en 35-minners. Dit levert een structurele besparing op van ca. 0,4 miljard euro.
Administratieve en financiële lasten werkgevers	De lagere instroom in de WGA leidt tot een afname van de WGA-lasten die worden toegerekend aan individuele werkge-



	vers.
Inkomenseffecten werknemers	<p>Variant 1: Ongeveer tweederde van de mensen die door aanscherping van de claimbeoordeling niet meer volledig arbeidsongeschikt worden verklaard, wordt WIA 35-min en krijgt geen recht op een WIA-uitkering. Ongeveer eenderde krijgt een WGA 35-80 uitkering, die lager is dan een WGA 80-100 uitkering voor degenen die niet ten minste 50% van hun resterende verdien-capaciteit benutten.</p> <p>Variant 2: Ongeveer een kwart van de mensen die niet meer volledig arbeidsongeschikt worden verklaard, wordt WIA 35-min en krijgt geen recht op een WIA-uitkering. Ongeveer driekwart krijgt een WGA 35-80 uitkering, die lager is dan een WGA 80-100 uitkering voor degenen die niet ten minste 50% van hun resterende verdien-capaciteit benutten.</p> <p>Beide varianten kunnen voor WIA-gerechtigden een negatief koopkrachteffect opleveren indien de aanscherping van de claimbeoordeling ook van toepassing wordt op herbeoordelingen. In dat geval geldt de standaard (huidige) uitlooptermijn van de uitkering.</p>
Gedragseffecten werkgevers (arbeidsvraag)	De lagere instroom in de WGA zal leiden tot lagere WGA-lasten die aan individuele werkgevers worden toegerekend, maar werkgevers kunnen in individuele ziektegevallen moeilijk voorstellen of iemand tot de WGA zal worden toegelaten. De re-integratieprikkel voor werkgevers zullen daarom licht afnemen, maar niet verdwijnen voor degenen die niet meer tot de WIA worden toegelaten.
Gedragseffecten werknemers (arbeidsaanbod)	Het arbeidsaanbod wordt groter doordat er minder mensen de WGA 80-100 en de IVA instromen.
Uitvoerbaarheid	<p>Beide varianten zijn uitvoerbaar (zie ook Juridische aspecten).</p> <p>Wanneer deze beleidsopties worden omgezet in beleid zal UWV een gedetailleerde uitvoeringstoets uitvoeren.</p>
Juridische aspecten	<p>Voor beide varianten geldt dat het Schattingsbesluit (art. 9 onderdelen a en b) moet worden aangepast. De aanpassing van het Schattingsbesluit duurt negen maanden.</p> <p>Voor het zittende bestand moet overgangsrecht met eerbiedigende werking worden vastgesteld, om te voorkomen dat UWV direct het gehele zittende bestand moet herbeoordelen conform de nieuwe claimbeoordelingscriteria (waarvoor geen capaciteit beschikbaar is).</p>

## Optie 6: Scholing

### *Inhoudelijke analyse*

- Circa tweederde van de mensen die om arbeidskundige redenen in de WGA 80-100 zitten, heeft geen startkwalificatie. Hun arbeidsongeschiktheid hangt niet alleen samen met hun gezondheidsbeperkingen, maar ook met hun lage scholingsniveau. Daardoor zijn er geen of onvoldoende functies boven WML-niveau bereikbaar.
- Uit een dossiersimulatie blijkt dat ca. 15% van deze groep geheel of gedeeltelijk arbeidsgeschikt wordt bevonden wanneer ze zouden worden bijgeschoold tot 1 schoolniveau hoger of omgeschoold naar een andere richting op hetzelfde niveau.
- In de WIA-claimbeoordeling wordt momenteel niet gekeken naar het perspectief voor vergroting van de verdiencapaciteit door scholing.
- Scholing is momenteel een onaantrekkelijke propositie voor WGA'ers, omdat het kan leiden tot verlaging van het AO-percentages en verlies van de uitkering, terwijl de opbrengst afhangt van het vinden van een baan. Scholing leidt dus tot inkomensonzekerheid.

### *Beleidsoptie*

Het doel is dat de WGA mensen meer gaat aanspreken op hun mogelijkheden om hun verdiencapaciteit te herstellen door middel van scholing. Voor de groep voor wie scholing zinvol is, in de zin dat scholing medisch gezien haalbaar wordt geacht en ook leidt tot functies die binnen bereik komen volgens de arbeidsdeskundige (aan de hand van CBBS), komt er een recht op en plicht tot scholing.

Om de effectiviteit van deze scholing in kaart te brengen wordt eerst een experiment ingericht. Op basis van de uitkomsten van het experiment kan scholing en de bijbehorende verplichtingen breder worden ingezet.

Aandachtspunt is dat UWV nog geen instrument heeft om te beoordelen of scholing medisch gezien haalbaar en arbeidskundig gezien zinvol is. Dit instrument moet worden ontwikkeld. Omdat deze beoordeling van invloed wordt op de claimbeoordeling, moet dit zorgvuldig gebeuren. Een ontwikkel- en testfase van ten minste vijf jaar lijkt hiervoor noodzakelijk.

Overigens kan het investeren in scholing gedurende de eerste twee jaar van ziekte in bepaalde gevallen ook logisch zijn, bijvoorbeeld wanneer snel duidelijk is dat er re-integratie tweede spoor dient plaats te vinden.

Beoogd effect	Arbeidsmarktkansen en verdiencapaciteit van mensen in de WGA 80-100 verbeteren door investering in bij- of omscholing.  Scholing wordt gestimuleerd voor wie dit zinvol is, door verlenging van de loongerelateerde uitkering bij het volgen van scholing en het toekennen van een tijdelijke WGA-uitkering aan mensen voor wie scholing mogelijk en zinvol wordt geacht.
Invoeringsdatum	Ontwikkeling en testen van benodigde instrumenten: 2018-2022. Bredere implementatie: 2023.
Concrete uitwerking van de maatregel	Voor de groep voor wie scholing zinvol is, in de zin dat scholing medisch gezien haalbaar wordt geacht en ook leidt tot functies

	<p>die binnen bereik komen volgens de arbeidsdeskundige (aan de hand van CBBS), komt er een recht op en plicht tot scholing.</p> <p>Deze groep krijgt drie jaar de tijd om zich bij- of om te scholen, ondersteund door een loongerelateerde uitkering op 70% niveau. De kosten van de opleiding – bijvoorbeeld een MBO-opleiding – worden vergoed, bijvoorbeeld door UWV. Na de scholingsperiode volgt een uitlooperperiode van twee jaar waarin de uitkering op 70% van het laatstverdiende loon blijft. Deze periode kan worden gebruikt om werk te vinden, of indien nodig om de opleiding af te ronden.</p> <p>Scholing wordt voor deze groep een re-integratieverplichting: bij niet meewerken gaat de uitkering omlaag naar een vervolgitkering op basis van het minimumloon na afloop van de reguliere loongerelateerde fase WGA. Dit stimuleert mensen om een opleiding te gaan volgen. Om te voorkomen dat het afronden van de opleiding onaantrekkelijk wordt, omdat dat leidt tot uitstroom uit de WGA 80-100, is het noodzakelijk om het scholingsperspectief al in de oorspronkelijke claimbeoordeling mee te nemen. De groep voor wie scholing haalbaar en zinvol wordt geacht krijgt een tijdelijke WGA-uitkering van vijf jaar op basis van hun huidige opleidingsniveau. Na vijf jaar volgt een WGA-uitkering op basis van het AO-percentages dat hoort bij de opleiding die men geacht werd te volgen, ongeacht of die opleiding daadwerkelijk is gevolgd of afgerond.</p> <p>Voor mensen in de WGA 80-100 voor wie scholing medisch gezien niet mogelijk is of arbeidskundig gezien niet zinvol is, geldt geen scholingsplicht en blijft de uitkering zoals die nu is.</p> <p>Gezien de doorlooptijd en terugverdiëntijd van een investering in een opleiding ligt het voor de hand om een leeftijdsgrens te stellen aan de scholingsverplichting, bijvoorbeeld 55 jaar.</p>
Budgettaire aspecten	Het experiment beperkt zich tot maximaal 1000 deelnemers. De kosten van een driejarige mbo-opleiding zijn ca. 30.000 euro (10.000 euro per jaar). In totaal bedragen de kosten van dit experiment dus ca. 30 miljoen euro.
Administratieve en financiële lasten werkgevers	Geen (afhankelijk van precieze vormgeving).
Inkomenseffecten werknemers	<p>Voor WGA'ers die worden geacht zich bij- of om te scholen, eindigt de WGA 80-100 uitkering na maximaal 5 jaar (zij worden WGA 35-80 of WIA 35-min). Omdat dit alleen voor nieuwe gevallen geldt, is er geen koopkrachteffect.</p> <p>WGA'ers die zich gaan scholen, krijgen langer – maximaal vijf jaar – recht op een loongerelateerde uitkering. WGA'ers die zich succesvol scholen, krijgen meer kansen op de arbeidsmarkt en een hogere verdien capaciteit.</p>
Gedragseffecten werkgevers (arbeidsvraag)	Om te voorkomen dat werkgevers er financieel belang bij krijgen dat hun (ex-)werknemers zich niet gaan bij- of omscholen, worden na de loongerelateerde fase in de WGA uitsluitend de lasten van een vervolgitkering toegerekend aan de werkgever (zoals nu al het geval is in de WGA 35-80).
Gedragseffecten werknemers (arbeidsaanbod)	Het arbeidsaanbod van mensen in de WIA neemt toe; de arbeidsmarktkansen voor uitkeringsgerechtigden die scholing hebben gevolgd nemen toe; hun arbeidsproductiviteit stijgt.

<p>Uitvoerbaarheid</p>	<p>De uitvoerbaarheid voor UWV is niet eenvoudig in te schatten.</p> <p>UWV heeft nog geen instrument om te beoordelen of scholing medisch gezien haalbaar en arbeidskundig gezien zinvol is. Dit moet worden ontwikkeld. Omdat deze beoordeling van invloed wordt op de WIA-claimbeoordeling, moet dit zorgvuldig gebeuren. Een ontwikkel- en testfase van ten minste vijf jaar lijkt hiervoor noodzakelijk.</p> <p>Wanneer deze beleids optie wordt omgezet in beleid zal UWV een gedetailleerde uitvoeringstoets uitvoeren.</p>
<p>Juridische aspecten</p>	<p>Wetswijziging WIA nodig (doorlooptijd 18 maanden + 2 maanden Wrr).</p> <p>Een grondslag voor UWV om een scholingsplicht te kunnen opleggen in de WIA lijkt aangewezen. Daarbij moet tevens een aangepast claimcriterium worden geregeld met een hoger AO-percentage tijdens de opleidingsfase en waarbij scholingsmogelijkheden voor een langere periode dan 6 maanden worden meegenomen. In de testfase lijkt vrijwillige deelname meer aangewezen. Artikel 29, tweede lid, onderdeel b, WIA lijkt nu overigens ook al mogelijkheden te bieden.</p> <p>Er kan een open norm met betrekking tot de scholingsverplichting worden gehanteerd ("UWV besluit dat de werknemer verplicht een scholingstraject {als bedoeld in dit voornemen} moet volgen, indien de werknemer {kenmerken doelgroep}, tenzij {uitzonderingen}"). De open norm kan na een aantal jaar (of een kortere/langere periode) worden geëvalueerd. Daaruit volgend moet een beslissing worden genomen of de bepaling meerwaarde heeft.</p> <p>Artikel 82a van de Wet SUWI biedt overigens de mogelijkheid om te experimenteren met de re-integratiebepalingen van paragraaf 4.2 en art 39 van de WIA. Het stellen van een leeftijdsgrens is in principe mogelijk. Wel dient dan beargumenteerd te worden dat er sprake van een objectieve rechtvaardiging voor de leeftijdsgrens. Hierbij moet worden nagegaan aan de hand van een beoordeling van het doel van het onderscheid en het middel dat ter bereiking van dit doel is ingezet. Het doel dient legitiem te zijn; het middel dat wordt gehanteerd moet passend en noodzakelijk zijn.</p>

## Optie 7: Meer inzet op re-integratie

### Inhoudelijke analyse

- Er bestaat te weinig gevalideerde kennis over hoe de arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking kan worden gestimuleerd. Dit geldt voor interventies gericht op zowel uitgerechtigden als hun (potentiële) werkgevers (zie ook optie 13).
- Voor publiek verzekerden zet UWV selectief re-integratietrajecten in. Het AO-percentage bepaalt in welke AO-klasse iemand valt, en daarmee ook welke inzet van re-integratie van toepassing is. De 35-minners hebben vaak significante gezondheidsbeperkingen, terwijl de re-integratiedienstverlening waarop ze een beroep kunnen doen daar niet bij aansluit. Ook de groep WGA 80-100 ontvangt in de praktijk weinig ondersteuning.

### Beleidsoptie

Een structureel programma voor experimenten en pilots re-integratie en activering, gekoppeld aan wetenschappelijk verantwoorde effectevaluaties, om kennistekorten weg te werken. Inzet re-integratie op alle mensen in de WIA en WIA 35-min die mogelijkheden hebben om betaalde arbeid te verrichten (geen onderscheid tussen WGA 35-80 of 80-100) en op gerechtigden die via scholing hun restverdien capaciteit kunnen vergroten.

Beoogd effect	Arbeidsparticipatie WGA-gerechtigden en 35-minners bevorderen door brede en effectieve inzet van ondersteuning bij re-integratie.
Invoeringsdatum	1-1-2020
Concrete uitwerking van de maatregel	Een structureel programma voor experimenten en pilots re-integratie en activering, gekoppeld aan wetenschappelijk verantwoorde effectevaluaties, om kennistekorten weg te werken. Hiervoor is meer budget, capaciteit en ruimte in de regelgeving nodig. Meer garanties dat beleidsmaatregelen niet prematuur over het hele land worden uitgerold, bijvoorbeeld op basis van veelbelovende initiële resultaten van een pilot.  Inzet re-integratie op alle mensen in de WIA en 35-min die mogelijkheden hebben om betaalde arbeid te verrichten (geen onderscheid tussen WGA 35-80 of 80-100) en op gerechtigden die via scholing hun restverdien capaciteit kunnen vergroten. Hiervoor is in eerste instantie meer budget, capaciteit en ruimte in de regelgeving voor experimenten en pilots re-integratie nodig.
Budgettaire aspecten	De budgettaire gevolgen hangen af van de mate waarin de capaciteit uitgebreid wordt. Gezien het een experiment betreft, ligt een budget van minder dan 10 miljoen euro voor de hand.
Administratieve en financiële lasten werkgevers	Geen effect.
Inkomenseffecten werknemers	Mensen die door middel van re-integratie het werk hervatten, gaan er in inkomen doorgaans op vooruit.
Gedragseffecten werkgevers (arbeidsvraag)	Afhankelijk van de ingezette re-integratie-instrumenten kan het voor werkgevers aantrekkelijker worden om mensen met een beperking in dienst te nemen/houden.
Gedragseffecten werknemers (arbeidsaanbod)	Het arbeidsaanbod van mensen in de WIA neemt toe; kansen voor WGA-gerechtigden om het werk te hervatten/ behouden neemt toe afhankelijk van de aard van re-integratie-inzet.

Uitvoerbaarheid	<p>WGA: Uitvoerbaar. Rekening houden met huidige uitvoering van de dienstverlening voor de verschillende instroomcohorten WGA (2011-2016; nieuwe dienstverlening vanaf 2017).</p> <p>WIA 35-min: Uitvoerbaar. Op dit moment geen aparte dienstverlening voor deze groep. Oppakken WIA 35-min als aparte groep vergt opzetten nieuwe dienstverlening. Vergt capaciteit, ook van verzekeringsartsen.</p> <p>Wanneer deze beleids optie wordt omgezet in beleid zal UWV een gedetailleerde uitvoeringstoets uitvoeren.</p>
Juridische aspecten	<p>Wetsvoorstel noodzakelijk voor de verruiming van art 82a Wet SUWI (doorlooptijd 18 maanden + 2 maanden Wrr).</p> <p>Op basis van het verruimde art 82a Wet Suwi kan dan vervolgens een experimenteer AMvB getroffen worden. Het opstellen van de experimenteer AMvB kan gelijk oplopen met de wetswijziging.</p>

## Optie 8: Taal- en computereis in de WIA

### Inhoudelijke analyse

Het beheersen van de Nederlandse taal en basale computervaardigheden zijn belangrijke basisvaardigheden op de Nederlandse arbeidsmarkt.

### Beleidsoptie

Expliciet vastleggen dat WIA-gerechtigden dienen te beschikken over een minimale beheersing van de Nederlandse taal en basale computervaardigheden, om zo hun re-integratie te vergemakkelijken.

Overigens is ook denkbaar dat al in de eerste twee jaar van ziekte het investeren in taal en basale computervaardigheden een rol zou kunnen spelen.

NB. Het al dan niet beheersen van de Nederlandse taal en basale computervaardigheden tellen (nu al) niet mee bij de claimbeoordeling. De optie beoogt niet de toegang tot de WIA te bemoeilijken, maar de re-integratie te vergemakkelijken en daarmee de uitstroom te bevorderen.

Beoogd effect	Vergroten van de arbeidsmarktkansen en de productiviteit van WGA'ers.
Invoeringsdatum	1-1-2020
Concrete uitwerking van de maatregel	<p>WGA-gerechtigden worden verplicht om zich in te spannen de Nederlandse taal op een minimumniveau te beheersen en basale computervaardigheden te verwerven.</p> <p>UWV ondersteunt deze eis met het reguliere sanctie- en maatregelenregime dat geldt voor re-integratie-verplichtingen.</p> <p>De maatregel geldt alleen voor de WGA (niet IVA).</p> <p>Wanneer om medische redenen van een WGA 80-100-gerechtigde niet kan worden gevegd dat hij scholing volgt, wordt deze (tijdelijk) vrijgesteld van de verplichting.</p>
Budgettaire aspecten	<p>De kosten van de inkoop van taal- en computerlessen worden geschat op ca. 7 miljoen euro per jaar.</p> <p>De uitvoeringskosten voor UWV worden ingeschat op ca. 3 miljoen euro per jaar.</p> <p>Het beroep op de WIA zal naar verwachting niet substantieel afnemen.</p>
Administratieve en financiële lasten werkgevers	Geen effect.
Inkomenseffecten werknemers	Geen. Alleen bij weigering aan de re-integratieverplichtingen te voldoen kunnen sancties worden opgelegd.
Gedragseffecten werkgevers (arbeidsvraag)	Werkgevers zullen sneller kiezen iemand met een beperking een kans te geven, wanneer deze de Nederlandse taal goed beheerst en beschikt over computervaardigheden.
Gedragseffecten werknemers (arbeidsaanbod)	Werknemers die de Nederlandse taal beheersen, hebben een betere positie op de Nederlandse arbeidsmarkt en zullen daardoor minder geneigd zijn zich terug te trekken.
Uitvoerbaarheid	Uitvoerbaar. Voorstelbaar is dat UWV dergelijke dienstverlening ten laste van een voor dat doel beschikbaar gesteld separaat inkoopbudget gaat inkopen. Het helpt de uitvoering wanneer in de wet een omschrijving van de ondergrens is vastgelegd.

	Wanneer deze beleidsoptie wordt omgezet in beleid zal UWV een gedetailleerde uitvoeringstoets uitvoeren.
Juridische aspecten	Vergt wetswijziging WIA (doorlooptijd 18 maanden + 2 maanden Wrr). Waarschijnlijk moeten ook het Maatregelenbesluit sociale zekerheidswetten en het Boetebesluit socialezekerheidswetten worden aangepast. Deze aanpassingen kunnen gelijk oplopen met de wetswijziging.



**Optie 9: WGA 35-80 wordt WGA 35-99**

*Inhoudelijke analyse*

Voor de groep gedeeltelijk arbeidsongeschikten (WGA 35-80) is in de WIA na de loongerelateerde fase in de uitkeringshoogte een duidelijke prikkel aangebracht om werken te stimuleren. Het gaat hier om de loonaanvullingsuitkering (in het geval men minimaal 50% van de restverdiencapaciteit benut) en de lagere vervolguitering (wanneer men minder dan 50% van de restverdiencapaciteit benut).

Een dergelijke prikkel in de uitkeringshoogte ontbreekt voor volledig arbeidsongeschikten (WGA 80-100 en IVA) die nog wel restverdiencapaciteit hebben, en die dus 80-99% arbeidsongeschikt zijn. Zij krijgen een uitkering van 70% van het dagloon, onafhankelijk van de mate waarin ze hun restverdiencapaciteit benutten.

*Beleids optie*

Voor mensen in de WGA 80-100 met restverdiencapaciteit (1-20%) gaat hetzelfde regime gelden als nu al geldt in de WGA 35-80. Door deze maatregel worden alle WIA-gerechtigden aangesproken op hun restverdiencapaciteit ongeacht de omvang van het verlies aan verdiencapaciteit dat zij hebben geleden (wat afhangt van hun vroegere loon). Teneinde mensen die nu al in de WGA 80-100 of IVA zitten, te ontzien, kan de maatregel worden ingevoerd voor nieuwe gevallen.

Beoogd effect	Introductie financiële prikkels voor re-integratie voor WGA 80-100 gerechtigden met restverdiencapaciteit.
Invoeringsdatum	1-1-2020
Concrete uitwerking van de maatregel	<p>Introduceren van de eis om 50% van de resterende verdiencapaciteit te benutten teneinde recht te houden op een loonaanvullingsuitkering voor mensen met een AO-percentages van 80-99%.</p> <p>De facto wordt het regime dat geldt voor WGA 35-80 opgerekt, de groep wordt dan WGA 35-99.</p> <p>De IVA wordt naar analogie aangepast in die zin dat toegang tot de IVA alleen zal bestaan voor gerechtigden die geen restverdiencapaciteit hebben.</p>
Budgettaire aspecten	Voor diegene in de WGA 80-100 die tussen de 1% en 20% arbeidsongeschikt zijn wordt een inkomenseis gesteld tot het benutten van 50% van de restverdiencapaciteit. De facto wordt hiermee het regime dat geldt voor de WGA 35-80 opgerekt naar WGA 35-99. In de raming wordt verondersteld dat de helft van de personen die tussen de 1% en 20% arbeidsongeschikt zijn hun restverdiencapaciteit in voldoende mate zal benutten om recht te houden op een loonaanvullingsuitkering. De besparing die hiermee structureel kan worden gerealiseerd bedraagt ca. 45 miljoen euro.
Administratieve en financiële lasten werkgevers	Geen.
Inkomenseffecten werknemers	<p>Voor mensen met een AO-percentages van 80-99% die hun restverdiencapaciteit benutten, zijn er geen inkomenseffecten. Degenen die niet ten minste de helft van hun restverdiencapaciteit benutten, vallen terug op een uitkering gebaseerd op het minimumloon (vervolguitering WGA).</p> <p>Als de maatregel alleen wordt ingevoerd voor nieuwe gevallen,</p>

	zijn er geen statische koopkrachteffecten.
Gedragseffecten werkgevers (arbeidsvraag)	Geen.
Gedragseffecten werknemers (arbeidsaanbod)	De groep met een restverdiencapaciteit van 1-20% wordt sterk geprikkeld om zich aan te bieden op de arbeidsmarkt. Omdat dit mensen betreft met een relatief hoog verzekerd loon, is de financiële prikkel van de loonaanvullingsuitkering in de vervolgfase WGA groot.
Uitvoerbaarheid	Uitvoerbaar. Vergt aanpassing uitkeringssystemen. Dat betekent een relatief lange doorlooptijd.  Wanneer deze beleidsoptie wordt omgezet in beleid zal UWV een gedetailleerde uitvoeringstoets uitvoeren.
Juridische aspecten	Vergt wetswijziging (doorlooptijd 18 maanden + 2 maanden Wrr). In dit kader is ILO-verdrag 121 relevant (door Nederland geratificeerd op 2 augustus 1966). Dit bevat geen bepaling die dit expliciet verbiedt. In artikel 14 is wel bepaald dat de manier waarop de mate van arbeidsongeschiktheid wordt bepaald niet mag leiden tot hardheid. Op grond van artikel 16 is het verplicht om een hogere uitkering of extra voorzieningen te regelen voor personen die voortdurende bijstand van anderen nodig hebben.

## Optie 10: Garanties voor werkhervatters in de WIA

### Inhoudelijke analyse

- WIA-gerechtigden zijn risico- en verlies-avers. De uitkering is voor hen een belangrijke zekerheid in het leven.
- WIA-gerechtigden zijn terughoudend om aan het werk te gaan of meer te werken, omdat ze onzeker zijn of ze wel aan het werk kunnen blijven, en omdat ze bang zijn dat hun inkomen op wat langere termijn zal dalen doordat hun uitkering wordt verlaagd of ingetrokken.
- Er worden momenteel weinig zogenaamde 'professionele herbeoordelingen' gedaan van niet-werkenden op basis van hun medische herstelprognose. Dit zorgt er mede voor dat werkhervatting leidt tot een groter risico op herbeoordeling.
- Door mensen zekerheid te bieden dat ze hun (recht op een) WIA-uitkering niet direct kwijtraken als ze aan het werk gaan, kunnen ze minder terughoudend worden om een werkhervattingspoging te doen, of om méér te gaan werken en (na verloop van tijd) uit te stromen uit de WIA.

### Beleids optie

- Twee denkrichtingen zijn mogelijk: WIA-gerechtigden garanties bieden m.b.t. herbeoordelingen, of WIA-gerechtigden garanties bieden m.b.t. herleving van hun uitkering in geval van uitstroom gevolgd door baanverlies.
- Deze garanties betekenen dat UWV minder herbeoordelingen hoeft uit te voeren. UWV kan de vrijvallende capaciteit bij verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen op een andere manier benutten, bijvoorbeeld door meer professionele herbeoordelingen uit te voeren of de monitoring van niet-werkende WIA-gerechtigden te versterken.

Beoogd effect	Meer arbeidsparticipatie in de WIA, grotere omvang banen, meer carrièrestappen en meer uitstroom uit de WIA.
Invoeringsdatum	1-1-2020
Concrete uitwerking van de maatregel	<p>Variant 1: Voor WGA- en IVA-gerechtigden die aan het werk gaan, gaat UWV gedurende de eerste vijf jaar na werkhervatting niet na of hun verdiencapaciteit is gewijzigd. Arbeidsinkomen wordt net als nu verrekend met de uitkering. Werkhervatters worden in die periode niet herbeoordeeld, tenzij op eigen verzoek. De hiermee vrijvallende capaciteit voor herbeoordelingen kan worden ingezet voor uitkeringsgerechtigden die <u>niet</u> werken. Zij worden dan juist vaker herbeoordeeld op initiatief van UWV, op basis van hun medische herstelprognose.</p> <p>Variant 2: Het herlevingsrecht van WGA- en IVA-uitkeringen (tot vijf jaar na uitstroom) wordt onconditioneel: de WIA-uitkering herleeft op verzoek van de ex-WIA-gerechtigde zonder nieuwe claimbeoordeling. Na herleving wordt de WIA-gerechtigde niet herbeoordeeld binnen deze vijfjaarsperiode, tenzij op eigen verzoek.</p>
Budgettaire aspecten	Doordat WIA-gerechtigden de eerste vijf jaar na werkhervatting niet worden herbeoordeeld, neemt de gemiddelde verblijfsduur in de WIA in eerste instantie toe. Wanneer de vrijgevalen capaciteit voor herbeoordelingen wordt ingezet voor extra herbeoordelingen van niet-werkenden zal dat leiden tot een beperkt inverdieneffect. Per saldo is de budgettaire opbrengst van deze extra herbeoordelingen van niet-werkende WIA-gerechtigden vermoedelijk beperkt, aangezien de status van een groot deel

	<p>van de gerechtigden ongewijzigd zal blijven.</p> <p>De totale budgettaire kosten die gepaard gaan met het voorstel worden ingeschat op ca. 35 miljoen euro. Hierin zijn geen gedragseffecten meegenomen van WIA-gerechtigden die door deze maatregel aan het werk gaan. Waarschijnlijk neemt de arbeidsparticipatie in de WIA toe door de extra zekerheden die WIA-gerechtigden krijgen. Het valt op voorhand echter niet te voorspellen in welke mate. Daarnaast is het ook op voorhand niet duidelijk of extra arbeidsparticipatie binnen de WIA en het later herbeoordelen van werkhervatters leidt tot extra uitgaven (langere verblijfsduur) of minder uitgaven (meer inkomstenverrekening).</p>
Administratieve en financiële lasten werkgevers	<p>Werkgevers (en hun verzekeraars) kunnen de eerste vijf jaar geen herbeoordeling aanvragen van werkhervatters in de WGA.</p> <p>Om ongewenste prikkels voor werkgevers te voorkomen, kan worden overwogen om de toerekening van WGA-lasten aan te passen (door verrekening van arbeidsinkomen) of om een aanvraag van een herbeoordeling wel mogelijk te maken wanneer een werkgever iemand vast in dienst neemt. De werkgever biedt in dat geval immers zekerheden aan de werknemer.</p>
Inkomenseffecten werknemers	Meer inkomenszekerheid en inkomensverbetering voor WIA-gerechtigden die gaan werken.
Gedragseffecten werkgevers (arbeidsvraag)	Geen (maar zie Administratieve en financiële lasten).
Gedragseffecten werknemers (arbeidsaanbod)	De arbeidsparticipatie en het aantal gewerkte uren zullen toenemen. Op termijn kan hierdoor ook de uitstroom uit de WIA toenemen, maar dat is op voorhand niet zeker. In variant 1 zal de uitstroom in eerste instantie dalen ondanks toenemende arbeidsparticipatie.
Uitvoerbaarheid	De maatregel is uitvoerbaar. Extra herbeoordelingen van WIA-gerechtigden die niet werken, is echter alleen mogelijk voor zover daadwerkelijk (schaarse) artsencapaciteit vrijvalt door vermindering van het aantal herbeoordelingen van werkhervatters. Wanneer deze beleidsoptie wordt omgezet in beleid zal UWV een gedetailleerde uitvoeringstoets uitvoeren.
Juridische aspecten	<p>Variant 1: Op wetsniveau is niet geregeld hoe vaak een herbeoordeling moet plaatsvinden. De lange termijn van 5 jaar is mogelijk juridisch kwetsbaar als deze niet wordt vastgelegd. Denkbaar is hierover iets te regelen in het Schattingsbesluit AO-wetten (bijvoorbeeld aanvulling van artikel 2, tweede lid, dat geen onderzoek hoeft plaats te vinden in de periode dat men vanuit de WIA voor een x aantal uur aan het werk gaat).</p> <p>Variant 2: Vereist wetswijziging, art 50 en 57 WIA. Doorlooptijd 18 maanden + 2 maanden Wrr.</p>

### Optie 11: Aanpassen inkomstenverrekening en hoogte van de WGA-uitkering

#### Inhoudelijke analyse

- De participatieprikkels in de WGA 80-100 zijn relatief beperkt. WGA-gerechtigden geven soms aan dat zij netto (te) weinig overhouden als ze meer gaan werken of meer gaan verdienen per uur.

#### Beleids optie

- De participatieprikkels in de WGA versterken via twee kanalen: (i) verlaging van de uitkering bij niet-werken; (ii) minder verrekening van arbeidsinkomen met de WGA-uitkering, met daarbij de restrictie dat het totaal van arbeidsinkomen en WGA-uitkering niet hoger mag zijn dan het oude loon. De maximering speelt als iemand volledig herstelt en weer zijn oude loon gaat verdienen; in dat geval wordt de uitkering nihil.
- Verlaging van de uitkeringshoogte betreft alleen de vervolgfase van de WGA; de loongerelateerde fase blijft gekoppeld aan de WW. Minder verrekening van arbeidsinkomen kan eventueel ook worden toegepast in de loongerelateerde fase.
- De maatregel zou beperkt kunnen blijven tot de WGA 80-100, daar geldt momenteel een relatief geringe *return to work*.
- Verlaging van uitkeringspercentages heeft een relatief gering effect op de financiële prikkels aan de onderkant van de loonverdeling vanwege aanvullingen vanuit de Toeslagenwet.
- Verlaging van de WGA-uitkeringspercentages roept de vraag op of ook het IVA-uitkeringspercentage omlaag zou moeten om te voorkomen dat de IVA een relatief aantrekkelijkere regeling wordt.
- Te overwegen is een verruimd bijverdienregime ook in de IVA te laten gelden.

Beoogd effect	Hogere arbeidsparticipatie en minder instroom WIA (bij lagere uitkeringspercentages).
Invoeringsdatum	1-1-2020
Concrete uitwerking van de maatregel	<p>Variant 1: Verlaging uitkeringspercentage WGA naar 60% voor zowel LAU als VVU en inkomstenverrekening naar 60%</p> <p>Variant 2: Inkomstenverrekening verlagen naar 60%</p> <p>Variant 3: Vrijlating van een vast bedrag per maand (310 euro = 20% WML), voordat 70% inkomstenverrekening plaatsvindt (deze variant is gericht op de onderkant in de WGA 80-100)</p> <p>Variant 4: Verlaging uitkeringspercentage WGA naar 60% voor zowel LAU als VVU en inkomstenverrekening naar 50%</p>
Budgettaire aspecten	<p>Een verlaging van de WGA-uitkering naar 60% en aanpassing van de inkomstenverrekening naar 60% levert een besparing op van ca. 0,4 miljard euro (Variant 1). Als alleen het percentage inkomstenverrekening wordt verlaagd naar 60%, is er naar verwachting sprake van een intensivering van ca. 30 miljoen euro structureel (Variant 2).</p> <p>De ramingen houden rekening met gedragseffecten. Het is aannemelijk dat de arbeidsparticipatie in de WIA toeneemt door de sterkere financiële prikkels voor werknemers. Hier staat tegenover dat bij een uitkeringsverlaging de re-integratieprikkels voor werkgevers afnemen doordat de toegerekende WGA-lasten</p>

	lager zijn.
Administratieve en financiële lasten werkgevers	In geval van verlaging van de uitkering in de vervolgfase WGA dalen de financiële lasten van werkgevers licht, doordat iets minder WGA-lasten worden toegerekend aan individuele werkgevers.
Inkomenseffecten werknemers	Voor alle varianten geldt dat er tussen werken en niet-werken een groter verschil in besteedbaar inkomen komt. Ten opzichte van het huidige regime geldt: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inkomen werkende en niet-werkende WGA'ers daalt bij variant 1.</li> <li>• Inkomen werkende WGA'ers stijgt bij variant 2 en 3; inkomen niet werkenden blijft gelijk.</li> <li>• Inkomen werkende WGA'ers daalt meestal bij variant 4, behalve bij hoog arbeidsinkomen; inkomen niet-werkenden daalt.</li> </ul>
Gedragseffecten werkgevers (arbeidsvraag)	Geen bij verruimd bijverdienregime. In geval van lagere uitkeringen in de vervolgfase WGA worden lagere WGA-lasten toegerekend aan individuele werkgevers. Daardoor hebben zij enerzijds minder prikkel om te investeren in preventie en re-integratie en anderzijds een grotere bereidheid om kwetsbare groepen aan te nemen.
Gedragseffecten werknemers (arbeidsaanbod)	Vergroting van het arbeidsaanbod, minder instroom in de WIA (in geval van lagere uitkeringspercentages).
Uitvoerbaarheid	Uitvoerbaar voor UWV. Aanpassen uitkeringsregime vereist aanpassen ICT-systemen (vaststellen recht; betalen). Dat heeft een lange doorlooptijd. Wanneer deze beleidsoptie wordt omgezet in beleid zal UWV een gedetailleerde uitvoeringstoets uitvoeren.
Juridische aspecten	Wetswijziging nodig in alle varianten (doorlooptijd 18 maanden + 2 maanden Wrr)

**Optie 12: Toerekening van WGA-lasten aan de werkgever inkorten van 10 naar 5 jaar**

*Inhoudelijke analyse*

- WGA-lasten worden nu 10 jaar lang toegerekend aan werkgevers, via premie-differentiatie bij UWV (publiek verzekerden) dan wel via eigenrisicodragerschap.
- De loondoorbetalingsverplichting van twee jaar plus de toerekeningsperiode WGA zorgen voor een lange ‘terugverdiensperiode’ van investeringen in preventie en re-integratie van 12 jaar.
- Naast investeren in preventie en re-integratie, kunnen werkgevers hun lasten ook beperken door een herbeoordeling aan te vragen. Bij een overgang naar de IVA (of WIA 35-min) vervalt immers hun financiële verplichting. Na vijf jaar is de herstellkans in de WGA 80-100 nog maar klein, waardoor inzetten op duurzaamheid via het aanvragen van een herbeoordeling een relatief aantrekkelijke optie wordt.
- De overgang van WGA 80-100 naar IVA komt veelvuldig voor, en veel meer bij voormalige werknemers dan bij voormalige vangnetters. Van de ingestroomde voormalige werknemers in de WGA 80-100 in 2010 zit na 5 jaar 26% in de IVA; voor de instroom in de WGA 35-80 is dat 15%. Voor de ingestroomde voormalige vangnetters is dit 10% respectievelijk 7%.
- Vraaggestuurde herbeoordelingen leggen beslag op de capaciteit van UWV. Dit gaat ten koste van de capaciteit die beschikbaar is voor professionele herbeoordelingen.

*Beleids optie*

De periode waarin WGA-lasten worden toegerekend aan individuele werkgevers wordt ingekort van 10 naar 5 jaar. Dit zorgt naar verwachting voor minder herbeoordelingen. UWV kan de vrijvallende capaciteit bij verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen op een andere manier benutten, bijvoorbeeld door meer professionele herbeoordelingen uit te voeren.

Beoogd effect	Vergroten draagvlak voor stelsel van werkgeversverplichtingen, verbetering arbeidsmarktkansen kwetsbare groepen, betere benutting VA en AD capaciteit bij UWV en vereenvoudiging stelsel.
Invoeringsdatum	1-1-2019
Concrete uitwerking van de maatregel	De periode waarin WGA-lasten worden toegerekend aan individuele werkgevers wordt ingekort van 10 naar 5 jaar. Daarnaast valt naar verwachting capaciteit bij verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen vrij die bijvoorbeeld kan worden ingezet voor meer professionele herbeoordelingen of een intensievere monitoring van niet werkende WIA-gerechtigden.
Budgettaire aspecten	Het CPB gaat er in zijn ramingen (Kansrijk Arbeidsmarktbeleid deel 1) vanuit dat het volledig afschaffen van premiedifferentiatie in de WGA, voor zowel vaste als flexibele werknemers, leidt tot een toename van de totale WIA-uitgaven van 5 tot 10%.  In de raming voor verkorting van premiedifferentiatie wordt de aanname gedaan dat de financiële prikkel het sterkst werkt in de eerste jaren, en dat circa een kwart van de prikkel aan de laatste 5 jaar premiedifferentiatie is toe te rekenen. Het halveren van de duur van premiedifferentiatie van 10 naar 5 jaar in de WGA leidt daarmee tot een toename van de WIA-uitgaven

	van ca. 150 miljoen euro. Daarnaast is er sprake van enige weglek naar de Toeslagenwet en enige uitvoeringskosten. In totaal bedragen de kosten ca. 165 miljoen euro.
Administratieve en financiële lasten werkgevers	Afhankelijk van de precieze vormgeving behelst de maatregel vooral een herverdeling (collectivisering) van WGA-lasten.
Inkomenseffecten werknemers	Geen.
Gedragseffecten werkgevers (arbeidsvraag)	Werkgevers hebben enerzijds een kleinere prikkel om te investeren in preventie en re-integratie en anderzijds een grotere bereidheid om kwetsbare groepen aan te nemen. Per saldo is het effect op de werkgelegenheid volgens CPB licht negatief (NB: recent onderzoek suggereert dat de prikkelwerking van de WGA-premiedifferentiatie geringer zou kunnen zijn dan momenteel wordt verondersteld; dit vraagt om nader onderzoek; zie paragraaf 7.6). Maatregel kan het draagvlak voor het stelsel onder werkgevers vergroten.
Gedragseffecten werknemers (arbeidsaanbod)	Verkorting van de periode van premiedifferentiatie van 10 naar 5 jaar heeft een licht negatief effect op de werkgelegenheid, doordat de WIA-instroom licht stijgt. Het effect is naar verwachting beperkt tot afgerond -0,0%.
Uitvoerbaarheid	Uitvoerbaar. Aangezien het een maatregel is die zowel effect heeft op de WGA-lasten van publiek verzekerde werkgevers als op de lasten van eigenrisicodragers met een private verzekering, en de private premie gebaseerd is op de toekomstig te financieren lasten, ligt het voor de hand dat de maatregel alleen voor nieuwe instroom geldt. Wanneer deze beleidsoptie wordt omgezet in beleid zal UWV een gedetailleerde uitvoeringstoets uitvoeren.
Juridische aspecten	Vergt aanpassing van de (ministeriële) Regeling vaststelling periode eigenrisicodragers WGA-uitkeringen.



### Optie 13: Ontzorgen van de (nieuwe) werkgever

#### Inhoudelijke analyse

- Werkgevers hebben/nemen relatief weinig WGA'ers en 35-minners in dienst. Dit weerspiegelt selectie op gezondheidsrisico's en ongunstige kenmerken qua opleidingsniveau en leeftijd door werkgevers, waardoor *outsiders* niet aan het werk kunnen komen. Belemmeringen die werkgevers noemen zijn o.a. (administratieve) rompslomp, angst voor (verhoogd) ziekteverzuim en verstoring van bedrijfsprocessen, financiële en bedrijfsmatige risico's in verband met ziekte en arbeidsongeschiktheid en onbekendheid met de overheidsmaatregelen die desbetreffende zorgpunten voor werkgevers kunnen mitigeren. Bovendien kunnen werkgevers een relatieve voorkeur hebben voor mensen uit de doelgroep baangarantie.
- Er bestaat te weinig gevalideerde kennis over welke instrumenten werkgevers effectief stimuleren meer arbeidsplaatsen te creëren voor de doelgroep (zie optie 7).

#### Beleidsoptie

Er bestaan tal van ideeën over hoe (nieuwe) werkgevers ontzorgd kunnen worden bij het in dienst houden/nemen van mensen uit de WIA (inclusief WIA 35-min). Voorbeelden zijn het bieden van een vervangingscompensatie voor 3 maanden, een permanente no-riskpolis voor mensen die vanuit de WIA (inclusief WIA 35-min) aan de slag gaan, een jobcoach en administratieve ontzorging.

De effectiviteit van de bovengenoemde instrumenten is niet altijd bewezen. Het is daarom van belang om in eerste instantie experimenten en pilots uit te zetten om de effectiviteit van de instrumenten aan te tonen.

Beoogd effect	Stimuleren van werkgevers om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen door zowel financiële als administratieve lasten voor werkgevers te verminderen.
Invoeringsdatum	1-1-2019
Concrete uitwerking van de maatregel	<p>(Nieuwe) werkgevers kunnen ontzorgd kunnen worden bij het in dienst houden/nemen van mensen uit de WIA (inclusief WIA 35-min), door:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• het bieden van een vervangingscompensatie voor 3 maanden;</li> <li>• een permanente no-riskpolis voor mensen die vanuit de WIA aan de slag gaan (inclusief WIA 35-min);</li> <li>• een jobcoach;</li> <li>• administratieve ontzorging door al het papierwerk uit handen te nemen (experiment Finland). Dit kan verder reiken dan alleen bij het in dienst nemen van de voormalig uitkeringsgerechtigde.</li> </ul> <p>De effectiviteit van de bovengenoemde instrumenten is niet altijd bewezen. Het is daarom van belang om in eerste instantie experimenten en pilots uit te zetten om de effectiviteit van de instrumenten aan te tonen. De doeltreffendheid van de no-riskpolis wordt in 2017 onderzocht. Op basis van de resultaten van het onderzoek kan de no-riskpolis mogelijk breder ingezet worden. Met administratieve ontzorging wordt op dit moment geëxperimenteerd in Finland. De eerste resultaten zijn positief. Een soortgelijk experiment kan ook in Nederland worden opgezet. Sectoren en branches zijn hierbij ook belangrijk: zij kunnen</p>

	<p>mensen met een arbeidsbeperking direct onder de aandacht brengen van werkgevers en hen waar nodig ondersteunen bij de administratieve lasten.</p> <p>Onderzoek naar jobcoaching en begeleid werken toont aan dat het effectieve instrumenten zijn om cliënten met structurele functionele beperkingen bij reguliere werkgevers aan het werk te helpen of te houden. Er is echter veel uitval, in de zin dat het niet lukt om de betreffende werknemers aan het werk te houden (APE, 2008). Een structurele jobcoach die de werknemers actief begeleidt op de arbeidsmarkt lijkt daarom nuttig voor duurzame arbeidsparticipatie.</p>
Budgettaire aspecten	<p>Vervangingscompensatie: De uitgaven hangen af van de precieze vormgeving. De kosten voor 3 maanden loon bedragen ca. 7.500 euro.</p> <p>Permanente no-riskpolis: De kosten hangen af van de effectiviteit van de no-riskpolis. Daar wordt in 2017 onderzoek naar verricht. Op dit moment is het dan ook niet mogelijk om een exacte raming te maken.</p> <p>Pilot/experiment administratieve ontzorging: De kosten van een structurele jobcoach in de WIA bedragen structureel ca. 2 miljoen euro per jaar. Hierbij is aangenomen dat het gemiddeld aantal contacturen tussen de werknemer en de jobcoach daalt na de eerste drie jaar coaching.</p>
Administratieve en financiële lasten werkgevers	Lager ten op zichte van de huidige situatie. Werkgevers worden gecompenseerd via de financiële tegemoetkomingen en administratieve rompslomp wordt zo veel mogelijk weggenomen.
Inkomenseffecten werknemers	Geen.
Gedragseffecten werkgevers (arbeidsvraag)	Met deze maatregel worden werkgevers gestimuleerd mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen en te houden.
Gedragseffecten werknemers (arbeidsaanbod)	Het arbeidsaanbod van mensen in de WIA neemt toe.
Uitvoerbaarheid	Wanneer deze beleids optie wordt omgezet in beleid zal UWV een gedetailleerde uitvoeringstoets uitvoeren.
Juridische aspecten	De jobcoach wordt niet geregeld in regelgeving, vereist daarom geen wijziging. Wat de WIA betreft, zijn de mogelijkheden om te experimenteren (waarbij wordt afgeweken van de re-integratieartikelen van de WIA) geregeld in artikel 82a van de Wet SUWI. In dat geval is wel een experimenteer-AMvB nodig.

**Optie 14: Aanpassen banenafpraak en introductie loonkostensubsidie/loondispensatie in de WIA**

*Inhoudelijke analyse*

De banenafpraak en het instrument loonkostensubsidie zoals geïntroduceerd in het kader van de Participatiewet zijn gericht op mensen met een verdienvermogen beneden het WML. Binnen de groep WGA 80-100 zou een kleine 60% van de arbeidskundig volledig arbeidsongeschikten (60% van 70% van de totale WGA 80-100) in aanmerking komen voor loonkostensubsidie en de doelgroep banenafpraak, als ze niet in de WIA zouden zitten (maar in de Participatiewet).

*Beleids optie*

De doelgroep banenafpraak wordt uitgebreid met WIA-gerechtigden die niet in staat zijn het wettelijk minimumloon te verdienen. Deze WIA-gerechtigden kunnen loonkostensubsidie of loondispensatie krijgen van UWV als ze gaan werken. Tegelijkertijd wordt, afhankelijk van de uitkomsten van het lopende onderzoek naar de omvang van de doelgroep in relatie tot de omvang van de banenafpraak, de banenafpraak verruimd (beschikbaar voorjaar 2017).

NB: Het instrumentarium van de Participatiewet wordt nog geëvalueerd, inclusief de effectiviteit van het instrument loonkostensubsidie (versus loondispensatie).

Beoogd effect	Werkgevers stimuleren om arbeidsbeperkten uit de WIA aan te nemen, die momenteel niet aan het werk kunnen doordat ze niet meer het WML kunnen verdienen.  Gelijk speelveld voor deze WIA-gerechtigden met de huidige doelgroepen van de banenafpraak.
Invoeringsdatum	1-1-2020 (NB: een uitbreiding van de banenafpraak zal geleidelijk moeten plaatsvinden).
Concrete uitwerking maatregel	De doelgroep banenafpraak wordt uitgebreid met WIA-gerechtigden die niet in staat zijn het wettelijk minimumloon te verdienen.  Introductie van het instrument loonkostensubsidie dan wel loondispensatie voor deze WIA-gerechtigden.  Tegelijkertijd wordt, afhankelijk van de uitkomsten van het onderzoek naar de omvang van de doelgroep in verhouding tot de banenafpraak, de banenafpraak verruimd.
Budgettaire aspecten	Afhankelijk van de mate waarin de banenafpraak wordt uitgebreid (budgettair effect is nihil bij geen uitbreiding).
Administratieve en financiële lasten werkgevers	Als wordt voldaan aan de invulling van de banenafpraak zijn er geen aanvullende financiële lasten voor werkgevers. Werkgevers worden gecompenseerd via de loonkostensubsidie of loondispensatie voor het gemis aan productiviteit van arbeidsbeperkten.  Indien de banenafpraak niet volledig wordt gehaald, treedt het quotum in werking. Werkgevers die niet aan hun quotum voldoen, betalen dan een heffing van 5.000 euro per niet-gevulde arbeidsplaats.
Inkomenseffecten werknemers	Werken met loonkostensubsidie of loondispensatie wordt geen verplichting. Degenen die gaan werken, gaan er wel in inkomen

	op vooruit, doordat slechts 70% van het inkomen wordt verrekend.
Gedragseffecten werkgevers (arbeidsvraag)	Maatregel zorgt voor extra werkgelegenheid zolang het quotumpercentage hoger ligt dan het aantal reeds werkzame arbeidsbeperkten en dit niet volledig wordt afgekocht met een boete of ingevuld wordt met voorheen elders werkzame personen (bijvoorbeeld omdat de doelgroep niet groot genoeg is om het quotum te halen).
Gedragseffecten werknemers (arbeidsaanbod)	Het arbeidsaanbod van mensen in de WIA neemt toe; degenen met arbeidsvermogen maar een verdiencapaciteit beneden WML krijgen een betere kans op de arbeidsmarkt. In hoeverre dit ook leidt tot meer werkgelegenheid hangt af van de mate van verdringing van mensen uit de Participatiewet. De kans op verdringing wordt verkleind door de banenafpraak en het quotum te verruimen.
Uitvoerbaarheid	Uitvoerbaar. Aandachtspunt is dat gerechtigden na verloop van tijd kunnen herstellen. Hiermee bestaat het risico op het blijven hangen in banen onder het wml. Betekent daarnaast dat UWV én gemeenten vraag uitoefenen naar dergelijke banen (vissen in dezelfde vijver). Dit vergt de nodige afstemming op niveau van de 35 arbeidsmarktregio's. Wanneer deze beleids optie wordt omgezet in beleid zal UWV een gedetailleerde uitvoeringstoets uitvoeren.
Juridische aspecten	Uitbreiding van de banenafpraak vergt overleg met sociale partners. Vergt tevens wetswijziging omdat doelgroep en quotum van de banenafpraak wettelijk zijn vastgelegd (doorlooptijd 18 maanden + 2 maanden Wrr). Voor het onderwerp loonkostensubsidie/loondispensatie is aanpassing van artikel 36 WIA nodig (doorlooptijd 18 maanden + 2 maanden Wrr).

**Optie 15: Beter informatievoorziening aan uitkeringsgerechtigden en werkgevers**

*Inhoudelijke analyse*

- Uitkeringsgerechtigden hebben onvoldoende inzicht in welke uitkering ze precies hebben, en in de financiële consequenties van (meer) werken.
- Werkgevers hebben onvoldoende inzicht in de mogelijkheden voor ondersteuning als zij mensen uit de doelgroep aannemen en in de mate waarin UWV hen kan helpen bij het vervullen van vacatures.
- Uit onder andere het focusgroepenonderzoek is gebleken dat uitkeringsgerechtigden en werkgevers behoefte hebben aan vastigheid en erkenning. De publiek verzekerde uitkeringsgerechtigde respectievelijk de werkgever moet op dit moment steeds opnieuw de situatie uitleggen aan verschillende medewerkers bij UWV doordat er geen vaste contactpersoon is per cliënt. Dit leidt tot frustratie bij zowel de werkgever als de werknemer.

*Beleidsoptie*

Beter informatievoorziening die aansluit op de (geuite) behoeften/wensen van uitkeringsgerechtigden en werkgevers.

Beoogd effect	Hogere arbeidsparticipatie en snellere werkhervatting door beter begrip van verplichtingen, financiële prikkels en beschikbare re-integratie-instrumenten
Invoeringsdatum	1-1-2019
Concrete uitwerking van de maatregel	<p>De verschillende communicatiekanalen met betrekking tot de ziekte- en arbeidsongeschiktheidsregelingen richting zowel (kleine) werkgevers als werknemers worden onder de loep genomen. Mogelijk kan de communicatie verbeterd worden. Onder andere gedragswetenschappers, landelijke en sectorale werkgevers en werknemersverenigingen, arbodiensten en UWV kunnen hier een bijdrage aan leveren.</p> <p>UWV start een experiment waarbij één contactpersoon wordt aangesteld die de uitkeringsgerechtigde ondersteunt en begeleidt bij de re-integratie en ook één contactpersoon voor publiek verzekerde werkgevers.</p> <p>Er wordt samen met UWV gezien of de processen rondom de WIA-claimbeoordeling optimaal zijn vormgegeven om de werknemer in de <i>mindset</i> tot werkhervatting te krijgen (indien de gezondheid dit toelaat). Het is van belang dat de uitkeringsgerechtigde weet waar hij aan toe is en niet een passieve houding aanneemt in de tijd tussen het bezoek aan de verzekeringsarts en het bezoek aan de arbeidsdeskundige. Daarnaast kan onderzocht worden of UWV voldoende capaciteit en budget heeft om de gerechtigde te helpen begrijpen wat er in de beschikkingbrief staat en wat dit voor de gerechtigde betekent.</p>
Budgettaire aspecten	<p>Herziening van de communicatie en werkprocessen van UWV kan binnen de bestaande budgetten worden vormgegeven.</p> <p>Indien het experiment waarbij één contactpersoon per cliënt wordt aangesteld leidt tot een nieuw beleidsvoornemen, zullen daar uitvoeringskosten aan verbonden zijn. Dit zal dan moeten blijken uit de gedetailleerde uitvoeringstoets.</p>
Administratieve en financiële	Geen direct effect; wel kunnen werkgevers mogelijk sneller naar

le lasten werkgevers	de relevante informatie worden geleid, wat een lastenverlichting impliceert.
Inkomenseffecten werknemers	Geen direct effect.
Gedragseffecten werkgevers (arbeidsvraag)	Door betere kennis van het ondersteunende instrumentarium kunnen werkgevers minder terughoudend worden om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen en kunnen potentieel geschikte vacatures sneller worden vervuld.
Gedragseffecten werknemers (arbeidsaanbod)	Het arbeidsaanbod van mensen in de WIA neemt toe als zij de financiële prikkels en mogelijkheden voor ondersteuning bij hun re-integratie beter begrijpen.
Uitvoerbaarheid	Uitvoerbaar voor UWV. Het aanstellen van één contactpersoon bij UWV vereist echter wel een ingrijpende organisatorische wijziging. Wanneer deze beleidsoptie wordt omgezet in beleid zal UWV een gedetailleerde uitvoeringstoets uitvoeren.
Juridische aspecten	Geen wijziging in regelgeving nodig.