



Opdrachtgever

UWV



Opdrachtnemer

UWV

Onderzoek

UWV Kwartaal Verkenning 2008-II

Startdatum – 3 juli 2008

Einddatum – 3 juli 2008

Categorie

Algemeen

UWV Kwartaal Verkenning 2008-II

Conclusie

Dit rapport geeft een overzicht van de (verwachte) ontwikkelingen op het gebied van de werknemersverzekeringen en de betrokkenheid daarbij van het UWV.

Achtereenvolgens komen de volgende thema's aan de orde: volumeontwikkelingen; klantoriëntatie; arbeids(on)geschiktheid; werk en re-integratie én ketenstromen. Bij dit laatste thema worden ook enkele leerpunten voor de keten geformuleerd.

Link naar bestand

<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/j1chvzw7>



UWV Kwartaal Verkenning

2008-II

Kenniscentrum UWV
Directie SBK

3 juli 2008



Inhoud

1	Inleiding en samenvatting	1
2	Volumeontwikkelingen	6
2.1	Economisch beeld	6
2.2	Arbeidsmarktontwikkelingen en ontwikkeling van het aantal verzekerden	7
2.3	WW	9
2.4	WAO/ WIA	9
2.5	Wajong	11
2.6	Waz	12
2.7	Vangnet Ziektewet	13
2.8	Re-integratie	15
3	Klantoriëntatie	18
3.1	Klachten en klachtintensiteit	18
3.2	WIA claimbeoordelingen en bezwaren	20
3.3	Klantgerichtheid bij de claimbeoordeling	23
3.4	Klantsignaalmanagement en de weg naar een dashboard klantgerichtheid	27
4	Arbeids(on)geschiktheid	31
4.1	Vangnetgroepen ZW: resultaten uit recent onderzoek	31
4.2	Vangnet ZW: blijf- en uitstroompatronen	35
4.3	WAO versus WIA: verschillen aan de poort	38
4.4	Wajong	42
5	WERK: re-integratiepotentieel van UWV	48
5.1	Maatregelen ter bevordering van de arbeidsparticipatie	48
5.2	Update Re-integratiepotentieel	51
5.3	Achtergrondkenmerken van het re-integratiepotentieel WW	52
5.4	Hervorming WW	54
6	Ketenstromen	57
6.1	Van de Bijstand naar de Wajong	57
6.2	Van WW naar Bijstand	60
6.3	Leerpunten voor de keten	64

© Bronvermelding is verplicht. Dit is een publicatie van het kenniscentrum UWV, die vanuit de kennisoptiek informatie en analyses en hiermee signalen aandraagt voor beleid en uitvoering. Het gaat hier dus niet om verantwoordingsinformatie of al ingenomen beleidsstandpunten.

Voor nadere informatie over deze publicatie: telefoon 020 - 687 5181 of 020 - 687 5834

Puntsgewijze samenvatting van de belangrijkste signalen uit UKV 08-II

Volumeontwikkelingen

Nu de economische groei afneemt zal volgend jaar de werkloosheid weer een stijging ondergaan. In de plaatsingspercentages van de re-integratietrajecten zien we al een stabilisering van de stijging van de afgelopen tijd (H 2).

Aantal arbeidsongeschikten gedaald tot laagste peil afgelopen 25 jaar

Het totaal aantal arbeidsongeschikten (gecombineerde WAO/WIA-bestand) blijft flink dalen en ligt inmiddels onder het niveau van 1982 (H 2).

Relatie tussen beoordeling en klantwaardering

WIA-cliënten die het oneens zijn met de uitslag van de beoordeling zijn vaker ontevreden over de verzekeringsarts; zij geven een 4,7 tegenover een 7,4 gegeven door mensen die het eens zijn. Een zelfde relatie is te zien met betrekking tot klachten en bezwaren. Als belangrijke aspecten voor het werk van een verzekeringsarts noemen cliënten 'luisteren', 'inlevingsvermogen' en 'deskundigheid' (H 3.1 en H 3.2). Er wordt gewerkt aan een systeem om analyses van alle mogelijke signalen die klanten afgeven te kunnen gebruiken voor verbetering van de dienstverlening: klantsignaalmanagement (H 3.4).

Eigenschappen vangnetpopulatie en afwezigheid werkgever vermoedelijk belangrijke oorzaak hoge WIA instroom

De re-integratie van vangnetters moet direct bij een andere werkgever plaatsvinden. Dit 2^e spoor blijkt ook bij reguliere werknemers een moeilijker weg. Inmiddels is er meer zicht op de eigenschappen van de vangnetpopulatie; met name zieke werklozen en overige flexwerkers (einde dienstverbanders) hebben een ongunstigere positie (H 4.1 en H 4.2).

Verschillen tussen WAO en WIA-poort

De invoering van het 2^e ziektejaar (VLZ) heeft geleid tot de helft minder aanvragen. Van deze aanvragen worden onder de WIA 14 procentpunt meer claims afgewezen dan onder de WAO. Dit is hetzelfde percentage als wat de verhoogde WIA-drempel van 15% naar 35% heeft bewerkstelligd. VLZ heeft naar ruwe schatting 7 procentpunt *minder* afwijzingen tot gevolg, omdat na twee jaar cliënten met een wat ernstiger problematiek resteren. Het aangepaste Schattingsbesluit geeft naar ruwe schatting 7 procentpunt *meer* afwijzingen (H 4.3).

Bij Wajong verschil tussen potentiële en daadwerkelijke participatie

Van 44% van de Wajongers wordt bij instroom ingeschat dat zij kunnen participeren in loonvormende arbeid terwijl 29% daadwerkelijk participeert. Dit verschil wordt veroorzaakt doordat een deel van de Wajongers nog op weg is naar een vorm van loonvormende arbeid (via een traject of de wachtlijst van de sociale werkplaats) en doordat een deel nog op school zit. Er is veel uitval uit het werk. Er is nog ruimte om het participatiepercentage te verbeteren, onder andere door een betere begeleiding van de Wajonger en zijn werkgever, door een verbetering van de aansluiting school en werk en stage en werk, alsmede het wegwerken van wachtlijsten en het voorkomen dat trajecten mislukken (H 4.4).

Aantal mensen dat in aanmerking komt voor re-integratie nog steeds aanzienlijk

Ultimo 2008 zijn er naar verwachting 130.000 WW'ers, jonggehandicapten en andere arbeidsongeschikten die in aanmerking kunnen komen voor re-integratie. In 2010 zal dat aantal tot 113.000 zijn afgenomen. Deze daling komt vooral omdat het aantal WAO'ers fors daalt (H 5.2).

Voorgestelde hervorming van WW naar werkverzekering raakt met name ouderen

De door de commissie Bakker voorgestelde hervorming van WW naar werkverzekering heeft veel consequenties voor mensen die langer dan één jaar werkloos zijn. Hieronder vallen veel ouderen, die – eenmaal werkloos – een geringe kans op werkhervatting hebben. Leeftijd, gezondheid en verouderde opleiding en ervaring zijn hier debet aan. De behoefte aan de juiste inzet van re-integratieactiviteiten, zowel gericht op de werkzoekende, als op de werkgever, zal alleen maar groter worden (H 5.3 en 5.4).

Ketenstroom van Bijstand naar Wajong fors toegenomen

De ketenstroom van Bijstand naar Wajong is sinds de introductie van de WWB gegroeid van circa 800 naar 3.000 mensen per jaar (in 2007). Het aandeel van ex-bijstandsontvangers in de Wajonginstroom steeg hierdoor van circa 10% naar circa 20%. De verwachting is dat dit aandeel zich in 2008 op 20% stabiliseert (H 6.1).

Ketenstroom van WW naar Bijstand achtergebleven bij verwachting

De ketenstroom van WW naar bijstand is in 2007 kleiner dan in voorgaande jaren. De verwachting dat het doorstroompercentage verder zou stijgen (prognose voor 2007 was 8,7%) lijkt op basis van de eerste (voorlopige) tellingen niet uit te komen. Op basis van de eerste gegevens uit de Polisadministratie blijkt circa 5% van de uitstroom WW naar de Bijstand door te stromen. Als percentage van de instroom in de Bijstand is dit wel hoger, zeker voor gemeenten met een beperkt aantal vacatures (H 6.2).

1 Inleiding en samenvatting

Werk boven uitkering en de klant centraal is het devies van UWV en zijn ketenpartners bij de uitvoering van hun taak. Klantgerichtheid is derhalve geboden. Een groot deel van de klantgroepen van UWV komen moeilijk duurzaam aan het werk. Een gevolg hiervan is dat deze klanten zich vaak via verschillende stadia door de keten bewegen. Dat heeft klantstromen tot gevolg, zoals onder andere die van zieke werknemer (zowel als reguliere werknemer of als vangnetter) naar de WIA-poort. In en uit de WW, naar werk of naar de WWB, van de WWB naar de Wajong. Om de juiste invulling aan de dienstverlening te geven is inzicht vereist in wat de bepalende factoren van klantgerichtheid en participatie zijn. Bovendien is inzicht nodig hoe klantstromen lopen en waardoor die bepaald worden. Langs deze lijnen wordt de inhoud van deze UKV samengevat.

Dit toont ons dat:

- de uitslag van een beoordeling van invloed is of er een klacht of bezwaar wordt ingediend en waarover;
- bij de WIA-poort meer en ernstiger functionele beperkingen worden geconstateerd dan bij de WAO-poort en dat het aandeel van de vangnetters in de WIA ruim 40% bedraagt;
- het totaal aantal WAO/WIA'ers inmiddels onder het niveau van 1982 komt en
- de stroom van Bijstand naar Wajong is opgelopen tot 20% van de Wajong-instroom.

Bovendien wordt meer licht geworpen op de kenmerken die van belang zijn voor de participatie van de UWV-klantgroepen die in dat verband extra aandacht vragen: namelijk de Wajongers, de Vangnetters, de oudere WW'ers, alsook de doorstroom van de WW naar de Bijstand. Ook wordt een methodiek ontvouwd om efficiënt uit verschillende klantsignalen de relevante informatie voor verdere verbetering van dienstverlening te verkrijgen.

Klantgerichtheid

Wat wil de klant en hoe oordeelt hij? Wat leert dit ons en hoe kunnen wij van de signalen die de klant geeft komen tot een verdere verbetering van de dienstverlening?

Tevredenheid afhankelijk van uitslag van de claimbeoordeling

De tevredenheid van een klant over UWV vertoont een sterke samenhang met de beslissing die UWV neemt (bijvoorbeeld een toekenning of afwijzing van een uitkering). Dit wordt bevestigd door de resultaten uit de klantgerichtheidmonitor voor de verzekeringsarts (paragraaf 3.3). Als de cliënt het niet eens is met de uitslag van de claimbeoordeling voor de WIA (32 procent van de cliënten), geeft men gemiddeld een onvoldoende voor het gesprek met de verzekeringsarts (4,7). Degenen die zich wel in de uitslag kunnen vinden (68 procent), geven een ruime voldoende (7,4).

Belastende beslissingen, dat wil zeggen beslissingen waarbij de klant niet krijgt wat hij wil of waar hij meent recht op te hebben, hebben niet alleen negatieve gevolgen voor de klanttevredenheid over UWV, ze leiden ook vaker tot het indienen van een bezwaarschrift of een klacht door de cliënt (paragraaf 3.2). Belastende beslissingen naar aanleiding van een claimbeoordeling WIA zijn grotendeels beslissingen om geen WIA-uitkering toe te kennen (35-min) en daarnaast in mindere mate beslissingen om een gedeeltelijke WGA-uitkering (35-80%) toe te kennen. Van de 100 cliënten die in 2006 of 2007 zijn afgewezen voor een WIA-uitkering, dienden 18 mensen een bezwaar in. Bij gedeeltelijke WGA cliënten waren dit er 9 van de 100 (bij IVA slechts 3 van de 100). Bij afgewezen 35-minners en gedeeltelijk arbeidsongeschikten hebben de meeste bezwaarzaken, zoals verwacht kan worden, betrekking op de vaststelling van de mate van arbeidsongeschiktheid. Bij de volledig arbeidsongeschikten (IVA en WGA) hebben de bezwaarzaken veel meer betrekking op de hoogte van de uitkering.

Relatie tussen klachten en bezwaren

Er is een relatie tussen het indienen van een bezwaar en het indienen van een klacht naar aanleiding van een claimbeoordeling WIA. Bij klanten die zowel een klacht als een bezwaar indienen, is de bejegening een veel grotere bron van klachten dan bij degenen die wel een klacht maar geen bezwaar indienen. Dit is vooral het geval bij die cliënten waarbij het bezwaar ongegrond is verklaard en dit doet zich vooral voor bij cliënten die een voor hen ongunstige uitslag hebben gekregen (paragraaf 3.2).

Wat leert dit ons?

De uitdaging voor de professionals van UWV, in dit geval de verzekeringsarts, ligt in het optimaliseren van de klantgerichtheid richting cliënten die waarschijnlijk niet de uitslag zullen krijgen die ze wensen (paragraaf 3.3). Wat zijn de mogelijkheden voor een verzekeringsarts om de

acceptatie bij een cliënt van een ongunstige uitslag te helpen vergroten? Cliënten die het niet eens zijn met de uitslag oordelen vooral negatief over de zorgvuldigheid en (ervaren) deskundigheid van de arts. Voor hen is het daarom belangrijk dat de arts in woord en daad duidelijk laat blijken dat hij de beperkingen van de cliënt goed inventariseert en zorgvuldig en deskundig interpreteert. Het onderzoek laat zien dat wanneer de cliënt vindt dat de arts dit goed doet, hij – ondanks het feit dat hij het niet eens is met de uitslag – de arts een voldoende rapportcijfer geeft.

We weten niet precies hoe beeldvorming over bijvoorbeeld deskundigheid tot stand komt. Wat maakt precies dat een cliënt de verzekeringsarts als deskundig en zorgvuldig ervaart? Ook is onduidelijk wat hier maximaal haalbaar voor de verzekeringsarts, per categorie cliënten. Anders gezegd: welk 'percentage voldoende' of welk 'gemiddeld rapportcijfer' is maximaal haalbaar voor cliënten die afgewezen worden of een gedeeltelijke of een volledige WIA-uitkering krijgen? De verzekeringsarts staat bovendien niet alleen. Het oordeel over hem wordt ook beïnvloed door wat de cliënt vindt van UWV als organisatie (bereikbaarheid, tijdigheid, administratieve stroomlijning), van het gesprek met de arbeidsdeskundige, het wel of niet hebben van werk, de geboden ondersteuning en de striktheid van de wet. Met andere woorden: wat is het optimale gedrag van de verzekeringsarts richting cliënt en waar liggen de grenzen aan zijn bijdrage in acceptatie van de claimbeslissing?

Van klantsignalen naar verbeterloops

Voor het optimaliseren van de dienstverlening is het van belang om op een consistente wijze de klantsignalen te verzamelen (ordenen) en in onderling verband te analyseren: klantsignaalmanagement (paragraaf 3.4). Hierdoor kunnen gerichter voorstellen ter verbetering van de dienstverlening geformuleerd worden. Een instrument voor klantsignaalmanagement wordt nu ontwikkeld: het dashboard klantgerichtheid. De uitdaging van het ontwikkelen van het dashboard is het vaststellen van indicatoren die gemeten worden in de processystemen van de organisatie zodat hierover periodiek gerapporteerd kan worden. Deze klantprocesindicatoren geven aan hoe de waardering over elementen van de dienstverlening zich ontwikkelt. Doordat het instrument om de klantwaardering extern te meten gerelateerd wordt aan de interne gegevens vanuit de klantprocessen (interne meting i.e. klantprocesindicatoren) geeft het input om aan de juiste procesonderdelen te sleutelen om een hogere klantwaardering te bewerkstelligen. Klantsignalen als vragen en klachten van de klant zullen ook als klantprocesindicatoren in het dashboard een rol spelen. Als ordeningsbeginsel voor klantsignaalmanagement zijn, in eerste instantie, de vijf SUWI-klantprincipes zoals ontwikkeld in het AKO (over)genomen (bereikbaarheid en toegankelijkheid, tijdigheid, persoonlijk aandacht & inbreng, houvast en evenwichtige behandeling). Het primaire doel van het dashboard is het actief sturen op een hogere klantwaardering.

Arbeidsparticipatie

De participatiemogelijkheden van UWV klanten worden in sterke mate bepaald door de eigenschappen van deze klanten, de eisen die de arbeidsmarkt stelt en de ontwikkelingen van de arbeidsmarkt. Wat betreft dit laatste zijn er tekenen dat er een einde is gekomen aan de periode van hoogconjunctuur (hoofdstuk 2). Ook ligt het in de lijn der verwachting dat (volgend jaar) de werkloosheid weer zal toenemen. Binnen enige jaren zullen zich echter door de vergrijzing structureel flinke schaarsteproblemen op de arbeidsmarkt aandienen.

Kenmerken klantgroepen

Zoals in eerdere UWV kwartaalverkenning is opgemerkt, ervaren veel klanten van UWV gezondheidsbeperkingen en zijn met name de oudere werklozen, de Wajongers en de vangnetters groepen die extra aandacht vragen.

Vangnetters om twee redenen in achterstand

Bij vangnetters spelen twee aspecten een rol. Aan de ene kant heeft deze groep minder gunstige sociaal-demografische kenmerken voor werkhervatting dan reguliere werknemers. Vangnetters zijn over het algemeen lager opgeleid, vaker allochtoon, hebben een slechtere gezondheid en er is vaker sprake van belemmerende factoren voor werkhervatting (zorgtaken, gezinssituatie, schuldenproblematiek). Aan de andere kant wordt de terugkeer naar werk bemoeilijkt door het ontbreken van een werkgever en zijn arbo-rol. Hierdoor kunnen veel voorkomende re-integratieinstrumenten, zoals het oude (aangepaste) werk weer hervatten en het aanpassen van werktijden en taken, niet ingezet worden. Daarbij heeft UWV, in zijn arbo-rol, een grotere kennisachterstand ten opzichte van reguliere werkgevers. Werkgevers kennen hun medewerkers persoonlijk en hebben meer achtergrondinformatie. Deze aspecten dragen bij aan een onevenredig hoog aandeel van Vangnetters bij de WIA-claim (paragraaf 4.1 en 4.2).

Participatiemogelijkheden Wajongers nog in ontwikkeling bij beoordeling

Evenals bij de Vangnetters is ook bij de Wajongers het ontbreken van een werkgever een complicerende factor bij de (terug)keer naar werk. Nu de tweede fase van ons dossieronderzoek is afgerond kan – voor het eerst – inzicht worden gegeven in de participatiemogelijkheden van Wajongers. Dit inzicht is nodig om na te gaan of er ruimte is om de (huidige) participatiegraad te verbeteren. Als eerste blijkt dat het oordeel van de verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen over de participatiemogelijkheden van Wajongers bij instroom een redelijk goede voorspeller is voor de feitelijke mogelijkheden van Wajongers. Bij 71% van de onderzochte groep (instroom 2002-2006) komt de participatiestatus (ultimo 2006) overeen met de inschatting tijdens de beoordeling. Niettemin staan de mogelijkheden bij instroom niet vast. De mogelijkheden van Wajongers op 18-jarige leeftijd kunnen nog toe- of afnemen in de loop van de tijd. De resultaten laten zien dat Wajongers na een bepaalde tijd een beter resultaat realiseren dan verwacht kon worden op basis van de inschatting ten tijde van de beoordeling (22% participeert op een hoger niveau). Dat geeft aan dat er meer ruimte is voor participatie dan het oordeel bij instroom suggereert. Het participatieoordeel is geen “deterministisch” gegeven, maar moet vooral gezien worden als het startpunt van de re-integratieactiviteiten. Ten tweede is geconstateerd dat er een verschil bestaat tussen het percentage Wajongers waarvan bij instroom wordt ingeschat dat zij kunnen participeren in loonvormende arbeid (44%), en het percentage dat daadwerkelijk participeert (29%). Dit verschil wordt veroorzaakt doordat een deel van de Wajongers nog op weg is naar een vorm van loonvormende arbeid (via een traject of de wachtlijst van de sociale werkplaats) en doordat een deel nog op school zit. Er worden dus geen specifieke groepen Wajongers wat betreft participatiemogelijkheden over het hoofd gezien. Voor zover uit het oordeel over de participatiemogelijkheden bij instroom blijkt dat Wajongers kunnen participeren in loonvormende arbeid, doen ze dat, zijn ze op weg naar loonvormende arbeid of zitten ze nog op school. Wel blijkt dat het van belang is om dit oordeel niet als definitief te beschouwen, omdat een deel van de Wajongers tot meer in staat blijkt te zijn dan bij instroom werd verwacht (paragraaf 4.4).

Hoe duurzame participatie Wajongers te vergroten

De vraag is waar ruimte ligt om het participatiepercentage van Wajongers te verbeteren. Ten eerste is het belangrijk dat de gerealiseerde participatie duurzaam wordt gemaakt. Uit het onderzoek blijkt dat een belangrijk deel van de Wajongers (circa een derde) binnen één jaar na instroom hun baan verliest of geen aansluiting vindt tussen stage en werk. Wanneer dit verbeterd kan worden – bijvoorbeeld door een betere aansluiting tussen stage en werk of door een betere begeleiding van de Wajongers en zijn werkgever – neemt de participatie van Wajongers toe. Ten tweede kan het participatiepercentage worden verhoogd door te voorkomen dat trajecten mislukken, door het wegwerken van de wachtlijsten en door het beter laten aansluiten van school en werk. Of Wajongers daadwerkelijk gaan participeren hangt ook af van factoren als de beschikbaarheid van werk (paragraaf 4.4).

Langdurig werklozen zijn vaak ouder en hebben gezondheidsbeperkingen

Iets meer dan 60% van de langdurig WW'ers zonder AO-component is 55 jaar of ouder. De omvang van het zittend bestand WW neemt af, maar het aandeel ouderen daarin stijgt sterk. Ongeveer 30% is 60 jaar of ouder. Ook al heeft een deel van deze 60-plussers een veel gevraagd beroep, de vraag is of werkgevers hen wel willen aannemen gezien de leeftijd. Daarnaast blijkt dat bijna 40% van het zittend bestand WW zonder AO-component lichamelijke gezondheidsbelemmeringen ondervindt bij het krijgen van werk. Langdurig werklozen met naast een WW- ook een WAO-uitkering zijn qua leeftijdsverdeling redelijk vergelijkbaar met de langdurig werklozen zonder AO-component. Dit geldt echter niet voor de instromers vanuit de WIA en aSB. Deze zijn gemiddeld jonger. Opvallend is het hoge aandeel vrouwen vanuit de aSB. Werkgevers zijn over het algemeen niet geneigd ouderen met een uitkeringsachtergrond aan te nemen. In 2007 werd namelijk meer dan 80% van de vacatures vervuld door mensen jonger 40 jaar (zie paragraaf 5.3).

Omvang van het re-integratiepotentieel neemt af

Het aantal UWV-klanten (WW, WIA/WAO en Wajong) dat langdurig zonder werk is en dat in aanmerking zou kunnen komen voor re-integratieactiviteiten en andere (ook nieuwe) ondersteunende maatregelen wordt voor ultimo 2008 geschat op een kleine 130.000 mensen¹. Zij

¹ Dit is een update van de berekeningen in UKV 07-I; deze update gaat echter verder dan een actualisering van de ramingen op grond van realisaties tot nu toe. Er is ook nieuwe kennis verwerkt uit de herbeoordeling van WAO'ers, en het dossieronderzoek over Wajongers, terwijl bovendien nu een kortere periode aan de orde is dan in de vorige berekening. Een en ander bemoeilijkt de vergelijkbaarheid van de cijfers.

komen nu moeizaam aan het werk. Dit re-integratiepotentieel neemt in 2009 en 2010 af ten opzichte van 2008. In 2009 gaat het om bijna 120.000 mensen en in 2010 om 113.000. Dit komt vooral omdat het WAO-bestand blijvend afneemt doordat er geen nieuwe instroom maar alleen uitstroom is. Het WW-bestand stijgt en daalt in reactie op de conjuncturele en structurele ontwikkelingen. Het potentieel binnen het zittend bestand WIA en Wajong stijgt wel. Deze stijging zal ook na 2010 nog voortduren (paragraaf 5.2).

Beperking WW duur vraagt extra inspanningen

De commissie Bakker spreekt op de lange termijn over een nieuwe regeling voor de WW. Het voorstel is deze om te zetten in een werkverzekering, die na een jaar gevolgd wordt door een voorziening voor Werk en Inkomen. Nog niet duidelijk is wat de financiële positie dan wordt voor de mensen die onder die regeling zullen vallen. We kunnen ons al wel een beeld vormen van de mensen om wie het zal gaan. Om een idee te krijgen gaan we uit van de WW'ers die nu langer dan één jaar werkloos zijn. Zoals bekend stroomt 80% van de WW'ers binnen een jaar uit. Met name de ouderen hebben het moeilijker om uit te stromen naar werk, zoals ook blijkt uit de leeftijds-samenstelling van de langdurig werklozen. Bijna 90% van de werklozen met een duur langer dan twee jaar is vijftig jaar of ouder.

Een beperking van de WW-duur leidt niet automatisch voor alle klanten tot snellere uitstroom naar werk. Eerdere duurverkortingen hebben er vooral toe geleid dat de uitstroom wegens het bereiken van de maximale duur is toegenomen. Ouderen en mensen met een gezondheidsbeperking komen nog steeds moeilijk aan de slag, ondanks wetswijzigingen en de huidige conjunctuur. Ook al zijn de werkherlevingskansen wel licht toegenomen, toch is nog steeds driekwart van de oudere werklozen niet binnen een jaar aan het werk. Of een verkorting van de uitkeringsduur tot snellere werkherleving leidt, is de vraag. Uit eerdere analyses onder langdurig werklozen is gebleken dat er ook onder de ouderen een groep is die uit financieel oogpunt snel aan het werk wil. Dat langdurig werklozen niet aan het werk komen heeft onder meer te maken met door hen ervaren gezondheidsbelemmeringen, hun leeftijd en (verouderde) opleiding en ervaring. Dit zijn de belangrijkste redenen waarom ze nauwelijks door werkgevers worden aangenomen. Van de vervulde vacatures in 2007 is maar 2% vervuld door ouderen van 55 jaar of ouder. Dit probleem zal waarschijnlijk niet automatisch verdwijnen als door de vergrijzing schaarste aan personeel ontstaat. Werkgevers lijken eerder geneigd andere maatregelen te nemen dan ouderen en/of arbeidsgehandicapten een kans te geven. De werkgevers blijken, volgens recent onderzoek, vooral bang te zijn voor niet-beïnvloedbare risico's, kosten en regeldruk.

De behoefte aan succesvolle re-integratieactiviteiten zal nog groter worden. UWV kan een bijdrage leveren door de cliënten zo snel mogelijk geschikt te maken voor de eisen die de arbeidsmarkt vandaag de dag stelt. Daarnaast zijn echter ook inspanningen van andere partijen nodig om ouderen en arbeidsgehandicapten een kans te geven op de arbeidsmarkt (paragraaf 5.4).

(Keten)stromen

In deze kwartaalverkenning wordt aandacht besteed aan twee ketenstromen: van de Bijstand naar de Wajong en van de WW naar de Bijstand (hoofdstuk 6).

20% van de Wajonginstroom uit de Bijstand

De ketenstroom van Bijstand naar Wajong is sinds de introductie van de WWB gegroeid van circa 800 naar 3.000 mensen per jaar (in 2007). Het aandeel van ex-bijstandsontvangers in de Wajonginstroom steeg hierdoor van ca. 10% naar ca. 20%. De verwachting is dat dit aandeel zich in 2008 op 20% stabiliseert (paragraaf 6.1).

Stroom van WW naar Bijstand blijft achter bij verwachting

De ketenstroom van de WW naar de Bijstand is in 2007 kleiner dan in voorgaande jaren. De verwachting dat het doorstroompercentage verder zou stijgen (prognose voor 2007 was 8,7%) lijkt op basis van de eerste (voorlopige) tellingen niet uit te komen. Op basis van de eerste gegevens uit de Polisadministratie blijkt circa 5% van de uitstroom WW naar de Bijstand door te stromen. De oorzaak van dit lage percentage is niet bekend. Mogelijk is het een gevolg van de grote vraag naar arbeid, betere resultaten van re-integratietrajecten en de strengere poort bij de WWB. De meeste personen die doorstromen zijn langdurig werkloos, ofschoon ook nog bijna een kwart drie maanden of minder een WW-uitkering heeft gehad. Bovendien zijn de doorstromers in meerderheid laag opgeleid. Genoemde 5% is vanuit de optiek van de WW niet zo groot. Voor de instroom in de Bijstand (WWB), is de WW-uitstroom echter wel een belangrijke groep. De instroom in de Bijstand is in 2007 ca. 90.000 uitkeringen (huishoudens). De 14.500 mensen, die in 2007 van de WW naar de Bijstand stromen, is dus gemiddeld ruim 16% van de instroom in de Bijstand. Hierbij zien we

grote verschillen tussen gemeenten. Juist in de regio's met een beperkt aantal vacatures is het aandeel van de WW-uitstroom in de WWB-instroom groot (paragraaf 6.2).

Aandeel vangnetters aan WIA-poort circa 40%

Een andere klantstroom, maar dan binnen UWV, is de groep vangnetters die een claim voor de WIA indient. Het aandeel van de vangnetters in de WIA zal evenals in 2007 ook in 2008 omvangrijk zijn. In het eerste kwartaal van 2008 ligt het WIA-aandeel op 42%. Dit is iets hoger dan in 2007 en is toe te schrijven aan een toename bij de einde dienstverbanders en zieke werklozen (hoofdstuk 2). Op basis van één kwartaal zijn echter nog geen harde conclusies te trekken voor het gehele jaar, omdat het aandeel per kwartaal kan fluctueren. Duidelijk is wel dat het WIA-aandeel vangnetters ook in 2008 omvangrijk zal zijn (zie paragraaf 2.7).

Nadere uitsplitsing van Vangnetters: is profiling mogelijk?

De zieke werklozen en einde dienstverbanders (overige flexwerkers) vormen een grote bijdrage aan de potentiële WIA-instroom. Als een werkloze zich ziek meldt bij UWV is de kans dat hij twee jaar ziek is 14%, voor een einde dienstverbander (die dan vaak al een langere tijd ziek is) is dit 23%. Als een vangnetter langer dan één jaar ziek is, bedraagt de kans op de maximumduur ZW ruim zestig procent. Dit geldt niet alleen voor de twee genoemde groepen, maar ook voor uitzendkrachten en herintredende arbeidsgehandicapten. De vraag is hoe we kunnen vaststellen welke vangnetters al in een vroeg stadium van de ziekte potentiële WIA-aanvragers zijn. Met andere woorden, is het mogelijk om op basis van een aantal kenmerken uit onze registratie de langverzuimers te herkennen en deze vervolgens gericht te begeleiden? Met behulp van de kenmerken leeftijd en geslacht is in deze kwartaalverkenning alvast een eerste indruk gegeven van de verschillen in de kans op het behalen van de maximumduur. Zoals te verwachten is, speelt leeftijd een belangrijke rol: oudere vangnetters hebben meer kans om de maximumduur te halen dan jongere. Zo is voor ouderen (45 jaar en ouder) de kans op de maximumduur ongeveer 1,5 tot tweemaal zo groot als voor jongeren (onder 35 jaar) (paragraaf 4.2). Bij vrouwen valt op dat het verschil tussen 35-minners en 45-plussers groter is dan bij mannen.

Door lage WIA-instroom WAO/WIA nu onder niveau van 1982; verschil WIA-poort en WAO-poort

De WIA instroom blijft laag: de inschatting voor 2008 is minder dan 24.000. Aan het einde van 2008 zal het gecombineerde WAO/WIA-bestand gedaald zijn tot het laagste niveau in de laatste 25 jaar: minder dan 600.000 (hoofdstuk 2). Met de invoering van de WIA is het aantal nieuwe arbeidsongeschikten verder afgenomen (hoofdstuk 4). De afname sinds 2004 is voor het belangrijkste deel het gevolg van VLZ. Deze wet heeft geleid tot de helft minder aanvragen. Onder de WIA worden meer claims afgewezen dan onder de WAO: 46% versus 32%. Onze beste schattingen om de afzonderlijke bijdragen van WIA, aSB en VLZ aan de verhoogde afwijzingskans te kwantificeren zijn als volgt:

- de verhoogde WIA-drempel (35% AO) heeft voor 14 procentpunt extra afwijzingen gezorgd in vergelijking met de WAO-drempel (15% AO);
- het aSB heeft naar ruwe schatting 7 procentpunt *meer* afwijzingen tot gevolg dan het oSB (eerdere schattingsbesluit);
- VLZ heeft naar ruwe schatting 7 procentpunt *minder* afwijzingen tot gevolg, omdat na twee jaar cliënten met een wat ernstiger problematiek resteren.

De verlenging van de wachttijd heeft het beoogde effect gesorteerd dat minder mensen aan de poort van de WIA verschijnen. De cliënten die hier wel terecht komen, hebben - ongeacht of ze nu wel of niet recht blijken te hebben op een WIA-uitkering - gemiddeld meer beperkingen in de functionele mogelijkheden voor het verrichten van arbeid dan de WAO-beoordeelden (zie paragraaf 4.3).

2 Volumeontwikkelingen

De schattingen voor de economische groei worden de laatste maanden regelmatig naar beneden bijgesteld. Dit zal vermoedelijk ook in de komende maanden nog verder kunnen gebeuren. De verwachtingen voor 2009 (1,25%) zijn inmiddels tot onder het niveau gedaald waarbij de werkloosheid weer gaat stijgen. De prognose van de werkloosheidsontwikkeling voor 2009 zal bij een volgende raming daarom naar boven worden bijgesteld.

De ontwikkeling van de WAO gedraagt zich in grote lijnen conform de verwachtingen. De uitzondering daarop vormt de uitstroom die achterblijft bij de prognose. Verwacht wordt dat de prognose van de uitstroom naar beneden zal worden bijgesteld. Ook de ontwikkeling bij de WIA gedraagt zich conform de verwachtingen. Alleen het percentage afwijzingen lijkt verder af te nemen (ruim 40% over de eerste zes maanden tegen 42,7% over 2007). Aan het einde van 2008 zal het gecombineerde WAO/WIA-bestand gedaald zijn tot het laagste niveau in de laatste 25 jaar.

Uit analyses blijkt dat in 2006 14% (circa 2.000) en in 2007 20% (3.000) van de instroom in de Wajong afkomstig is uit de Bijstand. Dit komt grotendeels overeen met eerdere schattingen. Ook in begin 2008 zijn er nog geen tekenen dat er een einde komt aan de verhoogde doorstroom. Voor het overige gedraagt de Wajong zich conform de verwachtingen.

Bij de re-integratie van arbeidsongeschikten neemt het plaatsingspercentage verder toe (van 34,5 in 2007 naar 39,3 in het begin van 2008). Bij de werklozen is er echter sprake van een stabilisatie van het plaatsingspercentage rond de 50%. Het is echter nog te vroeg om dit toe te schrijven aan de verzwakking van de conjunctuur. De aandacht voor de oudste leeftijdsgroep neemt verder toe. Dit blijkt zowel uit het stijgende aandeel gestarte trajecten als uit de verdere toename van het plaatsingspercentage voor de groep 55+.

Het WIA-aandeel van vangnetters ligt in het eerste kwartaal van 2008 op 42%. Dit is iets hoger dan in 2007 en is toe te schrijven aan een toename bij de einde dienstverbanders en zieke werklozen. Op basis van één kwartaal zijn echter nog geen harde conclusies te trekken voor het gehele jaar, omdat het aandeel per kwartaal kan fluctueren. Duidelijk is wel dat het WIA-aandeel vangnetters ook in 2008 omvangrijk zal zijn.

2.1 Economisch beeld

Nederlandse economie in 2008

Volgens de laatste cijfers van het CBS² is de Nederlandse economie in het eerste kwartaal van 2008 met 3,1% gegroeid ten opzichte van een jaar eerder. De groei ligt lager dan het gemiddelde in 2007 (3,5%) door een iets minder sterke groei van de consumptie en de uitvoer. Huishoudens hadden een hoger aardgasverbruik dan in 2007 en gaven meer uit aan voeding en zorg. Maar de aanschaf van duurzame consumptiegoederen nam nauwelijks toe. Een grote bijdrage aan de groei in het eerste kwartaal is geleverd door de uitvoer van goederen en diensten. Hierbij speelt vooral de forse stijging van de uitvoer van aardgas een rol.

Tabel 2.1 Enkele relevante conjunctuurgegevens voor UWV, 2004-2009

	2004	2005	2006	2007	2008 raming	2009 raming
Economische groei (in % van het bbp)	2,2	1,5	3,0	3,5	2,25	1,25
Olieprijs (Brent, in dollars per vat)	38,2	54,4	65,2	72,5	114,0	121,0
Werkzame beroepsbevolking (personen)	-1,2	0,0	2,2	2,6	2,0	0,5
Werkgelegenheid marktsector (arbeidsjaren)	-1,3	-0,4	2,0	3,0	1,5	0,0
Werkloosheid (in % van beroepsbevolking)	6,5	6,5	5,5	4,5	4,0	4,25

Bron: CBS; CPB, CEP 2008, maart 2008, CPB Nieuwsbrief, juni 2008

De investeringen in bedrijfsgebouwen en computers zijn ook sterk aangetrokken. Hierdoor komt de stijging hoger uit dan in 2007: 5,9% versus 5,1%. De werkgelegenheid in banen neemt in het eerste kwartaal van 2008 toe met ongeveer 2%, wat lager is dan de groei in 2007. De nieuwe CPB-

² CBS, Persbericht, 15 mei 2008, Economie groeit 3,1% in eerste kwartaal 2008

raming³ van de economische groei voor 2008 is ten opzichte van de vorige raming ongewijzigd gebleven (2,25%). Dat deze groei lager uitvalt dan in 2007 is in belangrijke mate het gevolg van een geringere groei van de wereldhandel, waardoor de uitvoer minder sterk stijgt (4,5% in 2008 versus 7,3% in 2007).

Vooruitblik: groei in 2009 zwakt verder af

Zoals uit de tabel blijkt, houdt het CPB in 2008 en 2009 rekening met een fors hogere olieprijs dan in de vorige raming (\$ 87 per vat). De vraag is wat het effect is van een dergelijke forse prijsstijging op de economie. De gevolgen zullen volgens het CPB minder groot zijn dan bij prijsstijgingen in het verleden, omdat de huidige economieën minder afhankelijk zijn van olie. Dit is onder meer het gevolg van een verschuiving van activiteiten van de industrie naar minder energie intensieve bedrijfstakken (dienstverlening) en energiebesparingen van bedrijven en huishoudens. Daarnaast heeft de stijging van de olieprijs te maken met meer vraag naar olie van landen als China en India. De CPB-analyse⁴ laat zien dat de economische groei nauwelijks reageert op de olieprijs. Ook de wereldhandel reageert minder sterk op veranderingen in de olieprijs. Het blijft echter onzeker in welke mate de prijsstijgingen en de kredietcrisis doorwerken in de groeicijfers. Voor 2009 zal de economische groei verder afzakken tot 1,25% als gevolg van teruglopende investeringen en een geringe groei van de consumptie van huishoudens. Ook voor de EU als geheel geldt dat de groei gemiddeld op dit niveau zal liggen.

2.2 Arbeidsmarktontwikkelingen en ontwikkeling van het aantal verzekerden⁵

In de komende jaren (2009-2013) zullen het aantal banen en de beroepsbevolking naar verwachting verder groeien, zij het minder sterk dan in 2007 en 2008. Het aantal niet-werkende werkzoekenden (NWW) zal volgens CWI in die periode licht afnemen. Deze ramingen zijn gebaseerd op een structureel gemiddelde economische groei van 2% per jaar⁶. Door de in paragraaf 2.1 gesignaleerde onzekerheden ten aanzien van de groei kennen de ramingen dus een grote onzekerheidsmarge. De dynamiek op de arbeidsmarkt, gemeten door het aantal vacatures in verhouding tot het aantal banen, is groot. De arbeidsmarkt blijft – structureel gezien – de komende tijd vermoedelijk krap.

Aantal banen en vacatures op recordniveau

De economische groei wordt vooral gerealiseerd door een hogere arbeidsproductiviteit en een hoger arbeidsvolume. Door het toenemende aantal deeltijdwerkers komt het aantal banen nog eens extra hoger uit. In de periode 2008-2013 blijft het aantal banen stijgen. Deze toename is minder fors dan in 2007, maar voor 2008 en 2009 ligt de groei volgens CWI op iets meer dan 1% en voor de periode 2010-2013 wordt een jaarlijkse toename verondersteld van 65 duizend banen (+0,7% per jaar). Daarmee bereikt de omvang van de werkgelegenheid een recordniveau.

Het aantal ontstane vacatures per jaar is al vanaf 2007 meer dan 1 miljoen. Voor de komende jaren wordt verwacht dat dit recordniveau gehandhaafd blijft. Er wordt zelfs vanuit gegaan dat er nog een lichte stijging van het aantal vacatures mogelijk is.

Beroepsbevolking groeit verder

De beroepsbevolking, de bevolking met een leeftijd van 15-64 jaar die werk heeft of werk zoekt, zal de komende jaren verder toenemen. Het aantal mensen dat werkt is hoger dan ooit. Er zijn in principe twee oorzaken voor een toename van de beroepsbevolking: een grotere omvang van de bevolking en een hogere arbeidsparticipatiegraad (percentage van de bevolking die actief is op de arbeidsmarkt). De bevolkingsgroei is de komende jaren bijna te verwaarlozen. Bovendien zal in 2011 de omvang van de bevolking met een leeftijd van 15-64 jaar, door de pensionering van de babyboomgeneratie zelfs afnemen. Groei van de beroepsbevolking moet dus vooral voortkomen uit een toename van de arbeidsparticipatie. De arbeidsparticipatie van vooral vrouwen en ouderen is de laatste tien jaar fors gestegen. Zo zijn er in 2007 een kwart meer vrouwen actief op de arbeidsmarkt dan tien jaar eerder. Onder ouderen is deze trend nog extremer: in 2007 tellen we meer dan tweemaal zoveel ouderen in de beroepsbevolking als in 1997. Voor de komende jaren wordt een voortzetting van deze trends verondersteld.

³ CPB Nieuwsbrief, juni 2008

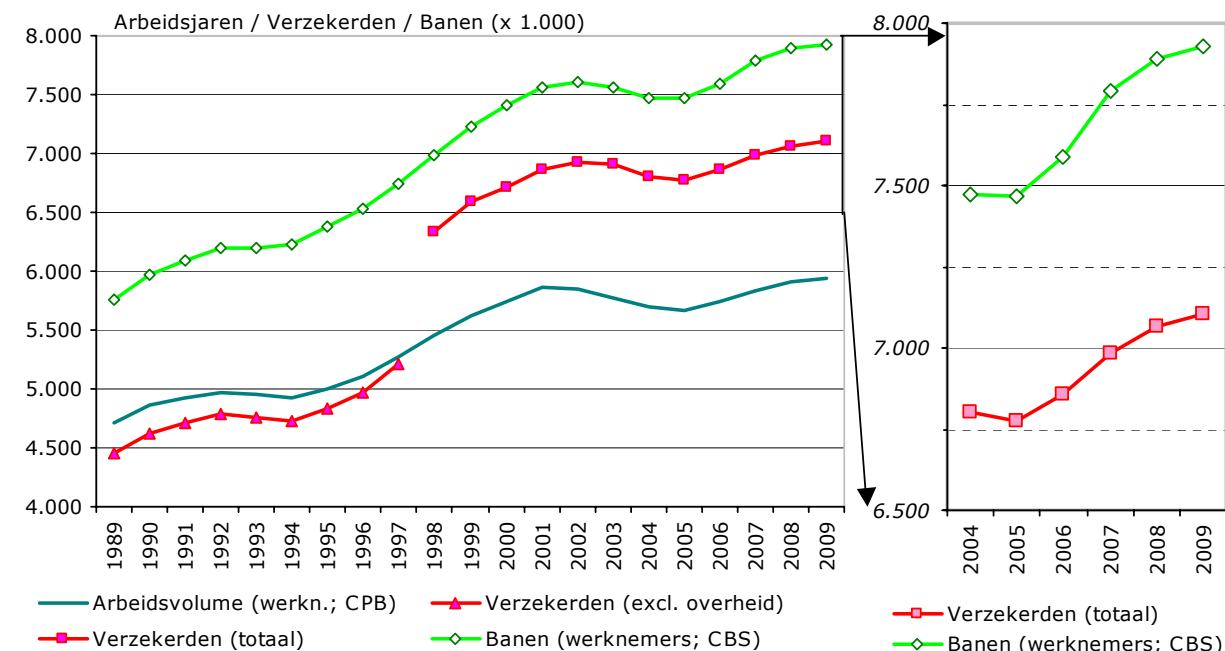
⁴ CPB, CEP 2008, hoofdstuk 3, maart 2008

⁵ Deze paragraaf is een gezamenlijke bijdrage van CWI en UWV.

⁶ Voor 2009 is uitgegaan van een groei van 1¾%.

In 2008 en 2009 neemt de beroepsbevolking nog toe met 100.000 en 90.000 personen, oftewel een jaarlijkse groei van rond de 1,2% per jaar. In de jaren daarna valt de groei terug naar ruim 55.000 personen.

Figuur 2.1 Ontwikkeling van het arbeidsvolume, verzekerden en banen (werknemers)*

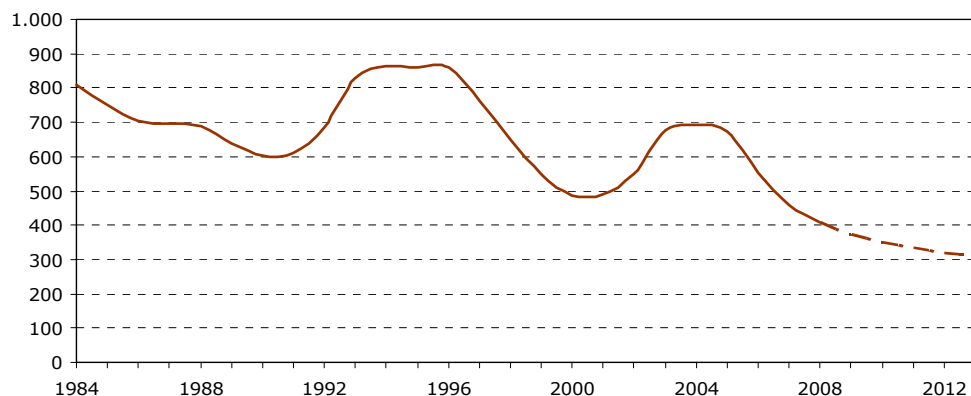


Ook het aantal verzekerden zal in 2008 en 2009 nog blijven groeien, respectievelijk met 80.000 en 39.000. Eind 2008 zal het aantal verzekerden circa 7,1 miljoen zijn, en in 2009 zal dit aantal nog iets verder groeien. Deze prognose is gebaseerd op de door het CPB verwachte ontwikkeling van het arbeidsvolume. In figuur 2.1 ligt de lijn van het arbeidsvolume (werknemers) door parttime en een deel van het jaar werken, onder de lijn van het aantal verzekerden.

Aantal niet-werkende werkzoekenden blijft structureel gezien dalen

Structureel gezien blijft het aantal banen sneller groeien dan de beroepsbevolking. Bovendien blijft het aantal ontstane vacatures de komende jaren naar verwachting op het huidige hoge niveau. Er blijft daarom ruimte voor een daling van het aantal niet-werkende werkzoekenden. Wel zal het dalingstempo van het aantal niet-werkende werkzoekenden langzaam afnemen. Vorig jaar daalde het aantal bij CWI ingeschreven niet-werkende werkzoekenden nog met 17%. Ook voor 2008 en de jaren daarna wordt door het CWI op een verdere daling gerekend. Daarmee duikt het aantal niet-werkende werkzoekenden onder het dalniveau in de voorgaande hoogconjunctuur.

Figuur 2.2 Aantal niet-werkende werkzoekenden (x 1.000 personen)



Het aantal niet-werkende werkzoekenden bereikt in deze CWI-prognose een niveau dat de afgelopen dertig jaar niet meer is voorgekomen. Dit is opvallend, omdat de omvang van de arbeidsmarkt sterk is toegenomen. Hierbij spelen, naast conjuncturele omstandigheden, ook institutionele veranderingen een rol. Zo is de maximale WW-duur de afgelopen jaren aanzienlijk verkort. Ook de bijstand is sterk gewijzigd. Werk staat steeds meer voorop.

Verhoging arbeidsparticipatie

Volgens het CWI daalt de komende jaren het aantal niet-werkende werkzoekenden en is het aantal vacatures hoog. Kortom de arbeidsmarkt blijft krap. Als veel vacatures onvervuld blijven, dan wordt de economische groei geremd. De overheid streeft daarom naar meer arbeidsparticipatie. Bovendien is het dan gemakkelijker om de kosten van de vergrijzing te financieren. De meeste kans om de arbeidsparticipatie te verhogen, bieden de vrouwen en ouderen. De trend in de arbeidsparticipatie van deze groepen is nu al sterk positief. Maar ook andere, nu minder vaak participerende groepen, hebben mogelijkheden. Echter, het deel van de beroepsbevolking dat nu niet participeert op de arbeidsmarkt is veelal laag opgeleid, terwijl de economie goed opgeleide werknemers nodig heeft.

2.3 WW

Het aantal beslissingen en het aantal toekenningen nemen verder af. De afname is echter duidelijk kleiner dan vorig jaar; in overeenstemming met de mindere economische omstandigheden. De WW-volumes gedragen zich in 2008 conform de eerdere verwachtingen. Er is dan ook momenteel geen reden om de ramingen voor 2008 aan te passen.

Tabel 2.2 WW-instroom, -uitstroom, lopend bestand en afwijzingen (x1.000)

	2006	2007	2008-I	2008-II	2008-III	2008-IV	2008*
Beslissingen	371,0	306,8	80	66			(273) 273
Afwijzingen	59,9	53,8	13	12			(48) 48
Toekenningen	311,1	253,0	67	54			(225) 225
Beëindigingen	369,8	311,2	73	67			(256) 256
Lopend bestand	249,2	192,0	186	171			(161) 161

Mutaties (%)

Beslissingen	-18	-17					(-11) -11
Afwijzingen	-21	-10					(-11) -11
Toekenningen	-17	-19					(-11) -11
Beëindigingen	-6	-16					(-18) -18
Lopend bestand	-19	-23					(-16) -16

* Tussen haakjes staan de ramingen uit de vorige UKV

Inmiddels heeft het CPB volgens nieuwe ramingen de verwachte economische groei voor 2009 verder verlaagd (van 1,75% naar 1,25%). De economische groei komt dan onder het trendmatige groeipad (1,75%). Het gevolg zal zijn dat het aantal WW-aanvragen in 2009 zal toenemen in vergelijking met de huidige raming. De toename bedraagt ca. 3%-punt. Indien de verwachtingen van het CPB gehandhaafd blijven, zullen de ramingen voor 2009 worden bijgesteld.

2.4 WAO/ WIA

De uitstroom bij de WAO blijft achter bij de verwachtingen

Vanaf 2006 stromen er geen arbeidsongeschikten meer in waarvan het recht op WAO ingaat na 31 december 2005. Er is alleen sprake van instroom van zogenaamde heropende uitkeringen. In de laatste kwartaal van 2007 en het eerste kwartaal van 2008 was deze instroom relatief hoog onder invloed van de reparatieactie rond de herbeoordeling van 45+plussers, en de herbeoordeling van eerdere aanvragen naar aanleiding van het opheffen van de maximering van het maatloon. In het tweede kwartaal valt het effect daarvan weg en neemt de instroom, conform de verwachtingen, duidelijk af. Verwacht wordt de instroom de komende kwartalen verder zal gaan afnemen.

Tabel 2.3 WAO-instroom, -uitstroom, lopend bestand (x1.000)

	2006	2007	2008-I	2008-II	2008-III	2008-IV	2008*
Beslissingen	12,2	12,9	3,1	2,2			(9,1) 9,1
Afwijzingen	1,1	1,2	0,3	0,2			(0,8) 0,8
Toekenningen	11,0	11,7	2,8	2,0			(8,3) 8,3
Beëindigingen	75,0	54,7	12,0	11,9			(57,6) 57,6
Lopend bestand	639,0	596,0	586,8	577,0			(543,6) 546,7
Mutaties (%)							
Beslissingen	-54	6					(-30) -29
Afwijzingen	-82	3					(-30) -29
Toekenningen	-45	6					(-30) -28
Beëindigingen	-9	-27					(-1) 5
Lopend bestand	-9	-7					(-8) -8

* Tussen haakjes staan de ramingen uit de vorige UKV

Verwacht werd dat de uitstroom in 2008 weer wat zou gaan stijgen als gevolg van het grotere aantal herbeoordelingen in 2008 vergeleken met 2007. Hoewel de uitstroom de laatste maanden weer aantrekt (van circa 3.800 per maand eind 2007 naar circa 4.000 per maand nu) blijft de uitstroom achter bij de verwachtingen. Vermoedelijk komt dit doordat het aantal mensen waarvan de uitkering wordt beëindigd als gevolg van de herbeoordelingen achter blijft bij de eerdere verwachtingen. Indien de trend zich voortzet zal de raming van de uitstroom voor 2008 en ook 2009 naar beneden worden bijgesteld. Het gevolg van de lagere uitstroom is dat het bestand minder snel afneemt dan verwacht.

WIA ontwikkelt zich conform de verwachtingen

De ontwikkeling bij de WIA is conform de verwachtingen. Dat geldt eigenlijk voor alle grootheden bij de WIA. Sinds begin 2007 schommelt het aantal nieuwe toekenningen WIA rond 1.900 per maand. Ook het aandeel IVA is constant: 20% van het aantal toekenningen. Voor zover er beweging is vindt deze plaats bij het percentage afwijzingen. Het percentage over de eerste zes maanden bedraagt ruim 40% tegen 42,7% over 2007. De reden voor deze afname is op dit moment niet duidelijk. Mogelijk hangt dit samen met leereffecten, maar er kan ook sprake zijn een conjunctuureffect. Nader onderzoek is nodig. Waarschijnlijk wordt de prognose van het aantal beslissingen bij de volgende raming wat verlaagd.

Tabel 2.4 Ontwikkeling WIA-volume⁷ (x 1.000)

	2006	2007	2008-I	2008-II	2008-III	2008-IV	2008*
Beslissingen	38,3	38,9	10,4	10,1			(41,5) 41,5
Afwijzingen	17,3	16,6	4,2	4,1			(17,6) 17,6
Toekenningen	21,0	22,4	6,2	6,0			(23,9) 23,9
- IVA ⁸	3,8	5,4	1,3	1,3			(7,5) 7,5
- WGA ⁹	17,2	16,8	5,0	4,8			(16,4) 16,4
Beëindigingen	2,0	3,0	1,0	1,0			(4,7) 4,7
- IVA	0,3	0,7	0,3	0,3			(1,0) 1,0
- WGA	1,7	2,3	0,7	0,7			(3,7) 3,7
Lopend bestand ¹⁰	19,1	38,4	44,0	49,0			(56,9) 57,5
- IVA	3,7	8,4	9,8	11,0			(14,2) 14,9
- WGA	15,4	30,0	34,1	38,0			(42,7) 42,6
Mutaties (%)							
Beslissingen	-	2					(7) 7
Afwijzingen	-	-4					(7) 6
Toekenningen	-	6					(7) 7
Beëindigingen	-	49					(33) 56
Lopend bestand	-	101					(51) 48

* Tussen haakjes staan de ramingen uit de vorige UKV

⁷ WIA-volume inclusief voorschotten en heropeningen.

⁸ Toekenningen IVA zijn inclusief overgangen van WGA naar IVA

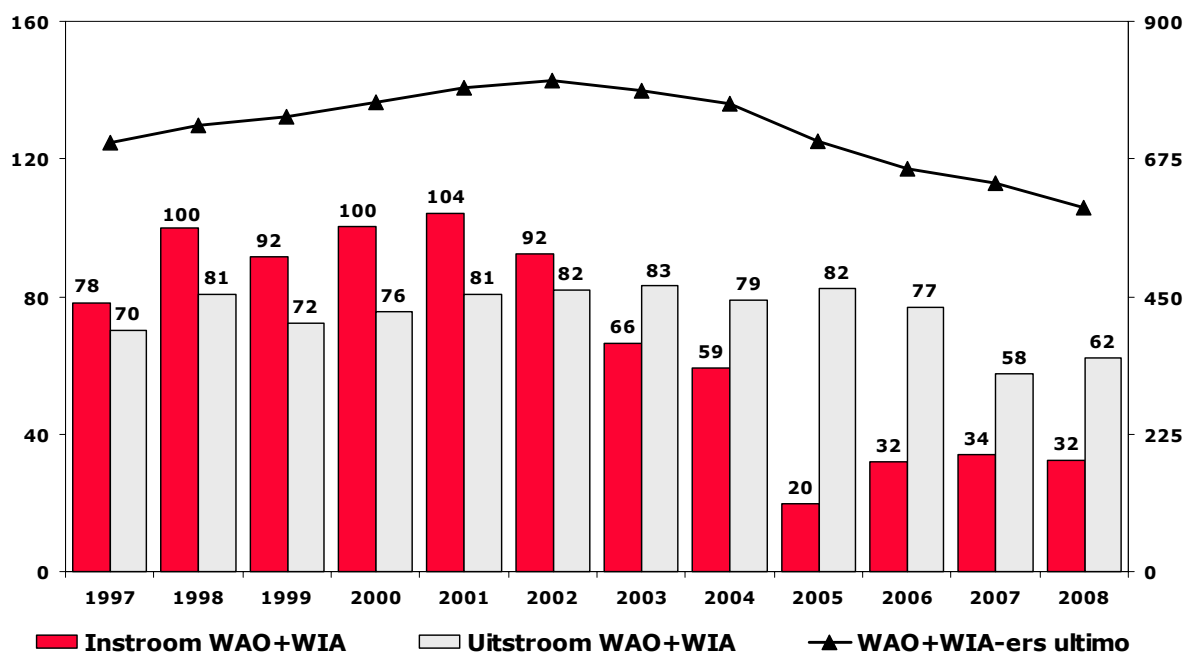
⁹ Toekenningen WGA zijn exclusief overgangen van WGA naar IVA

¹⁰ Bestand IVA inclusief overgangen van WGA naar IVA, Bestand WGA exclusief overgangen WGA naar IVA.

Aantal arbeidsongeschikten is gezakt tot het laagste niveau van de laatste 25 jaar

In figuur 2.3 is het beeld weergegeven voor het totaal van WAO en WIA. Daaruit kan worden opgemaakt dat de verwachte instroom voor 2008 32.000 bedraagt, circa eenderde van het niveau in het begin van deze eeuw. Het gevolg is dat het aantal arbeidsongeschikten gestaag verder afneemt. Het niveau zal eind dit jaar met ruim 200.000 zijn afgenomen ten opzichte van 2002 (802.000). De omvang van het bestand is daarmee gezakt tot het laagste niveau van de afgelopen kwart eeuw (onder het niveau van 1982).

Figuur 2.3 Ontwikkeling arbeidsongeschiktheidsvolume



2.5 Wajong

Ontwikkeling Wajonginstroom eerste half jaar 2008 conform de verwachtingen

De instroom in de Wajong neemt ten opzichte van de eerste helft van 2007 met circa 6% toe. De instroom neemt dus nog wel toe, maar de stijging is conform de verwachtingen aan het afzwakken. De belangrijkste reden daarvoor is dat de omvang van de doorstroom vanuit de Bijstand stabiliseert (zie hierna). Er is echter nog steeds geen zicht op een afname van de doorstroom, ook niet bij gemeenten die al vroeg (2005) zijn begonnen met het screenen van het Bijstandbestand.

Tabel 2.5 Wajonginstroom, -uitstroom, lopend bestand (x 1.000)

	2006	2007	2008-I	2008-II	2008-III	2008-IV	2008*
Beslissingen	17,5	20,6	6,0	6,0			(21,8) 21,8
Afwijzingen	3,9	5,3	1,9	1,9			(5,4) 5,4
Toekenningen	13,6	15,3	4,1	4,1			(16,4) 16,4
Beëindigingen	4,9	4,4	1,2	1,0			(4,7) 4,7
Lopend bestand	155,9	166,8	169,7	172,8			(178,4) 178,4
Mutaties (%)							
Beslissingen	25	19					(6) 6
Afwijzingen	11	40					(2) 2
Toekenningen	30	13					(7) 7
Beëindigingen	-14	-10					(8) 8
Lopend bestand	6	7					(7) 7

* Tussen haakjes staan de ramingen uit de vorige UKV

Tegenover de afzwakkende groei van de instroom staat een toenemend aantal afwijzingen. Het afwijzingspercentage is over de eerste maanden van 2008 gestegen tot bijna 33% tegenover 25% vorig jaar. De toename treedt vooral op bij de categorieën "hersteld bij einde wachttijd", "overige redenen" en "onbekend". Omdat de toename daarnaast ook groter is in de hogere leeftijdsklassen hangt de stijging waarschijnlijk samen met de doorstroom vanuit de Bijstand. Als deze trend doorzet zal de prognose van het aantal afwijzingen, en ook van het aantal beslissingen verhoogd worden.

De uitstroom stabiliseert op het niveau van vorige jaar. De neergaande trend, die samenhangt met de herbeoordelingen in het kader van aSB¹¹, is tot stilstand gekomen. Het is de verwachting dat de uitstroom onder invloed van de toename van het bestand weer langzaam zal gaan toenemen. Omdat in- en uitstroom zich grotendeels conform de verwachtingen ontwikkelen, is ook de ontwikkeling van het bestand als verwacht. Het bestand neemt momenteel met circa 2.800 per kwartaal toe.

Geactualiseerde ontwikkeling doorstroom van uit de Bijstand.

In een eerdere kwartaalverkenning (2006-IV) is via een koppeling van het Wajongbestand aan de Bijstandbestanden bepaald wat de doorstroom is van de Bijstand naar de Wajong voor de jaren 2002-2005. Via koppeling met de polisadministratie heeft nu een actualisering plaatsgevonden. Deze is opgenomen in tabel 2.6. In hoofdstuk 6 is een uitgebreide analyse van de doorstroom opgenomen.

Tabel 2.6 Doorstroom van uit de Bijstand

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Instroom	7.654	8.218	9.378	10.424	13.575	15.323
Doorstroom	850	800	800	1.070	1.950	3.050
Percentage	11%	10%	9%	10%	14%	20%

Uit het Wajongdossieronderzoek kwam voor 2006 een schatting van 14% naar voren. Verder werd op basis van de analyse van de instroom werd daarnaast geschat dat het aandeel van de doorstroom in de instroom in 2007 was gestegen tot 20 á 25%. Uit de tabel kan worden afgeleid dat de doorstroom in 2006 overeenkomt met de schatting op basis van het dossieronderzoek¹². Voor 2007 komt de realisatie echter uit op 20%, wat aan de onderkant van de eerdere schatting zit. Daarnaast kan geconstateerd worden dat de maandelijkse doorstroom in 2007 stabiel is. Ook de ontwikkeling in de eerste maanden van 2008 lijkt aan te geven dat er sprake is van een stabilisatie. Dit zou kunnen duiden dat het maximum van de doorstroom is bereikt.

Wanneer het effect van de screening van de Bijstandbestanden is uitgewerkt en de doorstroom zal gaan afnemen is echter niet te zeggen. Tot nu toe bedraagt de extra doorstroom¹³ als gevolg van de screening circa 3.600. Dat is ruim 1% van het landelijke Bijstandbestand. Er lijkt dus nog ruimte voor verdere doorstroom.

2.6 Waz

De uitstroom bij de WAZ blijft achter bij de verwachtingen

Net als bij de WAO bestaat de nog resterende instroom in de WAZ uit overloop uit oudere instroomjaren en vooral uit zogenaamde herlevende rechten. Na de sluiting van de WAZ voor nieuwe rechten daalt de instroom hiervan snel. De reparatieactie rond de herbeoordeling van 45+plussers en het opheffen van de maximering van het maatmanloon zorgde ook bij de WAZ voor een verhoogde instroom eind 2007 en begin 2008. In het tweede kwartaal valt het effect daarvan weg en neemt de instroom, conform de verwachtingen, duidelijk af. Verwacht wordt dat de instroom de komende kwartalen verder zal gaan afnemen.

Net als bij de WAO, werd verwacht dat de uitstroom, in 2008 weer iets zal gaan stijgen als gevolg van het grotere aantal herbeoordelingen in 2008. Hoewel de uitstroom de laatste maanden weer

¹¹ De herbeoordelingen in het kader van aSB werken als een soort stofkam. De datum van uitstroom van Wajongers die potentieel zouden kunnen uitstromen wordt naar voren gehaald. Het gevolg is dat voor het resterende bestand de uitstroomkans zakt.

¹² Deze bevinding vormt daarmee ook een autonome validering voor de representativiteit van het Wajongdossieronderzoek.

¹³ Extra doorstroom wil zeggen boven de 800 die voor de aanpassing van de WWB elk jaar instroomden.

aantrekt (van circa 380 per maand eind 2007 naar ruim 450 per maand nu) blijft de uitstroom achter bij de verwachtingen. Net als bij de WAO heeft dit vermoedelijk te maken met een steeds verder afnemend effect van de herbeoordelingen. Indien de trend zich voortzet zal de raming van de uitstroom voor 2008 en ook 2009 naar beneden worden bijgesteld. Het gevolg van de lagere uitstroom is dat het bestand minder snel afneemt dan verwacht.

Tabel 2.7 Waz-instroom, -uitstroom, lopend bestand (x1.000)

	2006	2007	2008-I	2008-II	2008-III	2008-IV	2008*
Beslissingen	1,5	1,4	0,2	0,1			(0,9) 0,9
Afwijzingen	0,2	0,2	0,0	0,0			(0,1) 0,1
Toekenningen	1,2	1,2	0,2	0,1			(0,7) 0,7
Beëindigingen	7,3	5,5	1,3	1,3			(5,9) 5,9
Lopend bestand	47,3	43,0	41,9	40,7			(37,8) 37,8

Mutaties (%)

Beslissingen	-78	-6					(-39) -39
Afwijzingen	-88	-6					(-39) -39
Toekenningen	-74	-6					(-39) -39
Beëindigingen	6	-25					(-8) 8
Lopend bestand	-11	-9					(-12) -12

* Tussen haakjes staan de ramingen uit de vorige UKV

2.7 Vangnet Ziektewet

Toekenningen 1^e kwartaal 2008

Op basis van het eerste kwartaal van 2008 kan worden vastgesteld dat de toekenningen voor de overige flexwerkers iets harder zijn gestegen ten opzichte van 2007 dan was verwacht. Bij de groep ziekte in verband met zwangerschap treedt juist een lichte daling op in het eerste kwartaal. Ten opzichte van de vorige UKV is de raming voor 2008 nog niet aangepast. Wanneer de cijfers over het eerste halfjaar bekend zijn zullen deze in de volgende raming worden verdisconteerd.

De toekenningen in tabel 2.8 hebben betrekking op toegekende betalingen. Ziekmeldingen die binnen de wachttijdperiode van 2 dagen zijn hersteld (en niet tot een betaling leiden) zijn niet meegeteld.

Tabel 2.8 ZW, toekenningen per vangnetgroep (x 1.000)

Vangnetgroep	2005	2006	2007	2008 1 ^e kwartaal	2008 raming
Ziekte ivm zwangerschap	60,6	78,2	68,2	16,9	68,8
Uitzendkrachten	162,2	174,9	189,6	52,6	191,5
Overige flexwerkers	24,0	27,4	28,2	8,3	28,7
Werklozen	72,8	67,7	34,1	5,8	17,0
Overig incl. arbeidsgehandicapten	37,3	42,0	34,1	10,1	34,2
Totaal	356,9	390,3	354,1	93,7	340,3

Uitkeringsjaren 1^e kwartaal 2008 volgens verwachting

Het aantal uitkeringsjaren is afgeleid van de uitkeringsdagen en wordt net als de toekenningen periodiek geraamd ten behoeve van de financiële nota en de UWV-begroting¹⁴. In het eerste kwartaal van 2008 ligt het aantal uitkeringsdagen op het verwachte niveau. Dit betekent dat de realisatie in lijn ligt met de raming uit de vorige UKV. In 2008 zal naar verwachting het aantal uitkeringsjaren licht dalen (tabel 2.9).

¹⁴ Zie kennismemo 07-19 ZW Ramingen 2007-III, december 2007

Tabel 2.9 ZW, uitkeringsjaren per vangnetgroep (x 1.000)

Vangnetgroep	2005	2006	2007	2008 1 ^e kwartaal	2008 raming
Ziekte ivm zwangerschap	11,1	14,9	13,9	3,3	14,0
Uitzendkrachten	11,0	15,2	17,3	4,8	17,5
Overige flexwerkers	16,7	21,7	20,6	5,4	21,0
Werklozen	27,7	35,0	29,0	5,7	24,8
Overig incl. arbeidsgehandicapten	8,0	7,9	7,1	1,8	7,1
Totaal	74,6	94,7	87,9	21,1	84,4

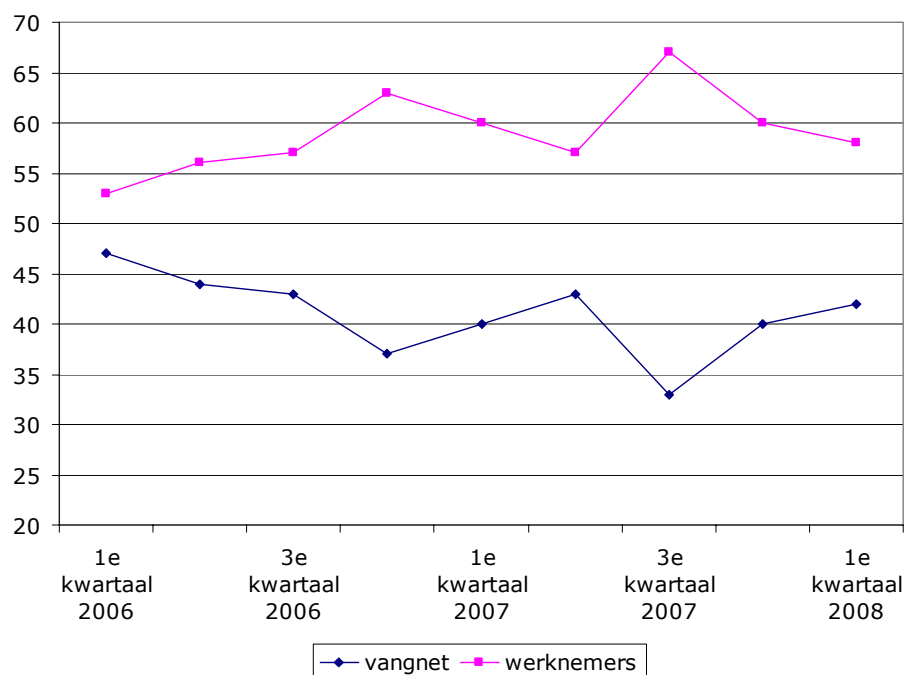
WIA-beslissingen vangnetters eerste kwartaal 2008

In tabel 2.10 worden de WIA-claimbeoordelingen weergegeven in 2007 en in het eerste kwartaal van 2008. In het eerste kwartaal zijn 9.600 personen beoordeeld, waarvan iets meer dan 4.000 afkomstig zijn uit het vangnet. Het aandeel vangnetters komt daarmee op 42%. Dat is iets hoger dan in 2007 over het hele jaar.

Tabel 2.10 WIA-beslissingen (x 1.000) plus aandeel vangnet, 2007 en 1^e kw. 2008

	Afwijzing	WGA gedeeltelijk	WGA volledig	IVA	totaal
2007	17.0	5.8	10.6	4.4	37.9
Vangnet aandeel	43%	33%	42%	24%	39%
1e kwartaal 2008	4.1	1.6	2.6	1.2	9.6
Vangnet aandeel	46%	36%	46%	29%	42%

Sinds de invoering van de WIA hebben we de beschikking over twee volledige jaren en het eerste kwartaal van 2008. Aan de hand van de aantallen WIA-beslissingen van vangnetters en niet-vangnetters is de ontwikkeling voor beide groepen in kaart gebracht (zie figuur 2.4).

Figuur 2.4 Aandeel vangnet en niet-vangnet in WIA-beslissingen, 2006 - 2008


In 2006 loopt het aandeel van de vangnetters terug van bijna 47% in het eerste kwartaal tot 36% in het vierde kwartaal. Voor een deel kan het hoge aandeel begin 2006 worden verklaard door een snellere beoordeling van vangnetters in de eerste maanden na de invoering van WIA. Het vangnet-aandeel ligt in 2007 rond de 40%, met uitzondering van het derde kwartaal. In dit kwartaal daalt het aandeel tot 33%. Deze daling is vooral het gevolg van minder WIA-beslissingen van zieke werklozen. Voor deze zieke werklozen is de verklaring dat ook de toekenningen in het derde kwartaal van 2005 lager liggen dan in de andere kwartalen. Het aandeel zieke werklozen in het

derde kwartaal dat de maximumduur haalt blijft ten opzichte van het tweede kwartaal vrijwel gelijk. Dit betekent dat in het derde kwartaal minder WIA-beslissingen resulteren.

Hoger WIA-aandeel vangnetters in 2008

In het eerste kwartaal van 2008 is er sprake van een hoger WIA-aandeel voor vangnetters dan gemiddeld in 2007, te weten 42%. Dit is het gevolg van een toename bij einde dienstverbanders (overige flexwerkers) en zieke werklozen. Gelet op de schommelingen in de afgelopen twee jaar kan hieruit nog niet worden geconcludeerd dat het aandeel van de vangnetters in 2008 verder zal stijgen. Voor de zieke werklozen wordt in de loop van 2008 zelfs een daling van de WIA-beslissingen verwacht vanwege de lagere ZW-instroom in 2006. Voor alle vangnetgroepen samen geldt echter dat het aantal ZW toekenningen in 2006 hoger ligt dan in 2005. Bij gelijkblijvende overige omstandigheden (waaronder de kans om de maximumduur te halen) leidt dit tot meer WIA-beslissingen. Op basis van één kwartaal zijn echter nog geen harde conclusies te trekken. Duidelijk is wel dat het WIA-aandeel vangnetters ook in 2008 omvangrijk zal zijn. Daarnaast is het de vraag in hoeverre de werkgelegenheidsgroei in 2006 voor meer ziekmeldingen van werknemers (niet-vangnetters) gaat zorgen en vervolgens tot meer WIA-beslissingen voor deze groep in 2008.

2.8 Re-integratie

Plaatsingspercentages nemen verder toe¹⁵

Vanaf 2006 is een sterke toename van het aantal gestarte AG re-integratietrajecten¹⁶ zichtbaar. De belangrijkste reden hiervoor is dat vanaf 1 januari 2007 ook interventies in het kader van de ZW-arborol¹⁷ zijn meegenomen. Als daarvoor gecorrigeerd wordt is er in 2007 sprake van een lichte stijging van het aantal gestarte trajecten (33.078 in 2007 tegen 32.101 in 2006). In de eerste vier maanden van 2008 lijkt het aantal gestarte trajecten achter te blijven bij 2007. De aantallen gestarte trajecten kunnen per periode echter variëren. Met name het aantal gestarte trajecten in het kader van de herbeoordelingen kunnen de ontwikkeling beïnvloeden. Het is daarom nog te vroeg om te conclusies te trekken.

In tabel 2.11 zien we uiteenlopende ontwikkelingen (exclusief TZ-Arbo). Er is in 2007 sprake van een toename van het aantal gestarte en lopende trajecten, die echter gepaard gaat met steeds verdere afname van het aantal beëindigde trajecten. De verklaring hiervoor ligt bij de ontwikkeling van de instroom bij de AO-wetten in het recente verleden en de gemiddeld 'lange' duur van de AO-trajecten. De afname van de instroom in de WAO heeft tot 2007 geleid tot een afname van het aantal gestarte trajecten en het aantal lopende trajecten. Het aantal beëindigde trajecten reageert daar echter vertraagd op, omdat het gemiddeld meer dan anderhalf jaar duurt voordat trajecten beëindigd worden. Het aantal beëindigde trajecten neemt daarom in 2007 nog verder af. Omdat vanaf 2007 het aantal gestarte trajecten weer stijgt kan verwacht worden dat het aantal beëindigde trajecten op termijn ook weer zal gaan stijgen.

Tabel 2.11 Trajecten arbeidsongeschikten

	2005	2006	Inclusief TZ-Arbo		Exclusief TZ-Arbo	
			2007	2008 t/m april	2007	2008 t/m april
Gestarte trajecten	33.034	32.101	40.989	12.722	33.078	9.587
Beëindigde trajecten	35.257	33.775	30.683	8.345	28.821	7.208
Lopende trajecten	49.742	45.135	53.976	55.737	47.925	47.688
Geplaatst	11.832	10.200	10.592	3.279	10.584	3.272
Plaatsingspercentage (%) ¹⁸	33,6	30,2	34,5	39,3	36,7	45,4

Hoewel het plaatsingspercentage per kwartaal nogal schommelt, is er sprake van een forse trendmatige toename vanaf 2006 (ontwikkeling exclusief TZ-Arbo). In 2008 zien we een verdere

¹⁵ Door de gewijzigde rapportagecyclus wordt vanaf 2008 gerapporteerd per vier maanden.

¹⁶ In deze paragraaf wordt de ontwikkeling van het aantal ingekochte re-integratietrajecten of modulair ingekochte onderdelen van re-integratietrajecten beschreven. De re-integratie die de re-integratiecoach bewerkstelligt door intensieve begeleiding van klanten is hierin niet meegenomen.

¹⁷ Wet terugdringing ziekteverzuim (TZ)

¹⁸ Plaatsingspercentage = aantal plaatsingen in de periode als % van het aantal beëindigde trajecten in de periode.

toename van het plaatsingspercentage tot ruim 45%. De stijging is vermoedelijk voor een belangrijk deel inherent aan de gunstige economische ontwikkeling in de laatste jaren. Ook leereffecten kunnen een rol spelen. Het plaatsingspercentage is circa 5%-punt lager dan bij de WW (zie tabel 2.15). De ontwikkeling van het plaatsingspercentage bij de AO-populatie loopt achter op de ontwikkeling bij de WW (zie tabel 2.12). Hierin komt het verschil in positie op de arbeidsmarkt tot uitdrukking. Arbeidsongeschikten hebben gemiddeld een grotere afstand tot de arbeidsmarkt dan werklozen. Bij een aantrekkende economie zal het plaatsingspercentage bij werklozen daarom eerder toenemen dan bij arbeidsongeschikten.

Tabel 2.12 Plaatsingspercentage versus populatiesamenstelling, AG

	Plaatsingspercentage (%)		Aandeel gestarte trajecten (%)		Lopend bestand AG (%)	
	2007	2008 t/m april	2007	2008 t/m april	2007 december	2008 april
t/m 24 jaar	40,1	50,8	14,3	16,0	5,3	5,6
25 t/m 34 jaar	35,7	40,2	19,9	20,2	8,0	8,0
35 t/m 44 jaar	36,9	40,8	30,9	29,4	15,7	15,6
45 t/m 54 jaar	30,8	35,2	28,0	26,2	26,7	26,5
55 jaar en ouder	18,9	27,7	6,9	8,2	44,3	44,2
Totaal	34,5	39,3	100,0	100,0	100,0	100,0

In vergelijking met 2007 zien we een verdere verschuiving in de verdeling van de gestarte trajecten richting de oudste leeftijdsgroep (55+), zonder dat dit gepaard gaat met een verdere toename van het aandeel van deze leeftijdsgroep in het totale bestand van arbeidsongeschikten. Wat we ook zien is een toename van het aantal gestarte trajecten bij de jongste leeftijdsgroep. Tabel 2.12 geeft ook weer dat het plaatsingspercentage het sterkst toeneemt bij deze twee leeftijdscategorieën. De gemiddelde trajectduur van de geplaatste trajecten blijft verder afnemen (tabel 2.13). Ook hier valt op dat de afname het sterkst is bij de jongste en oudste leeftijdscategorieën. Hoewel de toename van het aantal gestarte trajecten bij de jongste leeftijdsgroep samenhangt met de stijgende instroom in de Wajong is voor het overige de achtergrond van de afwijkende ontwikkeling bij deze leeftijdscategorieën niet echt duidelijk.

Tabel 2.13 Gemiddelde trajectduur in weken geplaatste trajecten, AG

	Trajectduur			Mutatie %
	2006	2007	2008 t/m april	
t/m 24 jaar	53	47	42	-12
25 t/m 34 jaar	62	57	54	-5
35 t/m 44 jaar	61	55	56	0
45 t/m 54 jaar	62	54	51	-6
55 jaar en ouder	59	54	48	-13
Totaal	60	54	52	-4

Plaatsingspercentages WW'ers over hoogtepunt

Bij de WW zien we begin 2008 een verdere toename in het aantal gestarte trajecten. Mogelijk heeft dit een administratieve achtergrond (wegwerken van registratieachterstanden). Het is nog te vroeg om deze stijging toe te schrijven aan een omslag in de conjunctuur. De instroom in de WW daalt nog steeds (zie paragraaf 2.3). Het aantal beëindigde trajecten neemt verder af. Dit is in lijn met de afname van het aantal lopende trajecten. De afname houdt verband met de goede economische omstandigheden in de afgelopen jaren.

Tabel 2.14 Trajecten WW

	2005	2006	2007	2008 t/m april
Gestarte trajecten	53.503	36.762	39.264	15.377
Beëindigde trajecten	43.324	43.317	35.955	11.209
Lopende trajecten	62.313	54.117	48.529	43.723
Geplaatst	17.055	17.630	17.842	5.451
Plaatsingspercentage (%)	39,4	40,7	49,6	48,6

Het plaatsingspercentage neemt vanaf medio 2007 licht af. Uit tabel 2.15 blijkt dat het plaatsingspercentage bij de jongste groep sterk afneemt. Bij de oudste leeftijdsgroep blijft het plaatsingspercentage echter nog toenemen. Dat wijst erop dat de ontwikkeling van het plaatsingspercentage momenteel eerder te maken heeft met (de verandering in) de samenstelling van de populatie dan met het afzakken van de economie. Net als bij de arbeidsongeschikten komt in de toename van het plaatsingspercentage bij de oudste leeftijdsgroep vooral het verschil in positie op de arbeidsmarkt tot uitdrukking. Oudere werklozen hebben gemiddeld een grotere afstand tot de arbeidsmarkt dan werklozen uit de jongere leeftijdsgroepen. Bij een aantrekkende economie zal het plaatsingspercentage bij jongere werklozen daarom eerder toenemen dan bij de oudste werklozen.

Het plaatsingspercentage van jongeren is nu onder de 50% gezakt. Dat betekent dat meer dan de helft van de jongeren, aan wie re-integratiedienstverlening aangeboden is, deze niet succesvol met een baan hebben afgesloten. Het feit, dat deze jongeren die wel een arbeidsverleden hebben maar vervolgens geen vervolgaansluiting meer vinden op de arbeidsmarkt, is op zijn minst gezegd vreemd. Mogelijk heeft dit te maken met de populatiesamenstelling van de jongeren. De 'beste' jongeren of de meest gewilde jongeren zijn met behulp van het re-integratie snel aan het werk gegaan (gezien de dalende gemiddelde trajectduur). Overigens gaat het hier om kleine aantallen.

Tabel 2.15 Plaatsingspercentage versus populatiesamenstelling, WW

	Plaatsingspercentage (%)		Aandeel gestarte trajecten (%)		Lopend bestand WW (%)	
	2007	2008 t/m april	2007	2008 t/m april	2007 december	2008 april
t/m 24 jaar	53,2	46,5	2,6	3,2	2,2	2,4
25 t/m 34 jaar	53,6	53,5	12,5	13,1	10,6	11,0
35 t/m 44 jaar	54,7	52,0	28,7	27,7	22,0	21,8
45 t/m 54 jaar	50,2	50,5	36,7	34,1	27,0	26,5
55 jaar en ouder	31,1	33,5	19,5	21,9	38,2	38,2
Totaal	49,6	48,6	100,0	100,0	100,0	100,0

De gemiddelde duur van de geplaatste trajecten is bij de WW in grote lijnen stabiel en schommelt rond de 51-52 weken. Net als bij de AG zien we ook hier het verschijnsel dat de trajectduur vooral afneemt voor de jongste en de oudste leeftijdsgroep. Wat de precieze achtergrond is van deze verschillen zal nadere analyse uit moeten wijzen. In eerste aanleg gaan de gedachten bij de oudste leeftijdsgroep vooral uit naar de toegenomen aandacht voor deze groep en hun plaats op de arbeidsmarkt. Voor de jongeren is het beeld minder duidelijk. Het dalende plaatsingspercentage in tabel 2.15 lijkt in tegenspraak te zijn met de afname van de trajectduur in tabel 2.16.

Tabel 2.16 Gemiddelde trajectduur geplaatste trajecten in weken, WW

	Trajectduur			
	2006	2007	2008 t/m april	Mutatie %
t/m 24 jaar	49	46	44	-5
25 t/m 34 jaar	49	48	45	-6
35 t/m 44 jaar	51	52	50	-4
45 t/m 54 jaar	53	54	54	-1
55 jaar en ouder	55	53	49	-7
Totaal	51	52	51	-3

3 Klantoriëntatie

Het aantal klachten neemt in 2008 verder af. De daling van het aantal klachten ten opzichte van 2007 wordt voornamelijk veroorzaakt door de daling van de ZW-klachten (van 40 procent van het in de eerste vijf maanden van 2008 ten opzichte van 2007). De klachtintensiteit (klachten in verhouding tot het aantal beslissingen) is voor ZW en WW ten opzichte van 2007 gedaald. De klachtintensiteit voor AG fluctueert aanzienlijk en ligt op een hoger niveau dan bij ZW en WW, maar vertoont sinds begin 2008 een dalend verloop. Informatie en communicatie blijft de grootste klachtbron bij alle klantgroepen.

Men gaat vaker in bezwaar dan dat men een klacht indient. De WIA claimgerelateerde bezwaarintensiteit is 11,1 procent, de claimgerelateerde klachtintensiteit is 1,9 procent. De meeste bezwaren bij cliënten met een WGA 35-80% uitkering en bij cliënten die geen uitkering krijgen gaan over de vastgestelde mate van arbeidsongeschiktheid. Bij WGA cliënten met een volledige uitkering en bij IVA cliënten gaan de meeste bezwaren over de hoogte van de uitkering. Cliënten die zijn afgewezen gaan het vaakst in bezwaar, gevolgd door WGA cliënten met een 35-80% uitkering. Cliënten die een klacht indienen naar aanleiding van de WIA claimbeoordeling dienen bijna drie maal zo vaak een bezwaarschrift in als degenen die geen klacht hebben ingediend. WIA cliënten die een bezwaarschrift en een klacht hebben ingediend klagen tweeënhalve keer zo vaak over de bejegening als cliënten die niet in bezwaar zijn gegaan maar wel een klacht hebben ingediend. Het zijn vooral cliënten die een klacht hebben ingediend en van wie het bezwaarschrift ongegrond is verklaard die vaker over de bejegening hebben geklaagd. Een deel van de bezwaarschriften lijken verborgen klachten te zijn. Bezwaren en klachten zijn belangrijke klantsignalen voor informatie over de klant, de dienstverlening door UWV en de door de klant ervaren interactie met UWV en zijn daarmee belangrijke input voor een klantsignaalmanagement.

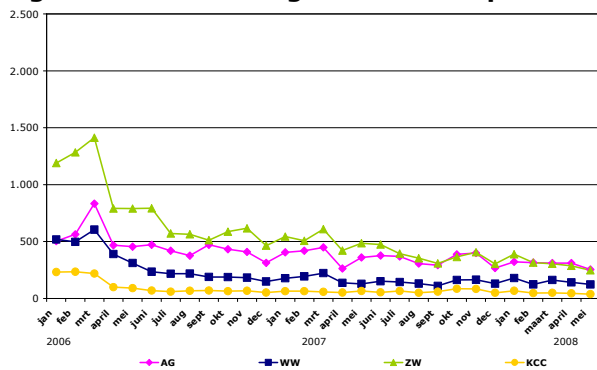
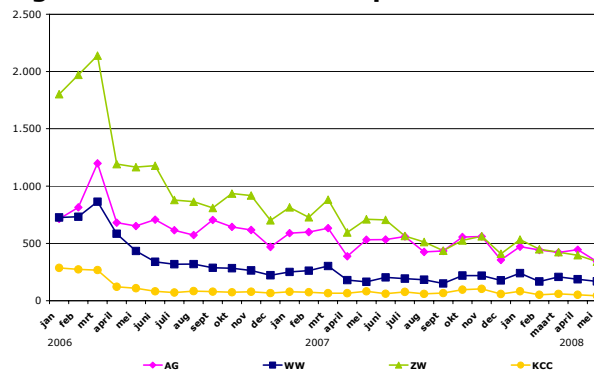
Van de WIA-clieënten is ongeveer tweederde het eens met de uitslag van de claimbeoordeling. Zij geven een gemiddeld rapportcijfer van 7,4 aan het claimbeoordelingsgesprek met de verzekeringsarts. Cliënten die het niet eens zijn met de uitslag geven een 4,7. Cliënten die het oneens zijn, zijn grotendeels cliënten die geen WIA-uitkering krijgen of – in veel mindere mate – cliënten met een WGA 35-80% uitkering. De uitdaging voor artsen en arbeidsdeskundigen ligt in het optimaliseren van klantgericht handelen naar cliënten die waarschijnlijk niet de uitslag krijgen die ze wensen. Cliënten vinden luisteren, inlevingsvermogen en deskundigheid de belangrijkste aspecten van de verzekeringsarts. Bij cliënten die het oneens zijn met de uitslag is het belangrijk dat de arts in woord en daad duidelijk laat blijken dat hij de beperkingen van de cliënt goed inventariseert en zorgvuldig en deskundig interpreteert. Wanneer de cliënt vindt dat de arts dit goed doet geeft hij de arts een voldoende rapportcijfer, ook wanneer hij het niet eens is met de uitslag.

Door centraal klantsignalen te verzamelen en deze integraal te analyseren kunnen gerichte verbetervoorstellen worden geformuleerd om een hogere klantwaardering te genereren. Voor klantsignaalmanagement wordt een 'dashboard' klantgerichtheid ontwikkeld, dat bestaat uit 1) de externe waardering van klanten over elementen van de dienstverlening en b) klantproces indicatoren die zijn afgeleid van elementen die de klant belangrijk vindt en die gemeten kunnen worden in de primaire systemen van UWV. In het dashboard wordt de extern gemeten klantwaardering gekoppeld aan de interne klantprocesindicatoren. Deze koppeling geeft de input om te kunnen sleutelen aan onderdelen van de klantprocessen om een hogere klantwaardering te bereiken. Klantsignalen als klachten, bezwaren en vragen van klanten worden als klantprocesindicatoren in het dashboard opgenomen. Deze signalen geven inzicht in wie de klant is en wat hij van de organisatie verwacht, zij geven ook informatie over bepaalde klantprincipes (zoals persoonlijke aandacht) die niet goed zijn te relateren aan interne procesindicatoren.

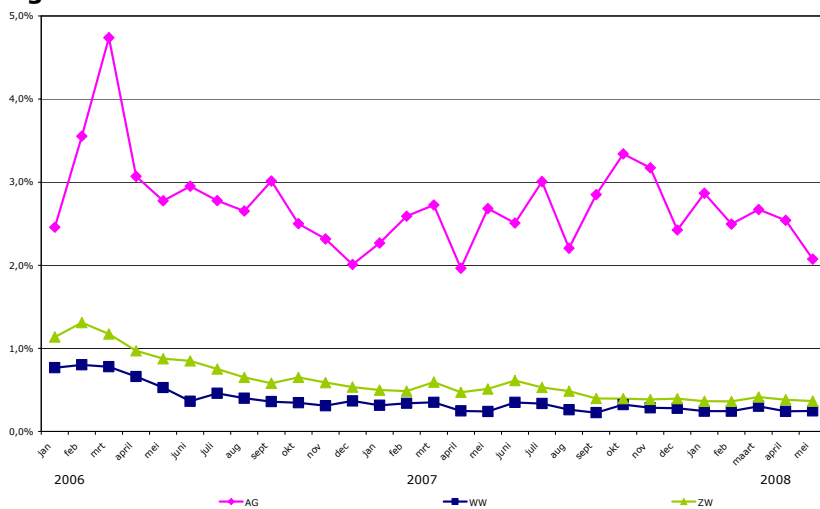
3.1 Klachten en klachtintensiteit

In de eerste vijf maanden van 2008 hebben ruim 4.000 klanten één of meerdere klachten ingediend bij UWV over de WW, de AG wetten (WAO, WIA, WAZ en WAJONG), de ziektewet voor vangnetters en het Klantcontactcentrum (KCC). Dit is 28 procent minder dan in de eerste vijf maanden van 2007, toen ging het om ruim 5.600 klanten. Als een klant contact opneemt met UWV

kan hij of zij één of meerdere klachten¹⁹ indienen. In de eerste vijf maanden van 2008 zijn door klanten bijna 5.500 klachten bij UWV binnen gekomen verdeeld over verschillende klachtsoorten. Het aantal klachten is met 31 procent gedaald ten opzichte van de eerste vijf maanden van 2007. Gemiddeld is er 1,4 klacht per klager.

Figuur 3.1 Aantal klagende klanten per maand

Figuur 3.2 Aantal klachten per maand


De daling van het aantal klachten ten opzichte van 2007 wordt voornamelijk veroorzaakt door de ZW. Het aantal klachten over de ZW is in de eerste vijf maanden van 2008 met 40 procent gedaald ten opzichte van de eerste vijf maanden in 2007. Ook voor AG is het aantal klachten in de eerste vijf maanden van 2008 met 20% flink gedaald ten opzichte van 2007. Voor WW was de daling 15%. Het aantal klachten voor de ZW toont in 2008 een verdere dalende lijn. Ook het aantal klachten voor AG daalt gestaag. Voor de WW blijft het aantal klachten nagenoeg stabiel. Het aantal klanten dat klaagt over de ZW, de WW of AG daalt licht in de eerste vijf maanden van 2008.

Figuur 3.2 Klachtintensiteit²⁰


Voor alle wetten is de klachtintensiteit in maart gestegen om daarna weer te dalen. De klachtintensiteit voor de WW is na een lichte stijging in maart weer gedaald en bevindt zich in mei weer op het niveau van begin 2008, met 2 klachten op de 1000 beslissingen WW. Ook voor de ZW is de klachtintensiteit in mei weer op het niveau van begin 2008, met 4 klachten per 1000 ZW beslissingen.

De klachtintensiteit voor AG fluctueert sinds begin 2007 aanzienlijk. In de eerste vijf maanden van 2008 is de klachtintensiteit licht hoger dan in dezelfde periode van 2007, met gemiddeld 25 klachten per 1000 beslissingen over de eerste vijf maanden tegenover 24 klachten in 2007. De

¹⁹ Wat in de UKV als klacht wordt omschreven, wordt in de rapportages van het Centraal Klachtbureau klachtsoort genoemd.

²⁰ In deze klachtintensiteit zijn de betalingsklachten en de betalingsbeslissingen buiten beschouwing gelaten. Alle klachten zijn geplaatst tegenover de aantallen primaire beslissingen.

klachtintensiteit voor AG blijft aanzienlijk hoger dan voor de andere wetten, maar vertoont wel een dalend verloop in 2008. In mei bedroeg het aantal klachten AG 21 per 1000 AG beslissingen, wat een daling is van 17 procent ten opzichte van januari 2008. Hoewel klachten over de communicatie en informatie ook duidelijk afnemen, is deze klachtenbron nog altijd de grootste klachtenbron bij alle klantgroepen. De hoofdklacht voor AG gaat, net als in 2007, over de informatie en communicatie naar de klant. De helft van de klachten is hier aan toe te schrijven. Klanten vinden dat ze geen, te weinig of tegenstrijdige informatie ontvangen. Bovendien klagen ze over het feit dat ze geen reactie krijgen op hun brief of e-mail.

3.2 WIA claimbeoordelingen en bezwaren

Bezwaren en klachten zijn belangrijke signalen waarmee de klant zijn stem kan laten horen over de aard van de dienstverlening en inhoud van de beslissing. Tussen beide is echter een wezenlijk verschil. Een bezwaar is een reactie op één bepaalde interventie, namelijk een primaire beslissing door UWV en heeft betrekking op de inhoud van die beslissing. De bezwaarschriftprocedure is bedoeld als een laagdrempelige eerste voorziening voor rechtsbescherming voor de klant en biedt de garantie voor een onafhankelijke heroverweging van een door UWV genomen beslissing. Wet- en regelgeving en de veranderingen daarin zijn van invloed op de inhoud van de beslissingen en daarmee op de kans op een bezwaarprocedure door de klant. Primaire beslissingen kunnen een verschillende mate van belastendheid hebben, bijvoorbeeld waar het gaat om een gedeeltelijke toekenning van een uitkering of om een afwijzing, waarbij de klant niet krijgt wat hij wil. Een toename van belastende beslissingen kan leiden tot een toename van het aantal bezwaarprocedures. Onderzoek in het verleden heeft dit ook aangetoond²¹. Een klacht is daarentegen een uiting van ongenoegen over de dienstverlening. Het is een negatieve reactie van de klant op een of meerdere aspecten van de dienstverlening, waarbij de klant de mogelijkheid heeft op verschillende momenten in de interactie met UWV een klacht in te dienen.

Door bestandskoppelingen kan van iedere individuele afgeronde WIA-claimbeoordeling²² nagegaan worden of deze geleid tot een of meerdere bezwaarschriften. We kunnen hiermee de bezwaarintensiteit voor de WIA claimpopulatie bepalen en nagaan of er verschillen zijn in bezwaarintensiteit en het soort bezwaren tussen verschillende WIA klantgroepen. Ook kunnen we nagaan of er een relatie is tussen klanten die een klacht hebben ingediend en klanten die in bezwaar gaan. Gaan bepaalde klachten samen met het indienen van een bezwaar? We maken hierbij onderscheid tussen IVA cliënten, WGA cliënten en degenen die voor de WIA zijn afgewezen.

Van de instroom in de WIA (alle klanten die in 2006 en 2007 een claimbeoordeling WIA hebben gekregen) is een bezwaar- en klachtanalyse uitgevoerd. Hiervoor is gekeken wie van deze WIA klanten een bezwaar heeft ingediend, wanneer het bezwaar is ingediend en waar het betrekking op had. Voor een bezwaar staat een indientermijn van 6 weken. Voor de bezwaaranalyse zijn daarom alle bezwaren in beschouwing genomen die door de verzekerde zijn ingediend in een periode van 6 weken na de claimbeoordeling en die betrekking hebben op de wet WIA. Bezwaren ingediend door werkgevers zijn buiten beschouwing gelaten. Van de voor de WIA beoordeelde klanten is ook gekeken of en waarover zij geklaagd hebben. Hiervoor zijn alle klachten die betrekking hebben op de WIA en die zijn ingediend in de weken voorafgaand aan de claimbeoordeling of in een periode van 26 weken na de claimbeoordeling in beschouwing genomen.

Bezwaarintensiteit bij 35 minners en bij WGA gedeeltelijk arbeidsgeschikt het hoogst

In totaal hebben in 2006 en 2007 ruim 68.000 klanten een claimbeoordeling voor de WIA gehad en een beschikking hierover ontvangen²³. Hiervan heeft ruim 11 procent een bezwaar tegen de uitkomst van de claimbeoordeling ingediend. Tabel 3.1 laat de bezwaarintensiteit zien van de verschillende WIA klantgroepen, onderscheiden naar het resultaat van de claimbeoordeling.

²¹ Ontwikkeling bezwaarschriften UWV 1999-2002, UWV november 2003

²² Alle cliënten die in 2006 en 2007 voor de WIA zijn beoordeeld zijn in deze analyse meegenomen.

²³ Dit aantal verschilt met tabel 2.4 in hoofdstuk 2. Voor deze analyse zijn de voorschotten en de afwijzingen vanwege administratieve redenen niet meegeteld.

Tabel 3.1 Claimgerelateerde bezwaar- en klachtintensiteit WIA klantgroepen, 2006 en 2007*

	Claimgerelateerde bezwaarintensiteit 2006 en 2007	Claimgerelateerde klachtintensiteit 2006 en 2007
IVA	3,2%	1,5%
WGA volledig arbeidsongeschikt	4,6%	1,9%
WGA gedeeltelijk arbeidsongeschikt	9,1%	2,1%
Afwijzing	18,4%	1,9%
Gemiddeld	11,1%	1,9%
Totaal aantal bezwaren en klachten WIA in 2006 en 2007:	7.740 (<i>bezwaren</i>)	1.285 (<i>klachten</i>)

* Op basis van ingediende bezwaren. De klacht- en bezwaarintensiteit is hier berekend door claimbeoordelingen, ingediende klachten en bezwaren op BSN-niveau aan elkaar te koppelen.

Cliënten die zijn afgewezen voor de WIA gaan het vaakst in bezwaar tegen de uitkomst van de claimbeslissing (ruim 18 procent). Zij vormen de grootste WIA klantgroep met 45 procent van alle WIA claimbeoordelingen en nemen 73 procent van de claimgerelateerde bezwaarzaken voor hun rekening. Uit de klantgerichtheidmonitor voor de verzekeringsarts en arbeidsdeskundige blijkt dat een groot deel van de klanten (62 procent) die minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn bevonden het niet eens is met de uitslag. Een aanzienlijk deel van hen geeft ook te kennen in bezwaar te gaan (zie ook paragraaf 3.3). Op de tweede plaats komen de cliënten in de WGA die gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn beoordeeld. Van hen heeft 9,1 procent bezwaar ingediend. Uit de klantgerichtheidmonitor blijkt dat van deze klantgroep ruim een kwart (28 procent) het niet eens is met de uitslag van de claimbeslissing. Bij klanten die volledig arbeidsongeschikt worden bevonden komt het nauwelijks voor dat zij het oneens zijn met de uitslag. Zij gaan ook het minst in bezwaar. Toch is opvallend dat ruim 3% van de IVA klanten een bezwaarprocedure begint tegen de uitkomst van de claimbeoordeling. De IVA klantgroep omvat ook degenen die volledig arbeidsongeschikt zijn beoordeeld met een geringe kans op herstel. Deze klanten moeten elk jaar worden herbeoordeeld. Mogelijk dat de bezwaren in deze klantgroep zich bij deze klanten concentreren, nadere analyse moet dit uitwijzen.

Bezwaarintensiteit hoger dan klachtintensiteit

De bezwaarintensiteit ligt structureel hoger dan de klachtintensiteit. Wanneer de uitslag van de claimbeoordeling niet overeenstemt met de verwachtingen of met de perceptie van de klant kan dat aanleiding zijn in bezwaar te gaan tegen de beslissing, maar kan ook aanleiding geven tot het indienen van een klacht. Belastende beslissingen, dat wil zeggen een beslissing waarbij de klant niet krijgt wat hij wil of waarvan hij meent recht op te hebben, zijn bezwaargevoeliger dan niet belastende beslissingen. De tabellen 3.1 en 3.2 laten dit ook zien. Bij het al of niet in bezwaar gaan speelt - naast het oneens zijn met de uitslag - mee het belang dat aan de beslissing wordt gehecht, de door de klant ervaren onrechtvaardigheid van de beslissing en de door de klant ervaren interactie met UWV. Bezwaren kunnen daarom ook verborgen klachten zijn, waarbij het ongenoegen over de dienstverlening zich vertaalt in een bezwaarprocedure.

De claimgerelateerde bezwaarintensiteit bij de WIA is hoger dan bij de WAO in het verleden het geval was. Dit komt vooral door het grote aantal bezwaarschriften dat wordt ingediend door klanten die zijn afgewezen voor de WIA (waarvan het grootste deel bestaat uit 35 minners). Bij de WAO bedroeg de bezwaarintensiteit in de periode 1999-2002 gemiddeld 4%²⁴. De WIA is een strengere wet dan de WAO. Onder de WIA is de kans op een afwijzing fors groter dan in het laatste WAO jaar het geval was (46% versus 32%). Daarnaast hebben WIA beoordeelden als gevolg van de langere wachttijd meer functionele beperkingen. Ook zijn ze gemiddeld ouder. De klantgroep die aan de WIA-poort verschijnt is, ongeacht of ze wel of niet recht blijken te hebben op een WIA uitkering, meer beperkt in de functionele mogelijkheden voor het verrichten van arbeid dan bij de WAO het geval was (zie ook paragraaf 4.3). Er staat voor hen meer op het spel bij de claimbeoordeling, wat onder meer resulteert in een groot aantal bezwaarschriften bij degene die minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn beoordeeld.

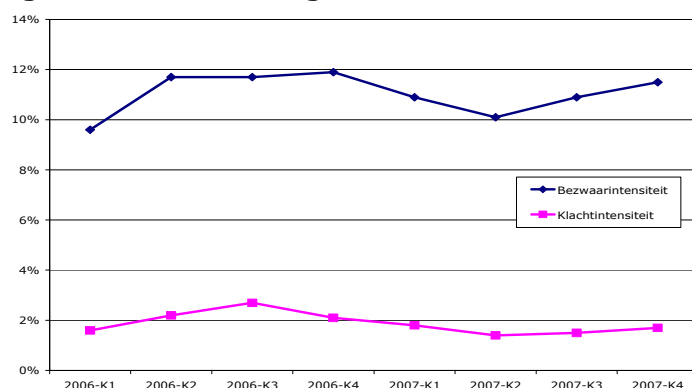
Bezwaarintensiteit licht gedaald na het eerste aanloopjaar WIA

De bezwaarintensiteit is na het eerste WIA jaar licht gedaald, van 11,4% in 2006 tot 10,7% in 2007 (figuur 3.3). Ook de klachtintensiteit is gedaald van 2,2% in 2006 tot 1,6% in 2007. Mogelijk

²⁴ Voor belastende WAO beslissingen was de bezwaarintensiteit in de periode 1999-2002 aanzienlijk hoger: voor afwijzingen bedroeg deze 6%, voor gedeeltelijke toekenningen (minder dan 80-100%) 11% en voor herbeoordelingen met als resultaat een afschatting of beëindiging 26%.

dat het aantal bezwaarprocedures en klachten in het eerste WIA jaar mede veroorzaakt zijn door aanloopverschijnselen (bij de uitvoering) van deze nieuwe wet.

Figuur 3.3 Ontwikkeling bezwaar- en klachtintensiteit WIA, 2006 en 2007



Meeste bezwaren gaan over mate van arbeidsongeschiktheid

Tussen de WIA klantgroepen bestaan forse verschillen in het soort bezwaar dat wordt ingediend (tabel 3.2). De meeste bezwaren (ruim 80 procent) hebben betrekking op de mate van (gedeeltelijke) arbeidsongeschiktheid die bij de claimbeoordeling is vastgesteld. Dit bezwaar speelt het meest bij cliënten die zijn afgewezen (veelal vanwege het feit dat zij minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn beoordeeld). Maar ook bij gedeeltelijk arbeidsongeschikte WGA cliënten is de vastgestelde mate van arbeidsongeschiktheid de belangrijkste reden om in bezwaar te gaan. Bij WGA cliënten die volledig arbeidsongeschikt zijn beoordeeld en bij IVA cliënten is de belangrijkste bezwaarredenen de hoogte van de uitkering (met name het dagloon). Opvallend is dat 10% van de IVA cliënten bezwaar aantekent op grond van het criterium volledig en duurzaam arbeidsongeschikt. Mogelijk is dat deze bezwaren zich concentreren bij de cliënten die volledig arbeidsongeschikt zijn beoordeeld met geringe kans op herstel en die elk jaar moeten worden herbeoordeeld. Ook hiervoor geldt dat nadere analyse dit moet uitwijzen.

Tabel 3.2 Claimgerelateerde bezwaren* WIA klantgroepen naar aard van het geschil

Geschil	IVA	WGA volledig ao	WGA gedeeltelijk ao	Afwijzing	Totaal
Mate van arbeidsongeschiktheid					
- volledig en duurzaam arbeidsongeschikt	10%	26%	16%	16%	17%
- gedeeltelijk arbeidsongeschikt	-	20%	55%	74%	63%
- arbeidsongeschiktheid overige redenen	-	-	-	2%	2%
Dagloon of uitkering					
- hoogte dagloon	66%	34%	14%	-	8%
- hoogte uitkering	10%	8%	4%	2%	3%
- maatmanloon/maatmanberoep	-	1%	2%	1%	1%
Overig ²⁵	14%	11%	9%	5%	6%
	100%	100%	100%	100%	100%

* Ingediende bezwaren

Klanten die klagen gaan ook vaker in bezwaar

Klanten die een WIA claimbeoordeling hebben gehad en die een klacht hebben ingediend hebben ook vaker een bezwaar ingediend. Van alle voor de WIA beoordeelde cliënten heeft ruim 11% een bezwaar ingediend. Van de cliënten die een of meerdere klachten over de WIA hebben ingediend in de periode rondom de claimbeoordeling²⁶ heeft 30% een bezwaar ingediend. Uit eerdere analyses is gebleken dat de meeste klachten van WIA cliënten bij de claimbeoordeling gaan over de informatie en communicatie²⁷. Deze klachtbron speelt vooral bij de WGA klantgroep 35-80%. Uit de WGA monitor in 2006 kwam naar voren dat van deze klantgroep degenen die niet werken vaker

²⁵ Overige geschillen kunnen zijn vrijwillige verlenging, (later) ontstaan van het recht, niet nakomen verplichtingen, hoogte of duur LGU / LAU uitkering etc.

²⁶ Klachten ingediend in de periode van 8 weken voorafgaand tot 6 weken volgend op de claimbeoordeling WIA

²⁷ UKV 2007-I, Hoofdstuk 3.2 Eén jaar WIA, claimbeoordelingen en klachten

aangeven in bezwaar te gaan. Ook bleek hieruit dat de niet werkenden hun gezondheid als slechter ervaren dan de werkende WGA'ers. Er lijkt een verband te bestaan tussen de gezondheidsperceptie van de (niet werkende) WGA cliënt, de mate van ontevredenheid rond de claimbeoordeling en de uitslag, het indienen van een klacht en het in bezwaar gaan.

Klanten die bezwaar indienen klagen vaker over de bejegening

WIA cliënten die in bezwaar zijn gegaan na de claimbeoordeling en die ook een klacht hebben ingediend klagen over andere aspecten van de dienstverlening dan WIA cliënten die geen bezwaar hebben ingediend maar wel hebben geklaagd over de claimbeoordeling. Zij dienen tweeënhalve maal zo vaak een klacht in over de bejegening (40% versus 16% van de WIA cliënten die niet in bezwaar zijn gegaan maar wel hebben geklaagd). Zij dienen echter opvallend minder vaak een klacht in over de informatie en de communicatie (32% versus 40% van de cliënten die niet in bezwaar zijn gegaan). Dit verschil in klachtpatroon treedt het sterkst op bij cliënten die gedeeltelijk WGA zijn beoordeeld, in iets minder sterke mate bij degenen die zijn afgewezen voor de WIA.

Hetzelfde verschil in klachtpatroon zien we terug bij klanten van wie het bezwaar gegrond of ongegrond is verklaard. Van de WIA claimgerelateerde bezwaren in 2006 en 2007 is 25% gegrond verklaard, 75% ongegrond of niet ontvankelijk. WIA cliënten van wie het bezwaar ongegrond is verklaard en die een klacht hadden ingediend hebben veel vaker over de bejegening geklaagd dan cliënten van wie het bezwaar gegrond is verklaard (43% versus 29%).

Deel bezwaren zijn mogelijk verborgen klachten

WIA cliënten gaan na de claimbeoordeling vaker in bezwaar dan dat zij een klacht indienen. Degenen die een klacht hebben ingediend gaan echter vaker in bezwaar. Cliënten die een bezwaarschrift hebben ingediend klagen opvallend vaak over de bejegening, ongeacht of hun bezwaar gegrond of ongegrond wordt bevonden. Het zijn echter vooral de cliënten wier bezwaarschrift ongegrond is bevonden die over de bejegening hebben geklaagd.

Ongenoegen over de dienstverlening, het gevoel niet juist te zijn behandeld bij de claimbeoordeling in combinatie met een voor de klant teleurstellende uitslag die hij niet accepteert kunnen, behalve tot het indienen van een klacht, ook aanleiding zijn voor het indienen van een bezwaarschrift. Een deel van de bezwaarschriften lijken verborgen klachten te zijn die voortkomen uit ongenoegen van de klant over de interactie met de claimbeoordelaars. Dit blijkt ook uit het feit dat een deel van de WIA gerelateerde bezwaren (ongeveer 10 procent) – al dan niet na persoonlijk contact door UWV met de klant – weer wordt ingetrokken voordat het tot een officiële bezwaarprocedure komt. Het is onder meer de opgave voor de arts en de arbeidsdeskundige in de interactie met de klant een basis te vinden voor acceptatie van een ongunstige of teleurstellende beslissing. Bezwaren en klachten zijn kanalen waarmee de klant zijn stem kan laten horen over aard van de dienstverlening en inhoud van de beslissing. Zij vormen belangrijke klantsignalen voor informatie over de klant, de dienstverlening door UWV en de door de klant ervaren interactie met UWV. Bezwaren en klachten zijn daarmee, naast de resultaten van klantonderzoek, belangrijke input voor een te ontwikkelen klantsignaal management.

3.3 Klantgerichtheid bij de claimbeoordeling

In UKV 2007-IV hebben we de klantgerichtheidmonitor voor de verzekeringsarts en arbeidsdeskundige geïntroduceerd. Dit is een vragenlijst die periodiek wordt afgenomen bij cliënten die voor de WIA-claimbeoordeling de verzekeringsarts (VA) en (meestal ook) de arbeidsdeskundige (AD) hebben bezocht. De vragenlijst wordt enkele maanden na de claimbeoordelingsgesprekken afgenomen, als de cliënt de definitieve uitslag ontvangen heeft. Doel ervan is de ontwikkelingen in de klantgerichtheid te volgen over de jaren en signalen te krijgen over welke concrete gedragsaspecten voor verbetering vatbaar zijn. Met de vragenlijst wordt het oordeel van de cliënt gevraagd over zes belangrijke gedragsaspecten van de VA en AD: luisteren, inlevingsvermogen, correctheid, helderheid, zorgvuldigheid en deskundigheid. Voor de AD wordt daarnaast gevraagd naar het aspect *maatwerk*. Ook worden vragen gesteld over het verloop en de uitkomst van de claimbeoordeling en de mate waarin dit overeenkwamen met de verwachtingen vooraf. De centrale indicator is het rapportcijfer over de tevredenheid met de claimbeoordelingsgesprekken.

Eerste uitkomsten positief, maar weinig concrete handvatten voor verdere verbetering

In deze UKV richten we ons specifiek op de klantgerichtheid van de verzekeringsarts. De eerste uitkomsten laten zien dat de verzekeringsartsen gemiddeld genomen een ruime voldoende (6,5) krijgen voor het claimbeoordelingsgesprek. Ook op de afzonderlijke gedragsaspecten luisteren, inlevingsvermogen, correctheid, helderheid, zorgvuldigheid en deskundigheid oordeelt de cliënt gemiddeld genomen goed. Alle zes aspecten hangen sterk samen met het rapportcijfer voor het gesprek als geheel. In grote lijnen zien we dat als een cliënt een onvoldoende geeft voor het claimbeoordelingsgesprek, hij vaak op de hele linie ontevreden is. Hij geeft dan op alle gedragsaspecten een lage score. Geeft men een hoog cijfer, dan is men vaak ook op alle afzonderlijke aspecten positief. We konden daarom niet direct aangeven welke van de zes gedragsaspecten vooral bepalend zijn voor een positief of negatief eindoordeel.

(On)eens zijn met de uitslag speelt grote rol in oordeel

De tevredenheid over de verzekeringsarts hangt sterk samen met de mening van de cliënt over de uitslag van de claimbeoordeling²⁸. Als de cliënt het niet eens is met de uitslag (32 procent van de cliënten), geeft men gemiddeld een onvoldoende voor het gesprek met de verzekeringsarts. Degenen die zich wel in de uitslag kunnen vinden (68 procent), geven een ruime voldoende (7,4). Vooral de cliënten die minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn en daarom geen WIA uitkering krijgen, zijn het niet eens met de uitslag (62 procent van deze groep is het oneens). Bij de WGA 35-80% groep is dit veel minder het geval, namelijk 28 procent. Bij de cliënten die volledig arbeidsongeschikt bevonden worden, komt het nauwelijks voor dat de cliënt het niet eens is met de uitslag. Zowel de uitslag, als de mening over de terechtheid ervan zijn dus zeer bepalend voor hoe de cliënt terugkijkt op het gesprek met de arts. Het is ook logisch dat veel cliënten die het niet eens zijn met de uitslag, een ongunstig oordeel over de verzekeringsarts hebben: deze heeft dan een – in hun ogen – onterecht oordeel gegeven. Deze kleuring van het oordeel door de uitslag, maakt het lastig om conclusies te trekken over specifieke verbeterpunten voor de UWV professionals. Als een cliënt het niet eens is met de uitslag kan dit immers twee dingen betekenen:

1. de cliënt heeft gelijk, UWV heeft zijn werk niet goed gedaan;
2. de uitslag is wetstechnisch terecht, maar de cliënt kan deze niet delen.

In het eerste geval zijn vooral de klantgerichtheidaspecten *zorgvuldigheid* en *deskundigheid* in het geding. Bij bezwaar of beroep komt dit dan aan het licht en wordt het gecorrigeerd. Van de groep die het oneens is, zegt 40 procent dat ze bezwaar ingediend hebben tegen de uitslag. Algemeen geldt dat in een meerderheid van de bezwaar- en beroepsgevallen geconcludeerd wordt, dat de uitslag terecht is. Dit betekent dat UWV – en daarmee de verzekeringsarts – in de meeste gevallen zorgvuldig en deskundig gehandeld heeft. Om de cliënt een wetstechnisch terechte boodschap dat men (gedeeltelijk) arbeidsgeschikt is te laten accepteren is lastig. De arts heeft in principe alleen tijdens het claimbeoordelingsgesprek ruimte om een basis voor acceptatie te leggen. De striktheid van de wet, de inhoud van het gesprek met de arbeidsdeskundige, het al dan niet hebben van werk en de eventuele vervolgvactiteiten rond re-integratie, zullen medebepalend zijn voor de acceptatie.

Onderzoeksvragen

Om concrete ingangen te krijgen voor de verdere verbetering van de klantgerichtheid en hun mogelijkheden om de acceptatie van een ongunstige uitslag te helpen vergroten, hebben we nadere analyses uitgevoerd op de gegevens van de eerste monitormeting. Aan deze monitor hebben 1.616 cliënten, die in januari en februari 2007 de uitslag van de WIA claimbeoordeling ontvingen, deelgenomen. De analyse is uitsluitend gericht op het gesprek met de verzekeringsarts, de arbeidsdeskundige volgt later. Met de analyse beantwoorden we de volgende vragen:

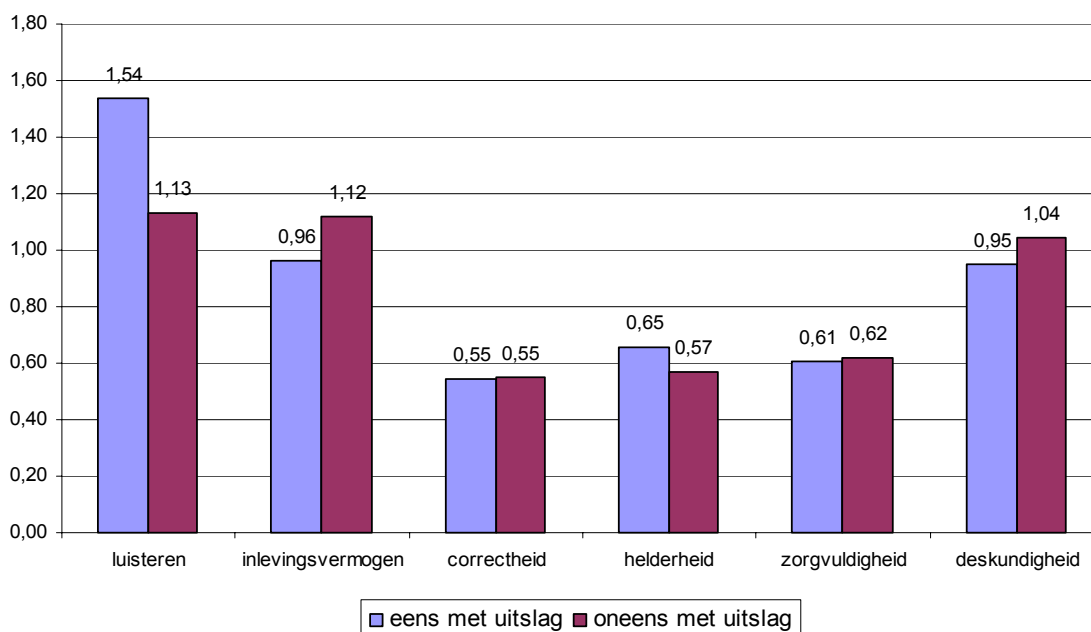
1. Wat is voor de cliënt het belangrijkste: welk aspect van klantgerichtheid vinden cliënten die het wel en niet eens zijn met de uitslag het belangrijkste en hoe scoren de verzekeringsartsen hierop?
2. Wat zijn de sterke en zwakke punten: op welke concrete gedragsaspecten (items) scoren verzekeringsartsen het beste, op welke het slechtste?
3. Contrastanalyse: welke als positief beoordeelde gedragsaspecten gaan samen met een voldoende rapportcijfer, bij cliënten die het oneens zijn met de uitslag? Welke als negatief beoordeelde aspecten gaan samen met een onvoldoende rapportcijfer, bij cliënten die het eens zijn met de uitslag?

²⁸ De vragenlijst wordt pas toegestuurd nadat de uitslag van de claimbeoordeling bekend is.

Ad 1. Wat zegt de cliënt het belangrijkste te vinden en hoe scoort de VA hierop?

In de klantgerichtheidmonitor is de cliënten gevraagd aan te geven welke van de zes gedragsaspecten men het belangrijkste vindt, welke het één na belangrijkste en welke het twee na belangrijkste. Het aspect dat men het belangrijkste vond is met 3 punten gescoord, het volgende met 2 punten en het twee na belangrijkste met 1 punt. De overige 3 aspecten kregen 0 punten. In figuur 3.5 is de gemiddelde score per aspect weergegeven. Duidelijk blijkt dat de cliënt die het eens is met de uitslag *luisteren* het allerbelangrijkste vindt, gevolgd door *inlevingsvermogen* en *deskundigheid*. De aspecten *helderheid*, *zorgvuldigheid* en *correctheid* acht men relatief gezien van minder belang. Ook de cliënten die het oneens zijn met de uitslag vinden deze drie laatste aspecten van minder belang dan de drie eerstgenoemde. Een verschil is echter dat *luisteren* er bij hen minder uitspringt: het is niet belangrijker dan *inlevingsvermogen* en *deskundigheid*.

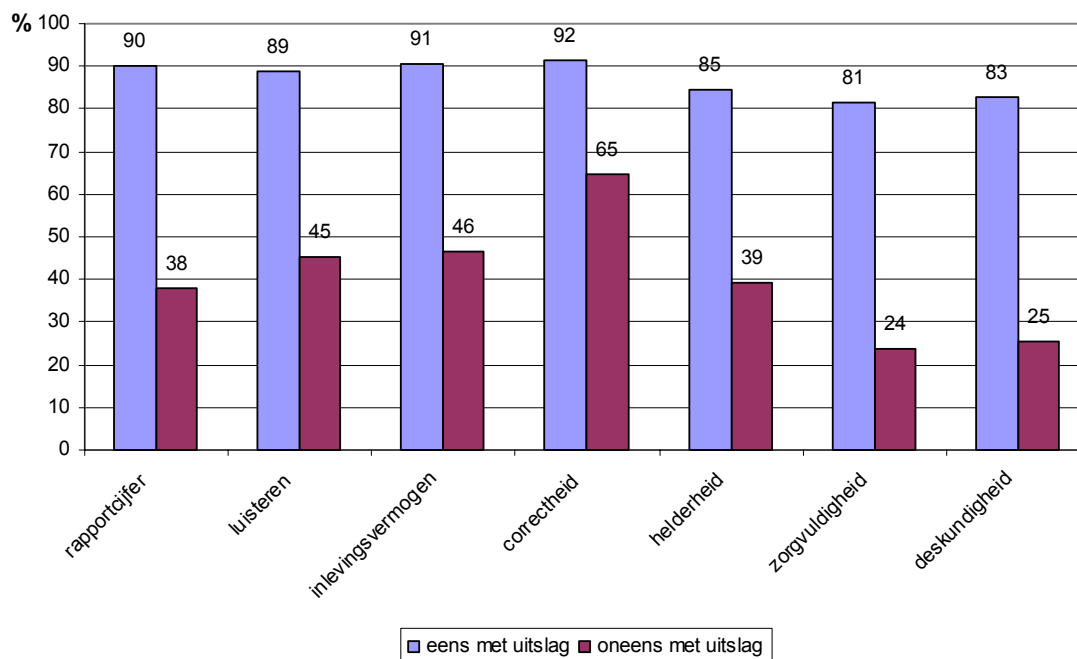
Figuur 3.5. Relatieve belang dat cliënt bij de WIA-claimbeoordeling hecht aan de zes gedragsaspecten, naar het eens versus oneens zijn met de uitslag (score 0 – 3), begin 2007



In figuur 3.6 staat het aandeel cliënten dat de verzekeringsarts gemiddeld genomen een voldoende op het rapportcijfer en de gedragsaspecten geeft. In de eerste plaats valt op dat meer dan 80 procent van de cliënten die het eens zijn met de uitslag, een goed oordeel geeft op de zes gedragsaspecten. Op het aspect dat deze groep het belangrijkste vindt – *luisteren* – scoort bijna 90 procent ook goed.

Bij de cliënten die het oneens zijn met de uitslag, zijn de scores over de hele linie aanzienlijk lager. Bij deze groep scoort *correctheid* nog het beste en *deskundigheid* en *zorgvuldigheid* het slechtste. Bij slechts een kwart scoort de verzekeringsarts op de laatste twee onderdelen goed. Dit is conform verwachting: het oneens zal voor veel cliënten impliceren dat de verzekeringsarts de gezondheidsbelemmeringen niet goed ingeschat heeft en daarmee in hun ogen ondeskundig en onzorgvuldig heeft gehandeld. We concluderen hieruit dat vooral veel winst te behalen is in het aan de cliënt laten blijken van hun deskundigheid als (verzekerings)arts.

Figuur 3.6. Percentage met een voldoende score op rapportcijfer en zes gedragsaspecten van de verzekeringsarts, naar het niet oneens versus oneens zijn met de uitslag, begin 2007



Ad 2. Op welke concrete gedragsaspecten scoren verzekeringsartsen (minder) goed?

Onder de zes hierboven weergegeven gedragsaspecten, vallen in totaal 29 losse vragen. Deze vragen gaan in op concrete aspecten van het gedrag. Het percentage cliënten dat een positief oordeel heeft over de verzekeringsarts op deze afzonderlijke gedragsaspecten varieert van 48 tot 90 procent bij de groep die het eens is met de uitslag. Bij cliënten die het niet eens zijn met de uitslag varieert deze tussen 16 tot 65 procent. De vijf afzonderlijke vragen waarop de verzekeringsartsen in het algemeen het *minst vaak* goed scoren zijn:

- uitleggen waarom men dingen doet of laat tijdens de beoordeling (*helderheid*)
- niet de indruk wekken dat de uitslag al van te voren bepaald is (*zorgvuldigheid*)
- voldoende aandacht besteden aan de vooraf ingevulde vragenlijst (*zorgvuldigheid*)
- onderzoeken op een manier zoals een huisarts of specialist doet (*deskundigheid*)²⁹
- niet het gevoel geven alleen de regeltjes aan het afwerken te zijn (*deskundigheid*)

De vijf afzonderlijke vragen waarop de verzekeringsartsen het beste scoren zijn:

- geen kwetsende opmerkingen maken (*correctheid*)
- de tijd nemen voor het verhaal (*luisteren*)
- gelegenheid geven om vragen te stellen (*inleven*)
- respectvol omgaan met cliënt (*correctheid*)
- vragen hoe cliënt zich voelt (*inleven*)

De concrete vragen waarop verzekeringsartsen – relatief gezien – het minst goed beoordeeld worden, zijn afkomstig uit de drie gedragsaspecten *helderheid*, *zorgvuldigheid* en *deskundigheid*.

Ad 3. Welke concrete gedragsaspecten maken dat de arts voldoende scoort bij cliënten die het oneens zijn met de uitslag?

Van de cliënten die het oneens zijn met de uitslag, geeft toch nog altijd 38 procent een voldoende voor het claimbeoordelingsgesprek met de arts. Kennelijk schrijven deze cliënten de – naar hun eigen mening onterechte – uitslag *niet* toe aan het handelen van de verzekeringsarts. Dit roept de vraag op wat de verzekeringsartsen in zo'n geval met name goed hebben gedaan. Welk concreet goed gedrag gaat gepaard met een voldoende 'rapportcijfer' en welk concreet goed gedrag is niet

²⁹ Met deze vraag wordt uitdrukkelijk niet gesuggereerd dat de verzekeringsartsen cliënten letterlijk op dezelfde (uitgebreide) wijze als een huisarts of specialist zou moeten onderzoeken. De achtergrond van de vraag is dat cliënten soms (vaak ten onrechte) de indruk hebben dat de verzekeringsarts aan de hand van een simpel testje (bijvoorbeeld even bukken) hun diagnose stelt. Uitleg door de arts kan dit beeld mogelijk corrigeren.

bepalend voor een positief eindoordeel? En omgekeerd: bij de cliënten die het wel eens zijn met de uitslag, welk minder goed gedrag gaat gepaard met een onvoldoende voor de arts (10 procent van deze groep geeft een onvoldoende).

De uitkomsten zijn interessant. Er blijkt een verschil te zijn in de gedragingen die maken dat een cliënt die het oneens met de uitslag toch positief is over de arts, en de gedragingen die maken dat cliënten die het eens zijn, toch een negatief eindoordeel over de arts hebben.

Cliënten die het oneens zijn met de uitslag, maar toch positief over de arts zijn

Van de cliënten die het oneens zijn met de uitslag, gaan de volgende acht goede gedragingen gepaard met een goed rapportcijfer (6,5 of hoger):

- de arts ging goed in op de dingen die de cliënt vertelde (*luisteren*);
- de arts reageerde goed op waar cliënt de meeste klachten aangaf (*luisteren*);
- de arts nam de klachten en beperkingen serieus (*inleven*);
- de arts besteedde in het lichamelijk onderzoek voldoende aandacht aan de beperkingen (*zorgvuldigheid*);
- de arts besteedde voldoende aandacht aan de vragenlijst (*zorgvuldigheid*);
- de arts hield in het oordeel voldoende rekening met de beperkingen (*zorgvuldigheid*);
- de arts had voldoende kennis van de beperkingen die de aandoening met zich meebrengt voor werken (*deskundigheid*);
- de arts gaf de indruk dat hij de bevindingen van de behandelaars begreep (*deskundigheid*).

Dit suggereert dat de verzekeringsarts vooral bij cliënten die 'niet de gewenste uitslag gaan krijgen' duidelijk in woord en daad moet laten merken dat hij deskundig is en een goede inventarisatie maakt van wat er aan de hand is met de cliënt. Deze resultaten geven globaal een eerste indicatie wat een arts hiertoe moet doen en laten. Voor een meer specifieke invulling is verdere kennisontwikkeling gewenst.

Cliënten die het eens zijn met de uitslag, maar toch negatief over de arts zijn

Bij cliënten die het eens zijn met de uitslag, maar toch een onvoldoende geven voor het gesprek, spelen andere aspecten een rol. De ervaren deskundigheid doet er voor deze groep nauwelijks toe. Wat er wel toe doet is *luisteren*. Cliënten die de indruk hebben dat de arts niet de tijd voor hen nam of hun beperkingen niet serieus nam, geven een onvoldoende (5 of lager), ondanks dat ze het eens zijn met de uitslag.

Kennisvragen

De bevindingen leiden tot een aantal kennisvragen. Een kleine 40 procent krijgt na de claimbeoordeling een uitslag waar men het niet mee eens is. Deze cliënten ervaren de deskundigheid en de zorgvuldigheid van de arts vaak als onvoldoende. Cliënten die het eens zijn met de uitslag ervaren deze in grote meerderheid wel als goed. We weten niet precies hoe beeldvorming over bijvoorbeeld deskundigheid tot stand komt. Wat maakt precies dat een cliënt de verzekeringsarts als deskundig en zorgvuldig ervaart? Ook is onduidelijk wat het maximaal haalbare is wat klantgerichtheid van de verzekeringsarts betreft, per categorie cliënten. Anders gezegd: welk 'percentage onvoldoendes' of welk 'gemiddeld rapportcijfer' is maximaal haalbaar voor cliënten die afgewezen worden. En wat is de rol van UWV als organisatie (bereikbaarheid, tijdigheid, administratieve stroomlijning), het gesprek met de arbeidsdeskundige, het wel of niet hebben van werk, de geboden ondersteuning bij re-integratie en de striktheid van de wet? Met andere woorden: wat is het optimale gedrag van de verzekeringsarts richting cliënt en waar liggen de grenzen aan zijn bijdrage in acceptatie van de claimbeslissing?

3.4 Klantsignaalmanagement en de weg naar een dashboard klantgerichtheid

De vorige paragrafen van dit hoofdstuk handelden over klachten, bezwaarzaken en resultaten van klantonderzoek. Waarover klagen klanten, wat is de reden dat mensen in bezwaar gaan tegen een beslissing en wie dienen er een bezwaar in? Wat vinden de verschillende cliëntgroepen belangrijk in het contact met de verzekeringsarts en hoe beoordelen ze de klantgerichtheid? Al deze gegevens herbergen informatie over de klant. Het zijn signalen van de klant over hoe hij of zij de interactie met UWV ervaart en waardeert: het zijn klantsignalen. UWV als lerende organisatie wil deze klantsignalen gebruiken om de dienstverlening aan de klant continu te verbeteren. Wat moet UWV als eerste aanpakken om klantgerichter te zijn en welke aanpassing in de dienstverlening zal het meeste effect genereren op een hogere klantwaardering? In voorgaande UKV'n is al gerapporteerd

over het nut en de noodzaak om op een consistente wijze klantsignalen te ordenen en te interpreteren³⁰. Belangrijkste conclusie uit deze eerdere exercities was dat het ordenen van klantsignalen mogelijk is via de weg van semantische en inhoudelijke ordening naar klantprincipes³¹. Daarnaast is ook gebleken dat een dergelijke ordening niet voldoende is om verbetervoorstellen te genereren. Uit de ordening alleen wordt namelijk niet duidelijk in hoeverre de klantsignalen input geven voor een efficiënte en effectieve verbetering van de dienstverlening.

Van klantsignalen naar klantsignaalmanagement

De kunst is dus om al deze signalen op een consistente wijze te verzamelen en integraal te analyseren en op basis daarvan de juiste acties in te zetten om te komen tot een hogere klantwaardering: klantsignaalmanagement³². Klantsignaalmanagement is het strategisch inzetten van alle klantsignalen ten behoeve van het continu verbeteren van de dienstverlening aan de klant vanuit de optiek van de klant.

Waarom is klantsignaalmanagement nodig? Door de klantsignalen op een centrale plek te verzamelen en deze integraal te analyseren kunnen daaruit gericht verbetervoorstellen geformuleerd worden. Gericht in die zin dat de verbetervoorstellen daadwerkelijk een hogere klantwaardering zullen genereren. Door borging van de integraliteit kunnen we voorkomen dat er verbetervoorstellen worden geformuleerd en doorgevoerd die maar voor een klein deel van de populatie gelden, of die weinig impact hebben op de klantwaardering. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om het effect van de verbetervoorstellen te monitoren.

Klantsignaalmanagement is geen nieuw fenomeen. In de commerciële sector wordt ook gewerkt met deze marketingachtige methode van omgaan met klantinformatie. In de publieke sector en in het bijzonder in de sociale zekerheid is, voor zover wij weten, klantsignaalmanagement een noviteit.

Dashboard klantgerichtheid als instrument voor klantsignaalmanagement

Wat heb je nodig voor klantsignaalmanagement? De kern van klantsignaalmanagement ligt in de centraliteit en de integraliteit. Je hebt dus een instrument nodig waarin beide elementen geïntegreerd zijn. Hiertoe wordt een dashboard klantgerichtheid ontwikkeld. Het primaire doel van het dashboard is het actief sturen op een hogere klantwaardering. Daarnaast biedt het de mogelijkheid om integrale analyses uit te voeren doordat er een hypothetische relatie gelegd wordt met gegevens uit de klantprocessen; klantprocesindicatoren. In relatie tot resultaten van klantwaarderingsonderzoeken kunnen dan vanuit de processen op zowel macro- als microniveau verbeterloops in de dienstverlening aan klanten geprioriteerd en geëvalueerd worden.

De uitdagingen van het ontwerpen van het dashboard klantgerichtheid is ten eerste het ontwikkelen van een adequate externe meting die in zekere mate een groot deel van de totale klantwaardering bepaalt. Daarnaast is het vaststellen van indicatoren die intern gemeten worden en vastgelegd worden in de processystemen de volgende grote uitdaging. Deze klantprocesindicatoren geven aan hoe de waardering over elementen van de dienstverlening zich ontwikkelt. Zo is de bereikbaarheid van het klantencontactcentrum (interne meting) van een organisatie naar alle waarschijnlijkheid een belangrijke klantprocesindicator die aangeeft hoe de waardering over het klantprincipe bereikbaarheid zich ontwikkelt (externe meting). Doordat het instrument om de klantwaardering extern te meten gerelateerd wordt aan de interne gegevens vanuit de klantprocessen (interne meting i.e. klantprocesindicatoren) geeft het input om aan de juiste procesonderdelen te sleutelen om een hogere klantwaardering te bewerkstelligen. Per klantprincipe zal een aantal klantprocesindicatoren benoemd worden dat de ontwikkeling van de waardering van de klant aangeeft. Klantsignalen als vragen, klachten, en bezwaarschriften van de klant zullen ook als klantprocesindicatoren in het dashboard opgenomen worden. Deze geven extra informatie daar waar een klantprincipe niet goed aan interne klantprocesindicatoren te relateren is (bijvoorbeeld het klantprincipe persoonlijk aandacht). Daarnaast bieden deze klantsignalen een schat aan analyse materiaal over wie de klant is en wat hij van de dienstverlening van een organisatie verwacht.

Het Dashboard bestaat uit:

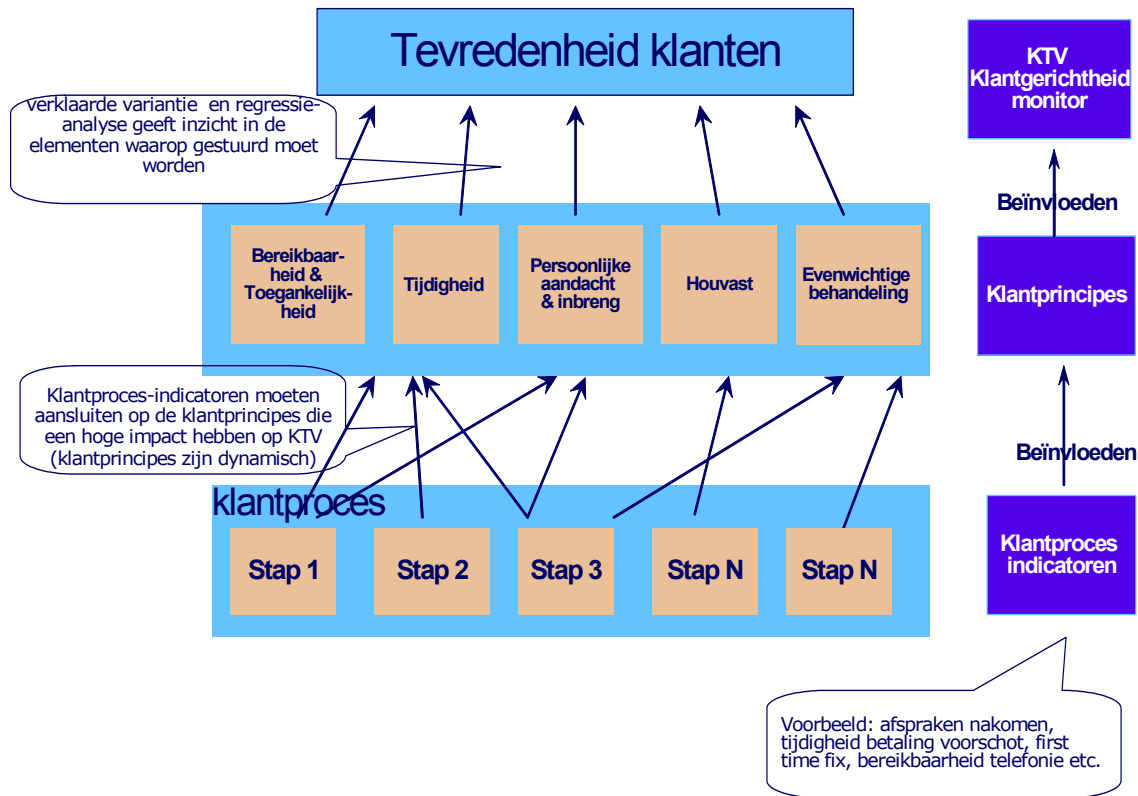
³⁰ Zie bijvoorbeeld UKV 2006-IV, 2007-I, 2007-II.

³¹ Een klantprincipe kan omschreven worden als een kwaliteitskenmerk/-element van de dienstverlening. Deze klantprincipes zijn in lijn met de strategie van de organisatie.

³² Zie "Klantsignaalmanagement, signalen strategisch inzetten", Zanna van Dun, in Telecommerce, nr. 9, 2007.

1. De waardering van klanten over de elementen van de dienstverlening en een totaaloordeel over de dienstverlening (externe meting).
2. Klantprocesindicatoren die afgeleid zijn van die elementen die de klant belangrijk vindt gemeten in de primaire systemen van UWV. Dit zijn interne procesmetingen in systemen van UWV. (Dit zijn niet de prestatie-indicatoren beredeneerd vanuit wet- en regelgeving.)

Het principe van het dashboard is hieronder schematisch weergegeven:



De functie van periodieke externe klantmeting is:

- informatie over totale klantwaardering en de waardering per klantprincipe
- informatie over het relatieve gewicht van de klantprincipes op de totale klantwaardering. *Hoe belangrijk is dat specifieke klantprincipe in het totale oordeel door de klant?*
- informatie over de onderlinge samenhang tussen de klantprincipes op de klantwaardering. *In welke mate wordt de totale klantwaardering door deze klantprincipes bepaald? Meten we nog wel de juiste dingen?*

De functie van klantprocesindicatoren in relatie tot klantwaardering is:

- maakt sturing op klantwaardering mogelijk
- maakt verbeterloop mogelijk (prioriteren en evalueren)
- biedt analysemogelijkheden

Stappen naar het model voor het dashboard

I. Ontwikkelen conceptueel model

Doordat de verscheidene klantonderzoeken en de analyses van de klachten los van elkaar staan en vanuit verschillende invalshoeken signalen genereren is het niet mogelijk om daar eenvoudig een consistent overall beeld uit te destilleren met betrekking tot klantgerichtheid. Er zal dus een design bedacht moeten worden waarmee alle signalen zo eenduidig mogelijk in kaart kunnen worden gebracht. Als eerste is daarvoor een conceptueel model nodig van het begrip klantgerichtheid: wat bedoelen we met klantgerichtheid, en wat kenmerkt dit begrip. Het ordeningsprincipe dat uit het conceptuele model wordt afgeleid moet gekenmerkt worden door aspecten van klantwaardering of -ruimer- door klantprincipes. Een dergelijk ordeningsprincipe moet ook onderscheid maken naar de verschillende domeinen van UWV activiteiten en naar verschillende klantgroepen. Als ordeningsbeginsel zijn de vijf SUWI-klantprincipes zoals ontwikkeld in het AKO (over)genomen. Dit betekent

dat deze principes als leidraad genomen worden waarlangs andere informatie geordend wordt. Na inhoudelijke analyse van deze ordening is het mogelijk dat de principes geherdefinieerd worden dan wel uitgebreid worden. Zodoende ontstaat er een klantprincipe model voor UWV waarlangs de verschillende klantsignalen geordend kunnen worden. Duidelijk moet worden welke componenten van de dienstverlening onder de principes vallen en welke definitie geven we eraan?

II. Analyse van het model

Na ordening van een selectie uit de UWV gegevens volgt een eerste analyse van het dan ontstane model. Vragen die hierbij een rol kunnen spelen zijn:

1. Dekken de klantprincipes onze behoefte aan klantinformatie afdoende/voldoende, of te wel zijn het de juiste principes. Komen hier alle gewenste kwaliteitsaspecten voldoende tot hun recht?
2. Kunnen deze klantprincipes gebruikt worden om de bestaande klantsignalen te ordenen. Worden de nu te hanteren klantprincipes afdoende gevuld (inhoudelijk, frequentie, aggregatieniveau) en zijn ze goed ingericht of missen we informatie?
3. Worden sommige klantprincipes door teveel items gedekt, zijn ze goed/duidelijk uitgevraagd, zijn er tegenstrijdigheden wat betreft uitkomst uit verschillende bronnen?
4. Hoe stabiel zijn de klantprincipes. Is hierbij beweging in de geëigende principes of de gewichten ervan te verwachten; zo ja hoe moeten we dat meten?

III. Kwalitatieve toetsing model

De ordening van informatie naar de SUWI-klantprincipes en een eerste globale analyse van het model geeft een beeld van of deze klantprincipes hanteerbaar zijn voor UWV gebruik. Tevens geeft het een eerste indicatie van wat we onder deze klantprincipes kunnen verstaan. De volgende stap is het toetsen van het model, zowel kwalitatief als kwantitatief. Bij de kwalitatieve toetsing is het belangrijk om bij de klant na te gaan wat zij verstaan onder deze klantprincipes, of we dezelfde betekenis aan de begrippen geven en of we alle componenten van de principes in beeld hebben. Te denken valt aan een panel onderzoek. Toetsing van het model wordt in de vorm van een pilot gedaan bij de WIA populatie.

IV. Instrument externe meting ontwikkelen (KGM)

De kwalitatieve toetsing van het model is input voor het verfijnen van het model en tevens de basis voor de inrichting van het externe meetinstrument namelijk de KGM (klantgerichtheid-monitor). Op welke wijze worden de klantprincipes bij de klant uitgevraagd, welke items nemen we mee, hoe gedetailleerd of globaal vragen we ze uit en met welke frequentie?

V. Kwantitatieve toetsing instrument

De volgende stap is dan het valideren van zowel het model als het externe meetinstrument. Het model wordt gevalideerd doordat de verklaarde variantie met betrekking tot de klantwaardering wordt bepaald. Welk klantprincipe en/of welke componenten van de klantprincipes zijn het meest bepalend voor de klanttevredenheid. Hiermee bepaal je de gewichten die de klantprincipes in het dashboard klantgerichtheid krijgen. Dit geeft dan meer richting aan de prioritering wat betreft verbetervoorstellen.

Wanneer het model voor het verzamelen, analyseren en interpreteren van de verschillende klantsignalen geconstrueerd en gevalideerd is, zal het dashboard verder ingericht worden met de relevante procesinformatie. Deze procesinformatie zal in het datawarehouse verankerd moeten worden. Op deze wijze is het mogelijk om de klantsignalen integraal te analyseren. De methode die hierbij gehanteerd wordt is die van een groei-model. De prioriteit ligt in eerste instantie bij het inrichten en het valideren van het model. In volgende edities van de UKV zal over de vorderingen in dit proces gerapporteerd worden.

4 Arbeids(on)geschiktheid

Dit hoofdstuk is gewijd aan de samenstelling en participatiemogelijkheden van vangnet-, WAO/WIA- en Wajongpopulaties. Door het volgen van de in- en uitstroom van deze groepen in de tijd wordt inzicht verschaft in de (on)mogelijkheden van re-integratie.

Aan de hand van enkele recente onderzoeken wordt in paragraaf 4.1 aandacht besteed aan de populatiekenmerken van vangnetters en de belemmeringen die een rol spelen bij de re-integratie. Paragraaf 4.2 gaat dieper in op het verloop van de ziekteduur bij vangnetters. Dit gebeurt met behulp van uitstroomgegevens in de periode oktober 2005-oktober 2007. Wat zijn de gevolgen van de invoering van WIA voor de samenstelling van de populatie die aan de poort verschijnt? Wijkt deze groep af van de WAO-aanvragers? Hierop wordt ingegaan in paragraaf 4.3. Tot besluit van dit hoofdstuk (paragraaf 4.4) is een overzicht opgenomen van de participatiemogelijkheden van Wajongers. Hierbij is gebruik gemaakt van de uitkomsten uit het dossieronderzoek waarover in de vorige UKV al is gerapporteerd.

Recent onderzoek bevestigt dat vangnetters over het algemeen minder gunstige sociaal-demografische kenmerken hebben dan reguliere werknemers. Vangnetters zijn over het algemeen lager opgeleid, vaker allochtoon, hebben een slechtere gezondheid en er is vaker sprake van andere omstandigheden die werkhervatting belemmeren (zorgtaken, gezinssituatie, schuldenproblematiek). Verder zijn er geen of nauwelijks mogelijkheden om gedeeltelijk het werk te hervatten. Daarbij heeft UWV een kennisachterstand ten opzichte van reguliere werkgevers, omdat die hun medewerkers persoonlijk kennen en veel meer achtergrondinformatie hebben. Als een vangnetter langer dan 1 jaar ziek is, bedraagt de kans op de maximumduur ZW ruim 60%. Als een zieke einde dienstverbander (die dan al vaak een langere tijd ziek is) zich bij UWV meldt, is de kans dat hij het einde van de wachttijd bereikt 23%. Voor een zieke WW'er is deze kans 14%, voor een uitzendkracht slecht 1%. Deze verschillen hebben tot gevolg dat de grote meerderheid van vangnetters die het einde van de wachttijd bereikt, tot de groep zieke werklozen of einde dienstverbanders behoort. Voor 45-plussers is de kans op de maximumduur ongeveer 1,5 tot tweemaal zo groot als voor 35-minners.

Het jaarlijkse aantal WIA-claimbeoordelingen is ten opzichte van de WAO ongeveer gehalveerd. Deze afname is waarschijnlijk grotendeels het gevolg van de verlenging van de wachttijd van één naar twee jaar (VLZ). Onder de WIA is de kans op afwijzing (= 0-35% AO) groter dan in het laatste WAO-jaar (= 0-15% AO): 46% versus 32%. Wanneer in 2004 de WAO-drempel bij 0-35% AO had gelegen, zou ook toen 46% afgewezen zijn. Op het oog hebben de aSB en de verlenging van de wachttijd dus geen effect op het afwijzingspercentage. De VLZ heeft echter wel degelijk effect op de samenstelling van de cliënten aan de poort. De WIA-beoordeelden hebben als gevolg van de langere wachttijd meer functionele beperkingen en minder vaak moeilijk objectieveerbare aandoeningen dan de WAO-beoordeelden. Ook zijn ze wat ouder. De verlenging van de wachttijd heeft het beoogde effect gesorteerd dat de minder ernstige beperkte gevallen niet aan de poort van de WIA verschijnen.

Uit het dossieronderzoek Wajong naar de participatiemogelijkheden van de Wajonginstroom blijkt dat er ruimte is om het participatiepercentage te verbeteren. Hiervoor is het ten eerste belangrijk dat de gerealiseerde participatie duurzaam wordt gemaakt. Uit het onderzoek blijkt dat een belangrijk deel van de Wajongers (circa een derde) binnen één jaar na instroom hun baan verliest of geen aansluiting vindt tussen stage en werk. Ten tweede kan het participatiepercentage worden verhoogd door te voorkomen dat trajecten mislukken, door het wegwerken van de wachtlijsten en door het beter laten aansluiten van school en werk.

4.1 Vangnetgroepen ZW: resultaten uit recent onderzoek

Uit diverse onderzoeken is gebleken dat (zieke) vangnetters verschillen van (zieke) reguliere werknemers. Het gaat daarbij onder meer om verschillen in functionele beperkingen, gezondheidsbeleving en verzuimbegeleiding. Er zijn ook grote verschillen in populatiekenmerken tussen de vangnetgroepen onderling en tussen vangnetgroepen en reguliere werknemers. Bovendien speelt het wel of geen werkgever hebben een belangrijke rol bij (tussentijdse) werkhervatting.

Vangnetters hebben in het algemeen geen werkgever meer en kunnen niet, zoals reguliere werknemers, gebruik maken van de mogelijkheid om het oude werk weer (geleidelijk) te hervatten. Gemiddeld genomen hebben vangnetters daardoor een aanzienlijk minder gunstige uitgangspositie dan reguliere werknemers op de arbeidsmarkt, en zijn daardoor moeilijker te re-integreren. Zoals al in eerdere kwartaalverkenningen is aangegeven leidt dit tot een onevenredig hoog aandeel van vangnetters bij de WIA-claims. Met andere woorden, het WIA-claimrisico van vangnetters ligt beduidend hoger dan dat voor reguliere werknemers. Dit betekent ook dat vangnetters gemiddeld een langere ziekteperiode hebben, omdat er vaker sprake is van het behalen van de maximum ziekteperiode.

Hieronder geven we belangrijke inzichten op dit gebied over de verschillende deelgroepen van vangnetters, waarbij we ook gebruik maken van eerdere UKV'en en studies van anderen.

Bij re-integratie vangnetters direct op het 2^e spoor

Vangnetters moeten per definitie bij een andere werkgever gere-integreerd kunnen worden (2^e spoor re-integratie). Dat betekent een moeilijkere weg, zoals ook blijkt uit het re-integratieproces bij zieke reguliere werknemers, waarover studies zijn verschenen. Voor zieke reguliere werknemers geldt dat zij vaak gere-integreerd kunnen worden bij de eigen werkgever (1^e spoor re-integratie). Uit een door TNO uitgevoerd onderzoek blijkt dat bij de ondervraagde bedrijven in 90% van de gevallen waarbij sprake is van langdurig ziekteverzuim werkgevers re-integratieactiviteiten hebben ingezet in het eerste spoor, slechts in 10% van de gevallen is tweede spoor ingezet³³. De meest ingezette re-integratieactiviteiten zijn aanpassing van het aantal gewerkte uren en taken binnen de huidige functie. Uit diverse onderzoeken in het verleden is gebleken dat het hebben en behouden van een vast (werk)ritme verzuimverkortend werkt en dat contact en belangstelling vanuit werk een positief effect heeft op herstel. Bij vangnetters ontbreken deze beide aspecten omdat er geen relatie met een werkgever (meer) is.

Uit het TNO-onderzoek blijkt vooral dat werkgevers het tweede spoor pas inzetten in het tweede ziektejaar of als zeker is dat de werknemer niet kan terugkeren naar het oude werk en er binnen de organisatie geen alternatief is. Parallel inzetten van eerste en tweede spoor gebeurt nauwelijks. Slechts in een sommige specifieke branches en wanneer duidelijk is dat iemand niet meer zal kunnen terugkeren in de huidige functie zetten werkgevers wel vrijwel direct het tweede spoor in, maar over het algemeen gebeurt dit pas na een ziekteperiode van een jaar of langer. Tweede spoor re-integratie wordt ook niet ingezet in alle gevallen waarin dit effectief zou kunnen zijn en dat ook wanneer het tweede spoor wel ingezet wordt leidt dat minder vaak tot werkhervatting dan het eerste spoor. Als een tweede spoor traject wordt ingezet dan is dat vaak het meest succesvol wanneer werkgevers via poortwachterscentra vacatures en medewerkers kunnen uitwisselen³⁴. Omdat deze werkgevers vaak de zieke werknemers persoonlijk kennen en elkaar persoonlijk kennen is het voor hen makkelijker om vraag en aanbod te matchen dan voor UWV.

Populatie vangnet algemeen

Uit de eerste conceptrapportage van het onderzoek "De weg naar de WIA"³⁵ blijkt dat vangnetters over het algemeen minder gunstige sociaal-demografische kenmerken hebben: ze zijn over het algemeen lager opgeleid, vaker allochtoon, hebben een slechtere gezondheid en er is vaker sprake van belemmerende factoren voor werkhervatting (zorgtaken, gezinssituatie, schuldenproblematiek). Vangnetters hebben geen of nauwelijks mogelijkheden om gedeeltelijk het werk te hervatten. Daarbij heeft UWV een kennisachterstand ten opzichte van reguliere werkgevers, omdat die de achtergronden van de zieke werknemer veel beter kennen.

Uit eigen bestandsanalyses van UWV³⁶ zijn verschillen gevonden tussen de vangnetters en reguliere werknemers die aan de WIA-poort komen. Uitgesplitst naar verschillende vangnetgroepen blijkt dat de zieke werklozen gemiddeld qua leeftijd iets ouder zijn dan de reguliere werknemers aan de WIA-poort, maar dat uitzendkrachten en overige flexwerkers relatief jong zijn. Binnen elke afzonderlijke vangnetgroep geldt wel dat de gemiddelde ziekteperiode - en daar mee de kans om aan de WIA-poort te komen - toeneemt met leeftijd (zie ook paragraaf 4.2).

³³ Bron: "Re-integratie van zieke werknemers, feiten, verklaringen en mogelijkheden, onderzoek uitgevoerd door TNO in opdracht van de Raad voor werk en Inkomen, mei 2008.

³⁴ Bron: "waartoe leidt het 2^e spoor" onderzoek in opdracht van de raad voor Werk en inkomen, mei 2005.

³⁵ "Vangnetters en profiel" onderdeel van onderzoek "De weg naar de WIA", APE/Astri, april 2008, onderzoek onder 9 maands zieke werknemers en vangnetters, nog in bewerking.

³⁶ UKV 2007-I en UKV 2007-II.

Populatiekenmerken uitzendkrachten

Bij uitzendkrachten in fase A³⁷ eindigt het dienstverband zodra ze zich ziekmelden. Na twee wachtdagen hebben zij recht op ziekgeld. Over het algemeen verzuimen zij kort. Een groot deel is hersteld voor het recht op ziekgeld is ingegaan. Uitzendkrachten zijn gemiddeld jonger dan de overige vangnetgroepen; ongeveer 80% is jonger dan 35 jaar.

Ziekteverzuim en WIA-instroom

Over het algemeen is het ziekteverzuim van uitzendkrachten vergelijkbaar met of zelfs lager dan dat van werknemers in vaste dienst. Dat heeft vooral te maken met het feit dat ze jonger zijn. Samen met de ABU (de werkgeversorganisatie van de uitzendbedrijven) heeft UWV afspraken gemaakt en vastgelegd in arboconvenanten. Deze convenanten hebben het ziekteverzuim onder uitzendkrachten behoorlijk teruggebracht. Afspraken in convenanten hebben betrekking op snel contact van UWV met de zieke uitzendkracht (belcontact binnen 24 uur) en afspraken met uitzendbranche voor herplaatsen van zieke uitzendkrachten in andere functies. Deze afspraken hebben het ziekteverzuim onder uitzendkrachten behoorlijk teruggebracht.

Het afwijsperscentage voor de WIA-instroom onder uitzendkrachten is hoger dan gemiddeld (bijna 57% in 2007 ten opzichte van 49% gemiddeld). Het kenniscentrum heeft op verzoek van de ABU op een kleine (maar wel representatieve) steekproef dossieronderzoek gedaan onder afgewezen uitzendkrachten. Daaruit bleek dat de verdien capaciteit vaak hoger was dan het salaris dat ze als uitzendkracht verdienden voordat ze ziek werden. Dit wijst erop dat uitzendkrachten mogelijk overgekwalificeerd zijn voor het werk dat ze doen.

Uit eerdere analyses van UWV³⁸ is gebleken dat uitzendkrachten die de maximale ziekte duur bereiken vaak een arbeidshandicap hebben.

Van de uitzendkrachten die zich in oktober 2005 ziek meldden, bereikt 1,1% het einde van de wachttijd, tegenover 4,9% gemiddeld voor vangnetters. Vergelijking met 'gewone' werknemers is niet mogelijk, omdat hiervoor geen uitstroomprofielen worden gepubliceerd. Van de totale WIA-instroom in 2007 is 3,8% afkomstig uit deze vangnetgroep.

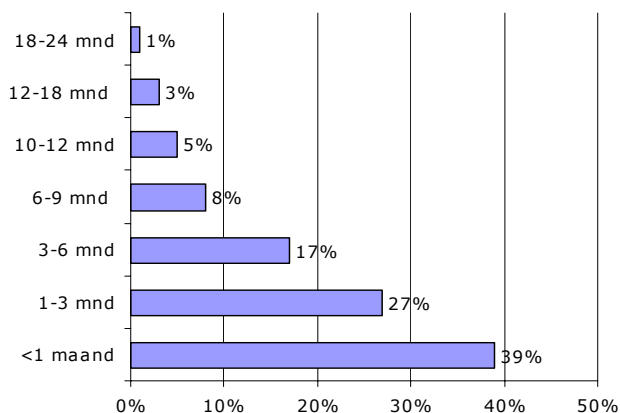
Populatiekenmerken einde dienstverbanders (overige flexwerkers)

Werknemers die ziek zijn op het moment dat het arbeidscontract beëindigd wordt vallen onder de Ziektewet. Vaak gaat het om tijdelijke contracten, maar ook wanneer een vast contract ontbonden wordt door de kantonrechter, valt men onder de Ziektewet. Ontslag bij ziekte, zonder tussenkomst van een kantonrechter, is niet mogelijk bij vaste werknemers. Naast personen van wie het dienstverband wordt beëindigd valt onder deze vangnetgroep ook een aantal kleinere groepen: stagiaires wanneer zij loon ontvangen, personen met een tijdelijk oproepcontract, thuiswerkers en alpha-hulpverleners. Deze groep overige flexwerkers duiden we in het vervolg aan als einde dienstverbanders, omdat zij in het vangnet stromen als zij ziek zijn op het moment dat hun (tijdelijke) dienstverband afloopt.

In figuur 4.1 wordt weergegeven hoe lang einde dienstverbanders ziek zijn voordat het dienstverband eindigt en ze als vangnetter onder de verantwoordelijkheid van UWV vallen. Nader onderzoek is nodig om te weten of en in hoeverre er een relatie is tussen de duur van het ziekteverzuim voorafgaand aan de komst bij UWV en het bereiken van de maximale ziekte duur (verschijnen aan de WIA-poort). Uit deze figuur blijkt dat in 34% van de gevallen een ziekte al langer dan drie maanden duurt voordat de zieke bij UWV in beeld komt. Ingrijpen in de eerste drie maanden van verzuim is in het verleden het meest effectief gebleken om verzuimduur te verkorten. Over het algemeen geldt dat hoe langer iemand niet gewerkt heeft, hoe moeilijker het is om deze persoon terug naar werk te begeleiden, de afstand tot de arbeidsmarkt neemt toe, maar ook de ziektebeleving is anders wanneer men thuiszit. 34% van de groep einde dienstverbanders is al langer dan 3 maanden ziek thuis wanneer ze bij UWV aan de poort staan. Bijna 40% van de einde dienstverbanders is echter korter dan een maand ziek op het moment dat ze bij UWV aan de poort staan.

³⁷Uitzendkrachten in fase A hebben een basiscontract met uitzendbeding. Een uitzendbeding betekent dat de uitzendovereenkomst van rechtswege eindigt wanneer: de inlener afziet van de diensten van de uitzendkracht of de uitzendkracht zich ziek meldt.

³⁸ UKV 2007-III

Figuur 4.1 Duur AO tijdens dienstverband bij einde dienstverbanders, cohort 2005


TNO heeft naast een internetenquête onder flexwerkers ook een aantal interviews bij werkgevers en arbodienstmedewerkers gehouden. Een opvallend signaal uit deze interviews is dat werkgevers slecht op de hoogte zijn van regelgeving met betrekking tot ziekte en tijdelijke dienstverbanden. Werkgevers weten niet aan welke verplichtingen zij moeten voldoen in het kader van de Wet Verbetering Poortwachter voor personen die zij slechts tijdelijk in dienst hebben. Sommige werkgevers menen dat zij, vanwege ontslagbescherming van zieken, verplicht zijn het arbeidscontract te verlengen. Uit de interviews komt verder naar voren er bij werknemers met een tijdelijke aanstelling bij ziekte minder verzuimcontrole en minder begeleiding door werkgever plaatsvindt dan bij werknemers met een vaste aanstelling.

Een andere opvallend signaal is dat niet alle flexwerkers die recht hebben op een Ziekte-uitkering hier ook gebruik van maken. Dit wordt gedeeltelijk veroorzaakt door onbekendheid met de mogelijkheid, maar ook doordat mensen er bewust voor kiezen om geen Ziekte-uitkering aan te vragen omdat men dit teveel gedoe vindt of omdat men verwacht op zeer korte termijn een nieuwe baan te hebben. Wordt er wel een ZW-uitkering aangevraagd dan is de reden hiervan meestal van financiële aard.

Ziekteverzuim en WIA-instroom

Bij de vangnetgroep einde dienstverbanders is sprake van een onderregistratie van het aantal zieke tijdelijke werknemers, omdat immers alle ziektegevallen die beëindigd worden voor einde dienstverband niet door UWV geregistreerd worden; die vallen immers onder de verantwoordelijkheid van de werkgever. Slechts wanneer ziekteverzuim voortduurt na beëindiging van het dienstverband, komt dit geval in beeld bij UWV. Van de einde dienstverbanders die zich in november 2005 meldden bij UWV, bereikt 22,5% het einde van de wachttijd, tegenover 4,9% gemiddeld voor vangnetters. Van de totale WIA-instroom in 2007, is 14% afkomstig uit deze vangnetgroep.

Populatiekenmerken zieke werklozen

WW-werklozen hebben bij ziekte recht op een vangnet ZW uitkering die qua hoogte gelijk is aan de WW-uitkering.

Uit diverse onderzoeken in het verleden is gebleken dat werlozen hun gezondheid relatief vaak als slecht ervaren. Werklozen rapporteren vaker klachten hebben meer chronische aandoeningen en een slechtere geestelijke gezondheid dan werkenden. In vergelijking met werkenden zijn werklozen minder tevreden over de kwaliteit van leven, hebben ze meer gezondheidsklachten, een ongezondere leefstijl en zijn ze vaker lager geschoold. Niet alleen de werklozen in het vangnet maar ook WW-werklozen geven aan gezondheidsproblemen te hebben. Dit blijkt uit een door TNO uitgevoerd onderzoek³⁹, maar ook uit de zittend bestand WW analyse uitgevoerd door het kenniscentrum UWV⁴⁰. Ruim een derde van de langdurig werklozen geeft aan lichamelijke gezond-

³⁹ Rapport en addendum: "gezondheidsherstel en werkhervatting van zieke en niet-zieke werklozen", 2008

⁴⁰ SBK, Kennismemo KM 08-02: Resultaten onderzoek zittend bestand, februari 2008.

heidsproblemen te ervaren bij het krijgen van werk. Uit eerdere analyses van het kenniscentrum UWV is gebleken dat het aandeel personen met een arbeidshandicap onder zieke werklozen extreem hoog is, bijna een kwart van de zieke werklozen heeft een arbeidshandicap.⁴¹ Een hoog percentage arbeidsgehandicapten onder zieke werklozen werd ook gevonden in het dossieronderzoek dat is uitgevoerd op kantoor Queenstowers in Amsterdam⁴².

TNO heeft in het kader van de UWV-subsidies een onderzoek uitgevoerd waarin zieke en niet-zieke WW-werklozen met elkaar vergeleken zijn. Werklozen en zieke werklozen verschillen op zich niet in leeftijd en geslacht.⁴³ Zieke werklozen zijn gemiddeld lager opgeleid dan niet-zieke werklozen. 47% van WW-ers die zich ziek melden zitten op dat moment korter dan een half jaar in de WW, maar zieke WW-ers hebben een kortere resterende WW-tijd dan niet-zieke WW-ers. Dit kan er op wijzen dat er bij zieke werklozen sprake kan zijn van "ziektewinst" waarbij een werkloze zich aan het eind van de WW-uitkering ziek meldt om zo de uitkeringsduur te verlengen. Alleen als de WW-er bij einde recht WW 13 weken of langer ziek is, blijft deze recht houden op een ZW-uitkering.

De meerderheid van de werklozen geeft aan dat hun leeftijd de grootste belemmering is om weer aan het werk te komen. Zieke werklozen geven daarnaast vaker aan dan niet-zieken dat hun gezondheidssituatie een ernstige belemmering vormt. Veel (oudere) werklozen geven ook aan dat zij ziek worden van alle afwijzingen bij hun serieuze zoektocht naar werk.

In vergelijking met overige vangnetgroepen kunnen we concluderen dat zieke werklozen gemiddeld ouder zijn, lager opgeleid en vaker een arbeidshandicap hebben. Dit zijn drie factoren die de kans op (het behalen van) een WIA-claimbeoordeling vergroten.

Ziekteverzuim en WIA-instroom

In paragraaf 4.2 wordt verder ingegaan op ziekteverzuim patronen en uitstroombrofielen van de verschillende vangnetgroepen. Van de WW'ers die zich in november 2005 meldden bij UWV, bereikte 11,9% het einde van de wachttijd, tegenover 4,9% gemiddeld voor vangnetters. Van de totale WIA-instroom in 2007, is 14% afkomstig uit deze vangnetgroep.

4.2 Vangnet ZW: blijf- en uitstroombrofielen

Hoe ziet het verloop van de ziekteperiode er uit voor de verschillende vangnetgroepen? Om hier meer inzicht in te verkrijgen is in deze paragraaf het ziekteverloop gedurende de ZW-periode nader onder de loep genomen. Hierbij is een cohortbenadering toegepast voor één specifiek cohort (oktober 2005). Kader 4.1 bevat een nadere toelichting over deze aanpak.

Instroomcohort vangnet, oktober 2005

In een vorige UKV⁴⁴ is al eens aandacht besteed aan het uitstroombrofiel van vangnetters. Hieruit is gebleken dat er grote verschillen bestaan tussen vangnetgroepen. Op basis van een recenter cohort (oktober 2005) met zieke (ex-)werknemers is nagegaan in welke mate de uitstroombrofsen variëren per vangnetgroep en in de loop van de daarop volgende twee jaar. Daarnaast wordt kort ingegaan op de verschillen in samenstelling van de vangnetgroepen voor enkele kenmerken. Uitbreiding naar meerdere cohorten en kenmerken komen in een volgende UKV aan bod.

Het verloop van een instroomcohort gedurende de ZW-periode kan op twee manieren worden weergegeven: met behulp van uitstroombrofsen dan wel blijfabrofsen per maand. Bij uitstroombrofsen wordt per maand de uitstroom bepaald en afgezet tegen de totale instroom. De uitstroombrofsen liggen in de eerste maand hoog vanwege de vele kortdurende verzuimers die binnen een maand uitstromen en vlakken daarna snel af. Onder blijfabrofsen verstaan we het aandeel zieken dat na x maanden nog in het vangnet aanwezig is. Als we de blijfabrofsen bekijken vanaf de eerste instroommaand ziet het verloop er anders uit dan vanaf drie maanden ziekte. Net als bij de uitstroombrofsen is dit het gevolg van het omvangrijke kortdurende verzuim. Omdat we vooral geïnteresseerd zijn in het langdurige verzuim zijn in figuur 4.2 de blijfabrofsen weergegeven

⁴¹ UKV2007-III

⁴² De vangnetpopulatie in de Ziektewet: kenmerken en risicofactoren voor langdurig verzuim; W. van der Hoek, K. Baal, E. van der Hoek, et al.; Tijdschrift voor bedrijfs- en verzekeringsgeneeskunde, aflevering 6, juni 2008.

⁴³ Dit onderzoek is uitgevoerd voor de wijziging in uitvoering waardoor zieke werklozen pas na 13 weken overgaan in het vangnet. Sinds mei 2007 blijven zieke WW-ers de 1^e 13 weken in de WW.

⁴⁴ UKV 2006-IV

vanaf drie maanden ziekte. Dit is voor vier vangnetgroepen gebeurd: zieke werklozen, uitzendkrachten, herintredende arbeidsongeschikten (ao'ers) en einde dienstverbanders.

Kader 4.1 Cohortmodel vangnetgroepen

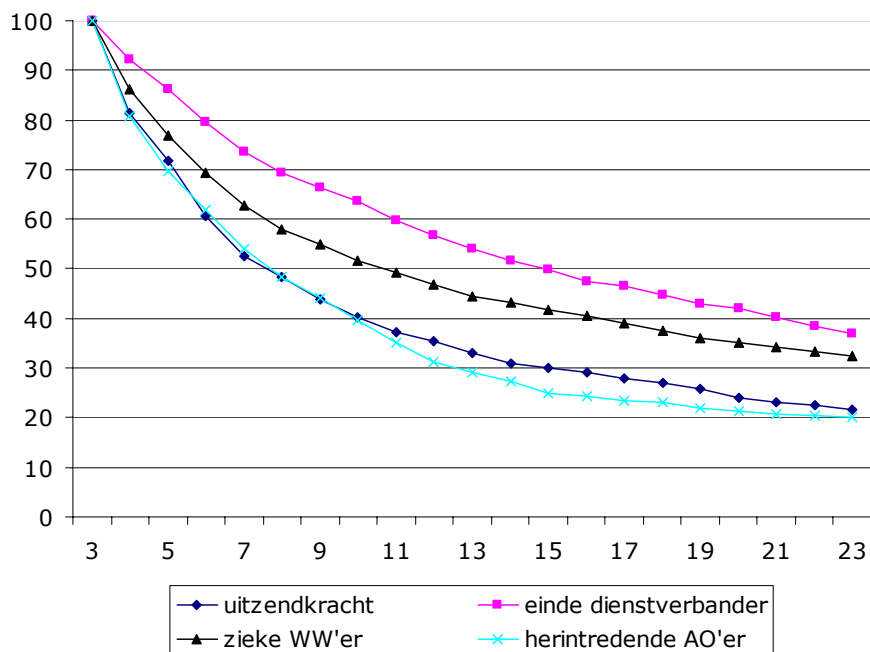
In 2008 zijn verschillende activiteiten gestart die betrekking hebben op het vangnet⁴⁵. Eén van deze projecten is een onderzoek naar de mogelijkheid om een cohortmodel (of stroommodel) op te zetten. Met behulp van een dergelijk model is het mogelijk om het verzuimverloop te analyseren van vangnetters die in dezelfde periode zijn ingestroomd. Bovendien kan zo ook potentiële WIA-instroom beter worden gesignaleerd. De huidige gepubliceerde uitstroomgegevens zijn hiervoor minder geschikt, omdat zij alleen betrekking hebben op het moment van beëindiging. Dit betekent dat de uitstroom in een bepaalde maand zowel mensen met een kort- als langdurige verzuimperiode bevat.

Opbouw cohorten

De instroomperiode kan zowel een maand als een kwartaal zijn. In dit voorbeeld gaan wij uit van instroom per maand. Van de mensen die in het vangnet stromen (toekenningen) zijn diverse kenmerken bekend, waaronder leeftijd, geslacht, sector, vangnetgroep en einddatum dienstverband. Daarnaast is het mogelijk om informatie toe te voegen uit andere UWV bestanden over bijvoorbeeld contacten met UWV en het arbeids- en uitkeringsverleden. Uitgaande van januari 2006 als instroommaand zijn er voor deze maand in januari 2008 24 perioden waarin uitstroom heeft plaatsgevonden. Voor het instroomcohort van juli 2006 zijn dit er 18, voor januari 2007 12. Voor de eerste 12 maanden van de ziekteperiode zijn er dan in januari 2008 genoeg waarnemingen om gemiddelde blijf- en uitstroomkansen te berekenen, te weten 13 tot 24. Voor de kansen na 12 maanden zijn minder waarnemingen aanwezig, maar naarmate meer cohorten beschikbaar komen zullen ook de gemiddelde kansen na 12 maanden op basis van voldoende waarnemingen berekend kunnen worden. Deze kansen kunnen worden gebruikt voor het uitvoeren van analyses en het maken van prognoses over het verloop van nieuwe instroomcohorten en de te verwachten WIA-instroom.

Figuur 4.2 laat zien dat einde dienstverbanders en zieke werklozen die ten minste drie maanden ziek zijn, vaker de maximumduur van twee ziektejaren halen dan uitzendkrachten en herintredende ao'ers. De verschillen zijn al direct zichtbaar in de periode van 4 tot 12 maanden ziekte. Einde dienstverbanders blijven dan vaker ziek. Na 12 maanden is nog 57% ziek, ten opzichte van 47% bij zieke werklozen en slechts 31 en 35% bij uitzendkrachten en herintredende ao'ers. In het tweede ziektejaar vlakt de uitstroom voor alle groepen af en wordt het verschil in blijfaandeel tussen de groepen wat kleiner. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de kans op het behalen van de maximumduur vanaf dat moment meer afhangt van de verstreken ziekteperiode dan van de vangnetgroep.

Figuur 4.2 Blijfaandeel vanaf drie maanden ziekte per vangnetgroep en maand (cohort oktober 2005)



⁴⁵ Zie Kennismemo KM 08/01 Activiteiten vangnet ZW; terugblik en werkprogramma 2008 (januari 2008)

Om een indruk te geven van de voorwaardelijke kans op het halen van de maximumduur is in tabel 4.1 vermeld wat deze kans is na 2, 3, 6, 12 en 18 maanden voor het instroomcohort van oktober 2005. Uit de tabel blijkt onder andere dat de voorwaardelijke kansen van de vangnetgroepen vanaf 12 maanden dichterbij elkaar liggen. Dit illustreert dat naarmate iemand langer ziek is, de kans op uitstroom laag is en de kans om de maximumduur te bereiken hoger wordt. Hoewel het aantal langdurig zieke uitzendkrachten gering is, geldt dat ook zij na 12 maanden een grote kans (61%) hebben om de maximumduur te halen.

Vanuit de uitstroomkant bekeken geven de kansen aan dat van de zieke werklozen en einde dienstverbanders meer dan de helft binnen zes maanden uitstroomt. We hebben op dit moment geen zicht op waar zij terechtkomen: hebben zij werk gevonden, moeten zij een beroep op de WW of bijstand doen of is een eventuele partner verantwoordelijk voor het inkomen? In welke opzichten verschillen zij van de groep die nog niet is uitgestroomd? Deze en andere vragen vormen de aanzet voor een nadere analyse waarbij meerdere cohorten zullen worden betrokken. In combinatie met de draaideuranalyse in UKV 2008-I, waarin wordt teruggekeken naar de herkomst van vangnetters die in 2007 langer dan 13 weken ziek zijn geweest, wordt zo een beeld verkregen van de situatie van vangnetters voor en na instroom in het vangnet.

Tabel 4.1 Kans op maximumduur ZW na x maanden ziekte, cohort oktober 2005 (in %)

	2 mnd	3mnd	6 mnd	12 mnd	18 mnd
Uitzendkrachten	17	22	36	61	80
Einde dienstverbanders	35	36	46	65	83
Zieke WW'ers	29	33	47	69	87
Herintredende AO'ers	16	20	32	64	87

Signaleren van potentiële WIA-aanvragers mogelijk?

De vraag is hoe we kunnen vaststellen welke vangnetters al in een vroeg stadium van de zieke potentiële WIA-aanvragers zijn. Met andere woorden: is het mogelijk om op basis van een aantal in de registratiesystemen bekende persoonskenmerken de langverzuimers te herkennen en deze vervolgens gericht te begeleiden? Met behulp van de kenmerken leeftijd en geslacht is alvast een eerste indruk te geven van de verschillen in de kans op het behalen van de maximumduur. Dit is gebeurd voor de vangnetters uit het cohort oktober 2005 die langer dan drie maanden ziek zijn. Zoals is te verwachten speelt leeftijd een belangrijke rol. De 45-plussers hebben een factor 1,6 meer kans om de maximumduur te halen dan de 35-minners (38% versus 23%). Voor de afzonderlijke vangnetgroepen varieert deze factor van 1,3 voor herintredende ao'ers tot 2,1 voor uitzendkrachten. Bij vrouwen valt op dat het verschil tussen 35-minners en 45-plussers groter is dan bij mannen (zie tabel 4.2). Dit verschil zien we terug bij alle vangnetgroepen, met als uitschieter de einde dienstverbanders. Voor deze groep hebben vrouwen van 45 jaar en ouder een tweemaal zo grote kans op de maximumduur dan jongere vrouwen (35-min). Ook is bij einde dienstverbanders deze kans voor oudere vrouwen ten opzichte van oudere mannen groter: 51 versus 41%. Bij de vangnetgroep zieke werklozen hebben de vrouwen juist een kleinere kans op de maximumduur dan mannen. Dit geldt voor alle drie de leeftijdsgroepen.

Tabel 4.2 Kans op maximumduur na drie maanden ziekte naar leeftijd en geslacht, cohort oktober 2005 (in %)

	Jonger dan 35	35-44 jaar	45 jaar en ouder	Totaal
Totaal	23	31	38	31
Mannen	25	33	37	32
Vrouwen	22	30	40	30

Zoals aan het begin van deze paragraaf al is aangegeven zullen wij hier in een volgende UKV uitgebreider aandacht aan besteden op basis van meerdere kenmerken en instroomcohorten.

Verdeling ZW-instroom en maximumduur naar vangnetgroepen

Ter afsluiting van deze paragraaf wordt ingegaan op de omvang en samenstelling van de populatie zieke vangnetters op twee verschillende momenten. In figuur 4.3 zijn de verdelingen bij instroom en maximumduur van het cohort oktober 2005 weergegeven. Vergelijking van beide figuren maakt duidelijk dat de zieke werklozen en einde dienstverbanders het grootste deel van de maximumduur gevallen voor hun rekening nemen: 83%. Deze uitkomst sluit aan op eerdere bevindingen met betrekking tot het aandeel WIA-claimbeoordelingen⁴⁶. Op het niveau van de vangnetgroepen geven deze figuren aan op welke groepen de meeste aandacht voor preventie van langdurig verzuim en

⁴⁶ Zie onder andere UKV 2008-I, hoofdstuk 2

WIA-instroom gericht dient te worden. Bevordering van herstelgedrag en het inzetten van re-integratiemiddelen van zieke werklozen en einde dienstverbanders, met name voor 45-plussers, kan in potentie in belangrijke mate bijdragen aan een lagere WIA-instroom.

Figuur 4.3 Verdeling ZW-instroom (linkerfiguur, n=30.338) en ZW-maximumduur (rechterfiguur, n=1.472) naar vangnetgroep, cohort oktober 2005



4.3 WAO versus WIA: verschillen aan de poort

Belangrijkste verschillen tussen WAO en WIA

Sinds 2006 is de WIA van kracht, als opvolger van de WAO. De WIA kent hogere drempels om voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering in aanmerking te komen dan de WAO. Deze zijn deels het gevolg van de WIA zelf en deels van aanpalende wetgeving. De drie verschillen die de *toetredingskansen* het meest beïnvloeden zijn de volgende:

1. langere wachttijd: de wachttijd voor de WIA is twee jaar (door Wet Verlenging Loondoorbetalingsverplichting bij Ziekte), voor de WAO was deze één jaar,
2. hogere arbeidsongeschiktheidsdrempel: voor een WIA-uitkering moet men minstens 35% arbeidsongeschikt zijn, bij de WAO lag de drempel bij 15%,
3. strikter schattingsbesluit: bij de WIA-beoordeling wordt het aangepaste Schattingsbesluit toegepast. Onder de WIA heeft een cliënt daardoor een grotere kans op resterende verdien capaciteit, dan (met precies dezelfde beperkingen, opleiding, vaardigheden, salaris en gewerkte uren) onder de WAO het geval zou zijn geweest⁴⁷.

Een andere belangrijk verschil is dat bij de WIA de *duurzaamheid* van de aandoening een rol speelt. Deze is echter niet van invloed op de *toetredingskansen*. De duurzaamheid bepaalt alleen het type uitkering: IVA (als er geen of maar een geringe kans op herstel is) of WGA (als herstel of verbetering van de aandoening niet uit te sluiten is). Hieronder gaan we nader in op de verschillen in toetredingskansen en proberen we het afzonderlijke effect van de veranderingpunten te kwantificeren.

Drempelverhoging zou onder WAO 14 procentpunt meer afwijzingen hebben gegeven

Voor een WAO-uitkering moet men minstens 15% arbeidsongeschikt (AO) zijn, tegenover 35% voor een WIA-uitkering. In 2004 had 14% van de WAO-beoordeelden een arbeidsongeschiktheidspercentage tussen de 15 en 35⁴⁸. Dit is de groep die onder de WAO wel een uitkering krijgt, maar niet voldoende arbeidsongeschikt is voor een WIA-uitkering. Wanneer ook onder het WAO-regime de drempel bij 35% AO had gelegen, was 46% afgewezen. Dit hypothetische aandeel afwijzingen in de WAO is – al dan niet toevallig – even hoog als bij de WIA: daar werd over 2006 en 2007 gemiddeld 46% afgewezen. Deze 46% is echter niet alleen het gevolg van drempelverhoging. Ook het aangepaste Schattingsbesluit en de langere wachttijd hebben dit percentage mede bepaald.

⁴⁷ Het aangepaste Schattingsbesluit is op 1 oktober 2004 van kracht geworden en van toepassing op de herbeoordelingen, de WIA en ook op 'het staartje' van de WAO-beoordelingen.

⁴⁸ Feitelijk betreft het de periode 2003 4e kwartaal t/m 2004 3e kwartaal.

Aantal claimbeoordelingen gehalveerd onder WIA

Tussen het eerste en tweede ziektejaar vindt vaak nog volledig herstel van arbeidsvermogen plaats. Aanvankelijk ging UWV er vanuit dat specifiek als gevolg van de VLZ het aantal WIA-uitkeringen met 12 procentpunt zou verminderen. Dit is namelijk het percentage WAO'ers van wie binnen één jaar de uitkering beëindigd kon worden wegens herstel. Over het effect van VLZ op het aantal aanvragen zijn geen prognose gedaan. De verlenging van de wachttijd van één naar twee jaar heeft hier echter een zeer groot effect op gehad. Voor de WIA worden jaarlijks ongeveer de helft minder claimbeoordelingen uitgevoerd, dan voor de WAO het geval was. Zo zijn in 2004 ruim 65.000 claimbeslissingen over de WAO genomen. Het aantal claimbeslissingen WIA lag in 2006 op ruim 38.000. Alleen al de halvering van het aantal aanvragen maakt dat het VLZ-effect veel sterker is dan '12 procent van het aantal uitkeringen'.

Gevolgen van aangepast Schattingsbesluit *binnen* de WAO

Ook binnen de WAO is het aangepaste Schattingsbesluit nog toegepast, namelijk bij de WAO-beoordelingen na 1 oktober 2004 en bij de Herbeoordelingoperatie van alle arbeidsongeschikten jonger dan 50 jaar. Toepassing van het aSB in de laatste maanden dat nog nieuwe WAO-beoordelingen gedaan werden, had als gevolg dat het percentages afwijzingen (<15% AO) steeg van 31,5 tot 38 procent, een stijging met 6,5 procentpunt. Het percentage 15-35% AO is echter iets gedaald. Wanneer we kijken naar de WIA-afwijzingsdrempel van 35% AO, is het aSB-effect op het aandeel afwijzingen daarom iets kleiner, namelijk slechts 4,5 procentpunt stijging.

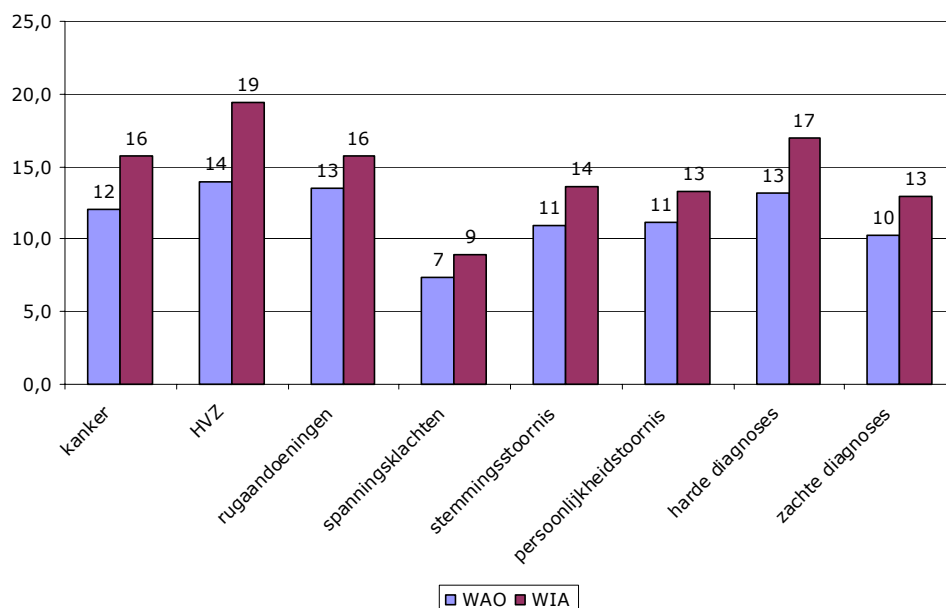
Onder WIA zijn beperkingen ernstiger en 'harder' dan onder WAO

De verlenging van de wachttijd heeft tot een halvering van het aantal claimbeoordelingen geleid. Maar welke gevolgen heeft de verlenging van de wachttijd voor de aard en de ernst van de aandoeningen en beperkingen van cliënten? We veronderstellen dat vooral bij 'moeilijk objectiveerbare aandoeningen' in de loop van het tweede ziektejaar herstel plaatsvindt. Veel voorkomende diagnoses die als 'zacht' ofwel 'moeilijk objectiveerbaar' beschouwd worden zijn bijvoorbeeld *aspecifieke lage rugpijn*, *spanningsklachten*, *surmenage* en *depressie*. Voorbeelden van harde, objectiveerbare diagnoses zijn *kanker*, ziekten van het *hart en vaatstelsel* en *persoonlijkheidsstoornissen*. Als de veronderstelling klopt verwachten we bij cliënten die een WIA-claimbeoordeling ondergaan vaker een 'gemakkelijker objectiveerbare diagnose' dan bij WAO-beoordeelden. Ook is te verwachten dat WIA-beoordeelden over het algemeen meer functionele beperkingen hebben dan cliënten die een WAO-claimbeoordeling ondergingen. De registraties wijzen uit dat dit inderdaad het geval is, maar dat het aandeel 'moeilijk objectiveerbare' diagnose nog steeds substantieel is. Bij de WAO-claimbeoordeling was in 58% van de gevallen sprake van een "moeilijk objectiveerbare diagnose", bij de WIA in 43% van de gevallen⁴⁹. Voor elke diagnosegroep, ongeacht of deze 'gemakkelijker' of 'moeilijk objectiveerbaar' is, zien we verder dat WIA-beoordeelden hierop gemiddeld meer functionele beperkingen hebben dan WAO-beoordeelden. Onder de WAO gaven de verzekeringsartsen op gemiddeld 11,5 onderdelen van het functioneren beperkingen aan, onder WIA op gemiddeld 14,6 onderdelen⁵⁰. In figuur 4.4 is ter illustratie het gemiddelde aantal beperkingen voor enkele hoofdgroepen van aandoeningen weergegeven onder WIA en onder WAO.

⁴⁹ Bij deze verschillen maken we enig voorbehoud: ten tijde van de WAO vulden veel artsen van de ex-uitvoeringsinstellingen USZO en GUO de diagnosecodes niet in het registratiesysteem in, maar alleen in het (papieren) medisch dossier. Bij de weergegeven percentages is ervan uitgegaan dat de verdeling hard/zacht voor USZO en GUO niet afwijkt van de andere ex-uvi's.

⁵⁰ In werkelijkheid zal het contrast in beperkingen groter zijn, omdat de verzekeringsartsen onder de WIA de instructie kregen terughoudend te zijn met het aankruisen van beperkingen, ten gunste van het omschrijven van de precieze aard ervan. Dit om in het CBBS beroepen niet onnodig uit te sluiten.

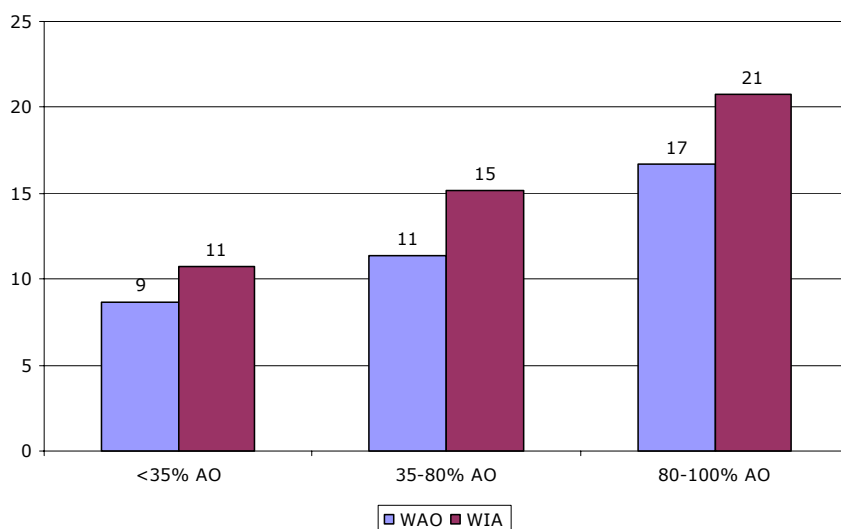
Figuur 4.4 Gemiddeld aantal functionele beperkingen voor enkele diagnosegroepen, bij WAO- en WIA-claimbeoordeling



Ook binnen dezelfde arbeidsongeschiktheidsklassen meer beperkingen onder WIA

In figuur 4.5 is het gemiddelde aantal beperkingen naar uitkomst van de claimbeoordeling weergegeven. Te zien is dat binnen elke vergelijkbare AO-klasse, het aantal beperkingen binnen WIA groter is dan binnen de WAO. Een dergelijk groot verschil was niet zichtbaar voor en na toepassing van het aSB *binnen* de WAO. Binnen de klassen 35-80% is het gemiddeld aantal beperkingen iets gestegen, binnen de lagere klassen niet. Er is geen verschil in het gemiddeld aantal beperkingen van volledig arbeidsongeschikte WAO-instromers, voor en na aSB. Dit suggereert dat het hogere aantal beperkingen binnen elke WIA-klasse grotendeels een VLZ-effect en geen aSB-effect is.

Figuur 4.5 Gemiddeld aantal functionele beperkingen voor enkele diagnosegroepen, bij WAO- en WIA-claimbeoordeling



Verzekeringsarts stelt vast of er benutbare mogelijkheden zijn

Bij de claimbeoordeling onderzoekt de verzekeringsarts of er op dat moment benutbare mogelijkheden voor het verrichten van arbeid zijn. Wanneer dit niet het geval is, wordt de cliënt arbeidsongeschikt *op medische gronden* verklaard en vindt geen arbeidsdeskundige schatting plaats. Dit kan zich voordoen in de volgende situaties: bij opname in ziekenhuis of AWBZ-instelling, langdurige bedlegerigheid, sterke beperking in algemene dagelijkse levensverrichtingen, sterke beperking in het sociaal en persoonlijk functioneren of sterk wisselende mogelijkheden. Als op termijn verbetering te verwachten is, wordt een herbeoordeling ingepland.

Duurzaamheid van de beperkingen

Hoe zit het dan precies met de *duurzaamheid* van beperkingen? De WAO-registraties geven hierover geen informatie, maar de WIA-registraties wel. In 2007 blijkt voor 41% van de cliënten zonder benutbare mogelijkheden de kans op verbetering gering of uitgesloten. Bij de overige 59% is de verbeteringskans redelijk tot goed. Bij ruim de helft van de WIA-beoordeelde zonder benutbare mogelijkheden, is dit dus een tijdelijke situatie. Ook in geval er wel benutbare mogelijkheden zijn, kan de verzekeringsarts 'vrijwillig' in het systeem aangeven of de beperkingen al dan niet duurzaam zijn. Bij driekwart is dit ook gedaan. Bij 29% van alle cliënten met benutbare mogelijkheden, geeft de verzekeringsarts aan dat de kans op verbetering gering of afwezig is, wat dus een ondergrens is, omdat het niet altijd wordt ingevuld. Ook bij benutbare mogelijkheden is dus nog redelijk vaak sprake van duurzaamheid van de beperkingen.

Onder WIA niet vaker GBM dan onder WAO

Verwacht zou worden dat verzekeringsartsen sinds de WIA vaker constateren dat er geen benutbare mogelijkheden zijn. Juist in de eerder omschreven ernstige situaties, lijkt herstel tussen het eerste en tweede ziektejaar immers minder waarschijnlijk. Toch is er onder beide wetten geen verschil in het aandeel cliënten zonder benutbare mogelijkheden (GBM): onder zowel WAO als WIA ligt dit rond de 13,5 procent. We hebben gezien dat bij ruim de helft van de WIA-cliënten met GBM om een tijdelijke situatie gaat. Dit verklaart waarom onder het WIA-regime niet *veel* vaker GBM wordt vastgesteld dan onder de WAO. Toch zou een lichte stijging te verwacht zijn geweest. Waarom die is uitgebleven kunnen we niet volledig verklaren. Wellicht speelt een rol dat onder WIA de toepassing van GBM nog strikter is geworden, waardoor verzekeringsartsen in meer situaties de noodzaak zien van een arbeidsdeskundige schatting. Onder de WIA wordt wel iets vaker een urenbeperking opgelegd dan onder de WAO (30,7 versus 26,5 procent), wat wel wijst op ernstiger aandoeningen⁵¹.

WIA- en WAO-beoordeelde verschillen weinig op achtergrondkenmerken

In principe is het mogelijk dat de verlenging van de wachttijd tot gevolg heeft dat de WIA-claimbeoordeelde andere achtergrondkenmerken hebben dan bij de WAO. Hieronder zijn de verschillen op de belangrijkste kenmerken weergegeven:

- geslacht: bij de WIA-beoordeling is 47 procent man, bij de WAO was dit 46 procent;
- leeftijd: bij de WIA zien we meer ouderen (22 versus 17 procent 55-plus) en iets minder jongeren (24 versus 20 procent 35-min);
- opleidingsniveau: bij de WIA beoordeelde ligt het opleidingsniveau iets lager;
- werkuren: onder de WIA-beoordeelde zien we iets minder parttimers;
- salaris: onder de WIA-beoordeelde zien we iets meer 'middenloners'.

Na correctie voor de onderlinge samenhang tussen deze vijf achtergrondkenmerken met logistische regressieanalyse, blijkt de leeftijd verreweg het belangrijkste verschilpunt tussen WIA- en WAO-beoordeelde, op afstand gevolgd door het salaris. Het verschil op de overige kenmerken is zeer klein, maar – vanwege de grote aantallen – statistisch significant.

Schatting omvang effect van aSB en verlenging wachttijd op afwijzingskans

Het effect van de WIA-drempelverhoging konden we simuleren, door dit bij de WAO op 35% AO te leggen. Op basis van vergelijkingen tussen aSB- en oSB⁵²-toepassing binnen de WAO, hebben we ook schattingen kunnen maken van het aSB-effect. Schatten van de omvang van effect van het aangepaste Schattingsbesluit (aSB) binnen WIA en de verlenging van de wachttijd op de *afwijzingskans* is lastiger. Het effect van het aSB kunnen we niet rechtstreeks vaststellen, omdat in onze registratiebestanden geen variabelen zitten, die hiervoor een indicator vormen. Wel kunnen we het effect van de verandering in de samenstelling van de cliënten die aan de poort komen op de

⁵¹ De urenbeperking vormt een onderdeel van de functionele mogelijkhedenlijst. In onze analyses behandelen we de urenbeperking echter apart, omdat deze een relatief grote invloed heeft de uitkomst van de arbeidsongeschiktheidschatting.

⁵² oSB: eerdere schattingsbesluit

afwijzingskans schatten. Dit doen we door de *verwachte* afwijzingskans te bepalen. Dit is de afwijzingskans die we *verwachten* op basis van leeftijd, geslacht, opleidingsniveau, uurloon, aantal werkuren, urenbeperking, diagnose en aantal beperkingen⁵³. De uitkomsten staan in tabel 4.3. De analyse heeft alleen betrekking op de cliënten met benutbare mogelijkheden die de volledige schattingsprocedure hebben doorlopen. Alleen voor deze cliënten – ongeveer driekwart van alle beoordeelde – zijn namelijk alle relevante achtergrondkenmerken bekend.

Tabel 4.3 Relatieve kans op afwijzing in de WIA, vergeleken met WAO (bij fictieve afwijzingsgrens van 35%-AO), na correctie voor verschillen in kenmerken van cliënten

	WAO	WIA	totaal
afwijzingskans totale groep beoordeelde	46%	46%	46%
afwijzingskans bij cliënten met benutbare mogelijkheden	51%	52%	51,6%
verwachte afwijzingskans op basis van achtergrondkenmerken	55%	48%	51,6%
verschil tussen verwachte afwijzingskans en waargenomen afwijzingskans	-4%	+4%	0%

Binnen de groep waarop de analyse gebaseerd is het percentage afwijzingen groter dan in de totale groep. Cliënten zonder benutbare mogelijkheden worden immers niet afgewezen. Van al deze WAO- en WIA-beoordeelde samen is 51,6 procent afgewezen, bij de WIA een fractie meer dan bij de WAO. Uitgaande van deze gemiddelde afwijzingskans van 51,6 procent, hebben we met logistische regressieanalyse berekend wat de afwijzingskans is voor elke mogelijke combinatie van leeftijd, geslacht, urenomvang, salarisklasse, urenbeperking, opleidingsniveau en aantal beperkingen op de FML. Dit levert als uitkomst dat we, gegeven de opbouw van de WAO-groep daar 4 procentpunt meer afwijzingen hadden kunnen verwachten, en bij de WIA-groep juist 4 procentpunt minder. Het verschil in percentage afwijzingen tussen WAO en WIA had dus ongeveer 8 procentpunt moeten zijn, terwijl het in werkelijkheid maar 1 procentpunt is. Naar schatting heeft het aSB dus 7 procentpunt extra afwijzingen tot gevolg heeft gehad. Iets kleinere verschilpercentages hebben we gezien voor en na toepassing van het aSB binnen de WAO.

Conclusie

Met de invoering van de WIA is het aantal nieuwe arbeidsongeschikten sterk afgenomen. De afname sinds 2004 is voor het belangrijkste deel het gevolg van VLZ. Deze wet heeft geleid tot de helft minder aanvragen. Kijken we alleen naar de cliënten die een claimbeoordeling ondergaan, zien we dat onder de WIA meer claims worden afgewezen dan onder de WAO: 46% versus 32%. We hebben op verschillende manieren geprobeerd om de afzonderlijke bijdragen van WIA, aSB en VLZ aan de verhoogde afwijzingskans te kwantificeren. Onze beste schattingen zijn als volgt:

- de verhoogde WIA-drempel (35% AO) heeft voor 14 procentpunt extra afwijzingen gezorgd in vergelijking met de WAO-drempel (15% AO);
- het aSB heeft naar ruwe schatting 7 procentpunt *meer* afwijzingen tot gevolg dan het oSB;
- VLZ heeft naar ruwe schatting 7 procentpunt *minder* afwijzingen tot gevolg, omdat na twee jaar cliënten met een wat ernstiger problematiek resteren.

De verlenging van de wachttijd heeft het beoogde effect gesorteerd dat minder mensen aan de poort van de WIA verschijnen. De cliënten die hier wel terecht komen, hebben - ongeacht of ze nu wel of niet recht blijken te hebben op een WIA-uitkering – gemiddeld meer beperkingen in de functionele mogelijkheden voor het verrichten van arbeid dan de WAO-beoordeelde.

4.4 Wajong

Inleiding

Nu de tweede fase van het dossieronderzoek is afgerond kan – voor het eerst – inzicht worden gegeven in de participatiemogelijkheden van Wajongers. Het gaat hier om de participatiemogelijkheden van de onderzochte groep in het dossieronderzoek, namelijk Wajongers die tussen 2002 en 2006 zijn ingestroomd. Dit inzicht is onder andere nodig om na te gaan of er ruimte is om de (huidige) participatiegraad te verbeteren.

⁵³ Dit is gedaan met logistische regressieanalyse. De WAO-beoordeelde uit 2004-IV t/m 2004-III zijn in één bestand samengevoegd met de WIA-beoordeelde uit 2006-2007. De afhankelijke variabele is wel/niet afwijzing.

In de vorige UKV is het participatieoordeel van de onderzochte groep bij instroom aan de orde geweest. In deze paragraaf worden de resultaten hiervan nog eens kort samengevat. Verder wordt ingegaan op wat Wajongers daadwerkelijk doen (feitelijke participatiestatus), hoe het participatieoordeel zich verhoudt tot de feitelijke status en wat de mogelijkheden zijn om de (huidige) participatiegraad te verhogen. Een uitgebreide beschrijving van de resultaten van het onderzoek is te vinden in het Kennis Cahier 08-01 'De participatiemogelijkheden van de Wajonginstroom'.

Participatieoordeel bij instroom

In de vorige UKV is het participatieoordeel van de onderzochte groep bij instroom aan de orde geweest. Hieruit bleek dat in de periode 2002-2006 44% van de Wajongers volgens het oordeel van de verzekeringsarts en/of arbeidsdeskundige mogelijkheden tot loonvormende arbeid (31% reguliere werkgever en 13% sociale werkplaats) heeft. Voor 7% wordt ingeschat dat dagbesteding of vrijwilligerswerk de hoogst haalbare vorm van participatie is. De overige 49% heeft op het moment van instroom het oordeel gekregen dat er geen participatiemogelijkheden zijn.⁵⁴

Wajongers die als oordeel 'begeleiding naar reguliere werkgever' krijgen worden dus voor een deel in staat geacht tot het uitvoeren van loonvormende arbeid. Wel is het zo dat de beperkingen van Wajongers voorwaarden stellen aan het soort werk dat Wajongers kunnen doen en aan de ondersteuning die ze bij het werk nodig hebben. In kader 4.2 wordt een beeld van de beperkingen van Wajongers gegeven.

Het oordeel over de participatiemogelijkheden bij instroom geeft een eerste indicatie van de mogelijk te bereiken participatiegraad. Het betreft hier wel een eerste oordeel. Jongeren zijn op 18-jarige leeftijd nog niet uitontwikkeld en daardoor kunnen mogelijkheden in de loop van de tijd toe- of afnemen. Of Wajongers daadwerkelijk gaan participeren hangt ook af van factoren als de beschikbaarheid van werk. Om inzicht te krijgen in de participatie die Wajongers daadwerkelijk bereiken is een analyse nodig van de feitelijke participatie.

Participatiestatus eind 2006

In het dossieronderzoek is voor zover mogelijk de actuele participatiestatus van de onderzochte groep vastgesteld⁵⁵. Het gaat hier om de stand ultimo 2006. In tabel 4.4 is de feitelijke participatiestatus eind 2006 weergegeven. Hierbij moet worden opgemerkt dat inmiddels 6% van de onderzochte groep is uitgestroomd. Om een goed beeld te krijgen van de participatiegraad van de (eerder ingestroomde) Wajongers is de (participatie)status van de groep waarvan de uitkering is beëindigd meegenomen in de analyse⁵⁶.

Uit de tabel blijkt dat:

- 29% Van de analysegroep in een vorm van loonvormende arbeid participeert waarvan ruim 22% bij een reguliere werkgever en ruim 6% in een sociale werkplaats. Kader 4.3 geeft een beeld van het soort werk dat Wajongers doen.
- 9% bezig is met een traject naar regulier werk en 3% op de wachtlijst staat voor een sociale werkplaats.
- 11% participeert in de vorm van dagbesteding of vrijwilligerswerk.
- 29% niet participeert.
- Van 20% kan geen participatiestatus worden vastgesteld. Daarvan zit 15%-punt nog op school of studeert⁵⁷. Verwacht kan worden dat een belangrijk deel van deze groep op termijn in een of andere vorm zal gaan participeren.

⁵⁴ Van deze 49% heeft 19% duurzaam geen mogelijkheden op medische gronden. 18% heeft tijdelijk geen mogelijkheden op medische gronden. Het gaat hier om Wajongers die wegens een observatie of (dag)behandeling (in een AWBZ erkende instelling) momenteel niet beschikbaar zijn voor arbeid. 13% heeft geen mogelijkheden op arbeidskundige gronden. Bij deze groep heeft de verzekeringsarts aangegeven dat er mogelijkheden op medische gronden zijn, maar stelt de arbeidsdeskundige vervolgens vast dat deze mogelijkheden te beperkt zijn om tot participatie te komen.

⁵⁵ Informatie uit de dossiers is hiervoor aangevuld met informatie uit de registratiesystemen, zoals de status van de uitkering (lopend of beëindigd) en dienstverbandgegevens ultimo 2006

⁵⁶ 2/3^e van deze groep is uitgestroomd wegens herstel (minder dan 25% arbeidsongeschikt), 1/6^e is overleden en 1/6^e is uitgestroomd wegens andere redenen (bijvoorbeeld detentie). Van degenen die uitgestroomd zijn wegens herstel is 50% aan het werk en 50% zit op school of op een traject naar werk. Om een goed beeld te krijgen van de participatiegraad van de (eerder ingestroomde) Wajongers is het van belang dat de (participatie)status van de groep waarvan de uitkering is beëindigd wordt meegenomen in de analyse.

⁵⁷ Het gaat hier om Wajongers waarvan de mogelijkheden nog (moeten) worden onderzocht of waarvan geen informatie over de feitelijke status beschikbaar is.

Kader 4.2 Participatieladder en beperkingen

Participatiemogelijkheden van Wajongers zijn voor een deel afhankelijk van de beperkingen die ze hebben. Om een inzicht te geven in deze beperkingen zijn de dossiergegevens gekoppeld aan de FML (Functionele Mogelijkheden Lijst) gegevens die in het CBBS zijn geregistreerd. Op de FML geeft de verzekeringsarts aan in hoeverre de cliënt beperkt is in het verrichten van werk op zes gebieden (persoonlijk functioneren, sociaal functioneren, aanpassing aan fysieke omgevingseisen, dynamisch handelen, statische houdingen en werktijden). De FML wordt (meestal) alleen ingevuld voor cliënten die duurzaam benutbare mogelijkheden (DBM) hebben. Inzicht in de beperkingen kan dus ook alleen voor deze groep worden gegeven.

Analyse van de beperkingen laat zien dat:

- Bijna alle Wajongers beperkingen hebben op het gebied van het persoonlijk of sociaal functioneren. Een minder grote groep heeft (daarnaast) lichamelijke beperkingen.
- Wajongers die geacht worden bij een reguliere werkgever te kunnen werken gemiddeld minder beperkingen hebben in het persoonlijk en sociaal functioneren dan Wajongers waarbij het oordeel "dagbesteding/vrijwilligerswerk" is gesteld. Wajongers met als oordeel "begeleiding naar sociale werkplaats" zitten wat betreft het aantal beperkingen er tussen in.
- Hoewel de groep met als participatieoordeel reguliere werkgever minder beperkingen in het persoonlijk en sociaal functioneren heeft dan de andere groepen (sociale werkplaats en dagbesteding) laten de beperkingen zien dat er voor deze groep wel aanpassingen in en rondom het werk nodig zijn om te kunnen slagen. Zo blijkt o.a. dat:
 - bijna de helft beperkt is in het zelfstandig handelen in het dagelijkse leven
 - ruim 60% intensieve begeleiding nodig heeft bij het verrichten van loonvormende arbeid en/of moet kunnen terugvallen op leidinggevende en collega's.
 - met betrekking tot het werk zelf geldt dat:
 - het bij ruim 80% werk zonder deadlines of productiepieken moet zijn,
 - het bij bijna 70% moet gaan om een voorspelbare werksituatie,
 - het bij ongeveer de helft moet gaan om werk waarin geen hoog handelingstempo is vereist, er sprake is van vaste en bekende werkwijzen en werk dat geen veelvuldige storingen of onderbrekingen kent.
- wat betreft het sociaal functioneren bijna 80% beperkt is in het omgaan met conflicten en ruim 60% beperkt is in het samenwerken.

Tabel 4.4 Participatiestatus*, procentuele verdeling

	Totaal 2002-2006
1. Reguliere werkgever	22%
2. Traject richting regulier werkgever	9%
3. Sociale werkplaats	6%
4. Wachtlijst sociale werkplaats/SW-indicatie	3%
5. Dagbesteding/vrijwilligerswerk	11%
6. (Tijdelijk) geen participatiemogelijkheden	29%
7. Status onbepaald	20%
<i>Waarvan</i>	
- school/studie	15%
Totaal	100%
Loonvormende arbeid (1+3)	29%
Op weg naar participatie in loonvormende arbeid (2+4)	12%
Participatie in ruime zin (1+3+5)	39%
(Tijdelijk) geen participatiemogelijkheden (6)	29%

*stand ultimo 2006

Uit nadere analyse van de dienstverbanden blijkt dat een belangrijk deel van de Wajongers die initieel werken vrij snel na instroom in de Wajong uitvalt⁵⁸. Van de Wajongers die in 2002 zijn ingestroomd en eind 2002 een dienstverband (inclusief sociale werkplaats) hadden werkte eind 2005 nog 60% (40% is dus uitgevallen). De latere instroomcohorten geven een zelfde beeld. Bovendien blijkt dat uitval vooral in het begin (eerste jaar) plaatsvindt. Het aandeel Wajongers dat werkt is wel stabiel, maar de populatie die werkt wisselt.

⁵⁸ Het is niet duidelijk wat de aard van de uitval is. We kunnen niet achterhalen of het gaat om het mislukken van de overgang van stage naar werk of dat het gaat om uitval uit werk (uit een dienstverband).

Kader 4.3 Soort werk Wajongers

In het dossieronderzoek is ook gekeken naar het soort werk dat Wajongers doen. Voor ruim de helft van de Wajongers die bij een reguliere werkgever werkt is hierover informatie gevonden. Over het algemeen levert dit vooral een beeld op van waar (of als wat) ze werken. Welke werkzaamheden ze precies uitvoeren is vaak niet duidelijk. In onderstaande tabel is een overzicht gemaakt van het meest voorkomende werk van Wajongers zoals we dat in de dossiers hebben kunnen vinden.

Tabel 4.5 Soort werk Wajongers bij reguliere werkgever

Soort werk	%
medewerker horeca	11%
medewerker groenvoorziening / hoveniersbedrijf / kwekerij	11%
medewerker supermarkt	6%
medewerker bouw- , houtbedrijf	6%
productiemedewerker	5%
verkoopmedewerker	5%
keukenhulp (spoelen, afwassen)	5%
schoonmaker	5%
magazijnmedewerker	4%
administratief medewerker	3%
medewerker bakkerij	3%
overig	35%
Totaal	100%
totaal aantal	169

Uit de tabel blijkt dat veel Wajongers in de horeca werken. Wat ze daar doen kan erg verschillen. De een werkt in de bediening, de ander werkt bijvoorbeeld in de keuken bij McDonald's. Bij medewerkers bij een hout- of bouwbedrijf zijn er Wajongers die (alleen) hand- en spandiensten verrichten, maar ook die assisteren bij de houtbewerking of timmerman zijn. Wajongers die in een supermarkt werken, werken daar vaak als vakkenvuller. Verder valt op dat veel Wajongers hulpkracht, assistent, aankomend medewerker of leerling zijn.

Ook is gekeken naar het soort werk van Wajongers die bij een sociale werkplaats werken. De meeste Wajongers (ongeveer 30%) doen in- en uitpakwerk, ook een groot deel van de Wajongers werkt in de groenvoorziening of bij een kwekerij (ongeveer 20%). Daarnaast zien we, net als bij Wajongers die bij een reguliere werkgever werken, magazijnmedewerkers, productiemedewerkers, keukenhulpen en schoonmakers.

Participatieoordeel versus participatiestatus

Uit de analyse van de participatiestatus blijkt dat 29% loonvormende arbeid verricht. Dit percentage is lager dan de 44% van de Wajongers waarvan bij instroom werd ingeschat dat ze kunnen participeren in loonvormende arbeid. In tabel 4.6 is te zien waarom deze percentages van elkaar afwijken: 12% is namelijk nog bezig met een traject richting loonvormende arbeid en bij 20% is de participatiestatus nog onbepaald. Het merendeel (15%-punt) van de groep waarbij de participatiestatus nog onbepaald is, zit nog op school. De verwachting is dat een groot deel van de Wajongers die nog op school zitten in de toekomst loonvormende arbeid zullen gaan verrichten. Dat zou dan betekenen dat het deel dat uiteindelijk in loonvormende arbeid zal participeren hoger kan uitvallen dan ten tijde van de instroom werd ingeschat. Dit blijkt ook uit het verschil tussen het percentage dat bij instroom (tijdelijk) geen participatiemogelijkheden heeft en het percentage Wajongers dat eind 2006 (tijdelijk) niet participeert, omdat ze geen mogelijkheden hebben. Het aantal Wajongers, waarvoor vastgesteld kan worden dat ze geen participatiemogelijkheden hebben, is nog maar 60% van de inschatting bij het participatieoordeel.

Tabel 4.6 Participatie: oordeel versus status (totaalbeeld)

	Participatieoordeel bij instroom	Participatiestatus ultimo 2006
Loonvormende arbeid	44%	29%
Op weg naar loonvormende arbeid	-	12%
Dagbesteding of vrijwilligerswerk	7%	11%
(Tijdelijk) geen participatie	49%	29%
Subtotaal	100%	80%
Participatie onbepaald	-	20%
Totaal	100%	100%

In tabel 4.7 is de vergelijking opgenomen tussen het oordeel en de status voor de verschillende groepen die bij het oordeel zijn onderscheiden⁵⁹. 84% van de groep met het oordeel 'begeleiding naar reguliere werkgever' is eind 2006 aan het werk bij een reguliere werkgever of is op weg daar naar toe. Van de groep met 'begeleiding naar sociale werkplaats' als oordeel werkt eind 2006 61% ook daadwerkelijk daar of staat op de wachtlijst. Opvallend is dat 24% van deze groep bij een reguliere werkgever werkt of met een traject daarnaar toe bezig is. Ook bij het merendeel van de groep met als oordeel 'dagbesteding/vrijwilligerswerk' komt de participatiestatus overeen met het oordeel: 79% zit eind 2006 op dagbesteding of doet vrijwilligerswerk. Voor de drie groepen met 'geen participatiemogelijkheden' als oordeel geldt dat bij het merendeel de participatiestatus overeenkomt met het oordeel. Wel is het zo dat bij Wajongers met tijdelijk geen participatiemogelijkheden zich de grootste verschuivingen hebben voorgedaan: een derde werkt eind 2006 bij een reguliere werkgever of is op weg daar naar toe. Het gaat hier om Wajongers die ten tijde van de instroom onder (dag)behandeling in een instelling waren en na behandeling in staat zijn te participeren.

Tabel 4.7 Participatieoordeel naar participatiestatus, Totaal 2002-2006⁶⁰

Participatieoordeel	Participatiestatus				Totaal
	Reguliere werkgever*	Sociale Werkplaats**	Dagbesteding/vrijwilligerswerk	(Tijdelijk) geen Participatiemogelijkheden	
Reguliere werkgever	84%	7%	2%	8%	100%
Sociale werkplaats	24%	61%	8%	7%	100%
Dagbesteding/vrijwilligerswerk	14%	1%	79%	5%	100%
Geen mogelijkheden op arbeidsdeskundige gronden	18%	4%	6%	73%	100%
Tijdelijk geen mogelijkheden (medische gronden)	33%	3%	9%	55%	100%
Duurzaam geen mogelijkheden (medische gronden)	8%	6%	17%	69%	100%

* Inclusief Wajongers die bezig zijn met traject richting reguliere werkgever

** Inclusief Wajongers die op de wachtlijst staan

Conclusies

Wat kan op basis van de onderzoeksresultaten worden geconcludeerd? Ten eerste blijkt dat het oordeel over de participatiemogelijkheden bij instroom een redelijk goede voorspeller is voor de mogelijkheden van Wajongers. Bij 71% van de onderzochte groep komt de participatiestatus overeen met het oordeel. Niettemin staan de mogelijkheden bij instroom niet vast. Wajongers realiseren na een bepaalde tijd een beter resultaat dan verwacht kon worden bij instroom (22% participeert op een hoger niveau). Dat geeft aan dat er meer ruimte is voor participatie dan het

⁵⁹ De groep waarvan de participatiestatus onbepaald is is hier buiten beschouwing gelaten. Om tot een goede vergelijking te komen zijn bij de participatiestatus de groepen 'werkt bij een reguliere werkgever en 'traject richting reguliere werkgever' bij elkaar genomen. Dit geldt ook voor de groepen die bij een sociale werkplaats werkt en die op de wachtlijst staat.

⁶⁰ Participatiestatus exclusief de groep met onbepaalde status.

oordeel op het moment van keuren suggereert. Het participatieoordeel is geen "deterministisch" gegeven maar moet vooral gezien worden als het startpunt van de re-integratieactiviteiten.

Ten tweede is geconstateerd dat er een verschil bestaat tussen het percentage Wajongers waarvan bij instroom wordt ingeschat dat zij kunnen participeren in loonvormende arbeid (44%), en het percentage dat daadwerkelijk participeert (29%). Dit verschil wordt veroorzaakt doordat een deel van de Wajongers nog op weg is naar een vorm van loonvormende arbeid (via een traject of de wachtlijst van de sociale werkplaats) en doordat een deel nog op school zit.

Uit de analyses blijkt dat er geen specifieke groepen Wajongers zijn die wat betreft participatiemogelijkheden over het hoofd worden gezien. Voor zover uit het oordeel over de participatiemogelijkheden bij de claimbeoordeling blijkt dat Wajongers kunnen participeren in loonvormende arbeid, doen ze dat, zijn ze op weg naar loonvormende arbeid of zitten ze nog op school. Wel blijkt dat het van belang is dit oordeel niet definitief vast te zetten, omdat een aantal Wajongers tot meer in staat blijkt dan bij de instroom werd verwacht.

De vraag is vervolgens waar ruimte ligt om het participatiepercentage te verbeteren. Ten eerste is het belangrijk dat de gerealiseerde participatie duurzaam wordt gemaakt. Uit het onderzoek blijkt dat een belangrijk deel van de Wajongers (circa een derde) binnen één jaar na instroom hun baan verliest of geen aansluiting vindt tussen stage en werk. Wanneer dit verbeterd kan worden – bijvoorbeeld door een betere aansluiting tussen stage en werk of door een betere begeleiding van de Wajongers en zijn werkgever - neemt de participatie van Wajongers toe. Ten tweede kan het participatiepercentage worden verhoogd door te voorkomen dat trajecten mislukken, door het wegwerken van de wachtlijsten en door het beter laten aansluiten van school en werk.

5 WERK: re-integratiepotentieel van UWV

De arbeidsparticipatie is de laatste jaren toegenomen, maar nog niet genoeg om de kosten van de vergrijzing op lange termijn te kunnen dragen. Bovendien staan nog steeds bepaalde groepen zoals oudere werklozen en mensen met een arbeidshandicap aan de kant. Het kabinet is dan ook op zoek naar maatregelen die de arbeidsparticipatie bevorderen.

Recentelijk heeft de Commissie Arbeidsparticipatie (bekend als de commissie Bakker) een aantal adviezen, voor zowel de korte als de lange termijn, uitgebracht over maatregelen die de arbeidsparticipatie moeten verhogen naar 80%. De voorstellen voor de lange termijn houden onder andere een hervorming in van de werkloosheidsverzekering naar een werkverzekering, met een gedeeld eigen risico voor werkgevers. De duur van deze werkverzekering zal korter zijn dan de huidige WW. Voor de hoogte van de uitkering wordt een geleidelijk afbouw richting bijstandsniveau voorgesteld. Het kabinet had, voor de korte termijn, ook al andere maatregelen in petto om cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk te helpen. Zo is de Wet Stimulering Arbeidsparticipatie (STAP) in voorbereiding. UWV kan door deze wet in 2009 tijdelijke loonkostensubsidies inzetten voor groepen die met het huidige re-integratieinstrumentarium moeilijk aan het werk komen.

Om in te schatten hoeveel cliënten in aanmerking komen voor een loonkostensubsidie is een update gemaakt van de ramingen van het re-integratiepotentieel van UWV. Verwacht wordt dat een kleine 130.000 cliënten eind 2008 moeilijk aan het werk komen. De meesten daarvan bevinden zich in de WW en WAO. In de jaren 2009 en 2010 neemt het potentieel af tot respectievelijk 120.000 en 113.000 personen.

Het re-integratiepotentieel bij de WW bestaat uit personen die langer dan een jaar werkloos zijn. Het merendeel van de instroom (80%) is binnen een jaar de WW weer uit, vooral door werkhervatting. Het potentieel dat overblijft, bestaat vooral uit ouderen: driekwart is 50 jaar of ouder, ongeveer 30% is 60 jaar of ouder. Deze langdurig werklozen worden in de terugkeer naar de arbeidsmarkt belemmerd door gezondheidsproblemen, hun leeftijd, opleiding en werkervaring. Hierbij zijn nauwelijks verschillen tussen langdurig werklozen met en langdurig werklozen zonder een veelgevraagd beroep.

De afgelopen jaren hebben diverse aanpassingen in de werkloosheidswet al geleid tot verkorting van de WW duur. Deze duurverkorting raakt vooral de ouderen. Hierdoor stromen meer mensen uit wegens het bereiken van de maximumduur van de uitkering. De kansen op werkhervatting zijn wel wat toegenomen bij de oudere werklozen, maar zijn nog steeds erg laag in vergelijking met de jongere werklozen. Van de jongeren onder de 35 jaar hervat 60% binnen een jaar het werk. Bij ouderen van 57,5 jaar en ouder is dat maar 25%. Oudere werklozen komen niet automatisch sneller aan het werk door een toenemend aantal openstaande vacatures. Re-integratie kan mogelijke belemmeringen bij de werkzoekenden wegnemen, maar succesvolle participatie voor de moeilijke groepen vergt inspanningen van velen, waaronder die van de werkgever.

5.1 Maatregelen ter bevordering van de arbeidsparticipatie

Het vergroten van de arbeidsparticipatie staat hoog op de agenda. Vooral door de toename van de arbeidsparticipatie van vrouwen (zie figuur 5.1) en ouderen vertoont de netto arbeidsparticipatie (kader 5.1) de laatste jaren een stijgende lijn.

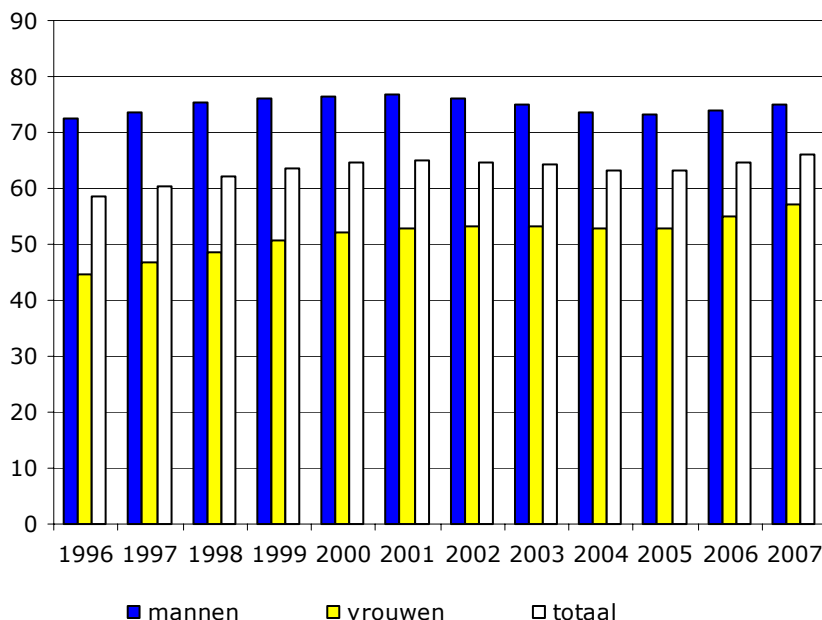
Kader 5.1 Arbeidsparticipatie: verschil tussen bruto en netto

Bij arbeidsparticipatie wordt er onderscheid gemaakt tussen bruto en netto arbeidsparticipatie. Onder bruto arbeidsparticipatie wordt zowel de werkzame als de werkloze beroepsbevolking verstaan in procenten van de bevolking (15 t/m 64 jaar). Volgens de CBS definitie hoor je tot de beroepsbevolking als je minimaal 12 uur werkt en/of aangeeft minimaal twaalf uur te willen werken en daar ook naar op zoek bent. Bij netto arbeidsparticipatie kijkt men alleen naar het gedeelte dat daadwerkelijk werkt.

Toch staat nog steeds een grote groep mensen aan de kant, ondanks de gunstige economische conjunctuur. Het kabinet zoekt dan ook naar maatregelen om de arbeidsparticipatie verder te laten toenemen en vooral ook om mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk te

krijgen. Het kabinet heeft in december 2007 de commissie Arbeidsparticipatie in het leven geroepen (commissie Bakker) en als opdracht meegegeven het kabinet te adviseren over maatregelen die nodig zijn om de arbeidsparticipatie te verhogen. De commissie heeft onderzocht welke maatregelen nodig zijn om de bruto arbeidsparticipatie te verhogen naar 80%, het percentage wat volgens het middellange-termijn-advies van 2006 van de Sociaal Economische Raad nodig is om de verzorgingsstaat betaalbaar te houden⁶¹.

Figuur 5.1: Netto arbeidsparticipatie (Bron CBS Statline), in %



Er zijn adviezen voor de korte, de middellange en de langere termijn. Die van de commissie Bakker beslaan een breed terrein. In dit hoofdstuk gaan we (in paragraaf 5.4) in op enkele consequenties van de voorgestelde aanpassingen van de WW. Belangrijke adviezen⁶² van deze commissie zijn in kader 5.2 samengevat.

Ook het kabinet had al maatregelen in petto. Per 1 juli 2008 wordt een nieuwe richtlijn passende arbeid ingevoerd, waarbij na een jaar werkloosheid alle arbeid passend is. Dit heeft alleen gevolgen voor hoger opgeleide werklozen, die werkloos worden op of na 1 juli 2008. In de oude situatie werd na 18 maanden werkloosheid alle arbeid passend voor de hoog opgeleiden. Voor middelbaar en lager opgeleiden was alle arbeid al passend na een jaar werkloosheid. Ultimo 2007 waren er bijna 18.000 hoog opgeleide langdurig werklozen, waarvan ongeveer een kwart tussen een jaar en anderhalf jaar werkloos was. Bijna tweederde van deze groep hoger opgeleiden is tussen de 35 en 55 jaar. Bij de hoger opgeleiden die langer dan anderhalf jaar werkloos zijn, is ruim tweederde 55 jaar of ouder (tabel 5.1)

Tabel 5.1 Hoger opgeleiden naar duur werkloosheid en leeftijdsklasse (ultimo 2007)

	t/m 1 jaar	van 1 t/m 1,5 jaar	langer dan 1,5 jaar
< 35 jaar	20%	1%	0%
35 – 54 jaar	63%	64%	32%
55 plus	18%	35%	68%

Een andere maatregel die het kabinet wil nemen is het tijdelijk inzetten van loonkostensubsidies voor UWV cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt⁶³.

⁶¹ SER, Welvaartsgroei voor en door iedereen, oktober 2006.

⁶² Naast de hier genoemde adviezen op het terrein van werkzekerheid, heeft de commissie nog meer adviezen uitgebracht. Zie: "Naar een toekomst die werkt. Advies Commissie Arbeidsparticipatie", 16 juni 2008.

⁶³ Een derde maatregel is actieve bemiddeling van langdurig werklozen, zoals diverse voorstellen voor financiële stimulansen om langdurig werklozen en ouderen in dienst te nemen.

Hiervoor is een nieuwe wet in voorbereiding, de wet Stimulering Arbeidsparticipatie (STAP)⁶⁴ die op 1 januari 2009 in werking dient te treden. Met deze wet worden de mogelijkheden voor loonkostensubsidie vergroot, om zo groepen voor wie kennelijk het huidige, reguliere instrumentarium niet voldoende is, te laten participeren in betaald werk. Het idee hierachter is dat door loonkostensubsidies bestaande belemmeringen aan de vraagkant worden weggenomen. De tijdelijke loonkostensubsidie moet dan een opstapje vormen naar regulier duurzaam werk van minimaal zes maanden⁶⁵. Het instrument moet wel gericht, tijdelijk en specifiek worden ingezet. Generieke loonkostensubsidies zijn namelijk ineffectief gebleken (leidt niet tot doorstroming naar regulier werk). UWV dient volgens het wetsvoorstel op een objectieve wijze te beoordelen welke cliënten (uit bepaalde doelgroepen) in aanmerking komen voor zo'n subsidie.

Bij het inzetten van zo'n nieuw instrument speelt een aantal vragen een rol.

- Is loonkostensubsidie het juiste middel om belemmeringen bij de werkgever weg te nemen?
- Hoeveel cliënten van UWV komen moeilijk aan het werk en zouden mogelijk gebruik kunnen maken van dit nieuwe instrument?
- Wat zijn goede criteria om te beoordelen of iemand in aanmerking komt voor dit instrument?

Om de eerste vraag te kunnen beantwoorden is meer inzicht nodig in de wensen en de eisen van de werkgever, de belemmeringen die er zijn aan de vraagkant van de arbeid en de mogelijke oplossingen. Het kenniscentrum heeft hiervoor een aantal projecten gestart. Op de derde vraag zullen we op een later moment in gaan. Dit hoofdstuk gaat vooral in op de vragen: om hoeveel cliënten gaat het (paragraaf 5.2) en wat zijn hun kenmerken (paragraaf 5.3)?

Kader 5.2 Belangrijke adviezen Commissie Bakker

Werkzekerheid voor iedereen

Dit kan volgens de commissie bereikt worden door de volgende aanpassingen:

1. Een werkbudget voor iedereen, gefinancierd door werkgevers, werknemers en overheid om de inzetbaarheid te vergroten (door ontwikkeling van kennis, vaardigheden en competenties).

En op de langere termijn door:

2. Hervorming van de WW naar een werkverzekering.

3. Eén partij wordt verantwoordelijk voor alle mensen met een zwakke arbeidsmarktpositie.

Hervorming van WW naar Werkverzekering

De commissie stelt voor om de huidige WW te vervangen door een werkverzekering, waarbij de werkgevers gedeeltelijk eigenrisicodrager worden. Bij ontslag volgt eerst een opzegtermijn van een maand. Daarna gaat een transferperiode van maximaal zes maanden in, waarbij de werkgever een loondoorbetalingsplicht heeft en verantwoordelijk is voor de re-integratie van de werknemer. Als dit niet tot een baan heeft geleid volgt vervolgens een sectorgefinancierde periode van wederom maximaal zes maanden. De verantwoordelijkheid voor de re-integratie komt nu in handen van de Locaties voor Werk en Inkomen (LWI). Na afloop van deze periode volgt een Voorziening voor Werk en Inkomen, uitgevoerd door LWI met financiële verantwoordelijkheid voor de gemeenten. De duur van deze voorziening moet nog bepaald worden. De uitkeringshoogte zal gedurende deze voorziening geleidelijk aflopen richting bijstandsniveau. Voor ouderen geldt dan het IOAW/IOW regime zonder vermogenstoets.

Bij het recht op een werkverzekering zullen de weken- en jarenis blijven bestaan. Ook de lengte van de verzekering zal worden berekend volgens de huidige systematiek waarbij per gewerkt jaar een recht van 1 maand WW ontstaat.

Het potentieel in de WW

De commissie is uitgegaan van een participatie potentieel in de WW van 142.000 personen (ultimo 2006) die willen werken. De doelstelling is om in de periode 2007 t/m 2016 200.000 WW'ers extra aan het werk te krijgen. Dit naast de al eerder afgesproken doelstelling van het kabinet om 100.000 werkzoekenden (waaronder ook arbeidsongeschikten, bijstandsgerechtigden, etc.) aan het werk te krijgen.

⁶⁴ Met deze wet zal UWV twee nieuwe re-integratie instrumenten ter beschikking krijgen:

- loonkostensubsidies voor UWV cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (subsidie aan werkgever bij een reële arbeidsplaats)

- participatieplaatsen voor cliënten die voornamelijk niet bemiddelbaar zijn op de arbeidsmarkt (tijdelijk werken met behoud van uitkering in een additionele arbeidsplaats)

⁶⁵ Zie memorie van toelichting Wetsvoorstel stimulering arbeidsparticipatie (STAP).

5.2 Update Re-integratiepotentieel⁶⁶

UWV heeft klanten in de WW, WIA, WAO en Wajong die moeilijk aan het werk komen en die wellicht in aanmerking komen voor een loonkostensubsidie. De vraag is dus welke cliënten hiervoor in principe in aanmerking kunnen komen en hoeveel dit er zijn. Aan de ene kant is het niet nodig het nieuwe instrument in te zetten voor cliënten die voldoende geholpen worden met het bestaande instrumentarium of zonder hulp werk kunnen vinden. Aan de andere kant heeft het ook geen zin het instrument in te zetten bij cliënten die – hoe dan ook – niet of nauwelijks meer in staat zijn om te werken of die kansloos zijn op de markt voor betaald werk. Voor deze laatste groep liggen andere vormen van participatie dan loonvormende arbeid voor de hand.

Deze vraag is aanleiding geweest voor een actualisering van de begin 2007 gemaakte ramingen van het participatiepotentieel UWV klanten⁶⁷. Deze update gaat verder dan het verwerken van de realisaties over 2007 en de nieuwe geactualiseerde ramingen. Via enkele onderzoeken is nieuwe kennis gegenereerd, die we gebruiken om de schatting te verbeteren. Zo heeft voor de Wajong een dossieronderzoek plaats gevonden, wat onder meer inzicht opleverde in de participatiemogelijkheden zoals vastgesteld door de arbeidsdeskundigen (zie UKV 2008-I en kenniscapitool 08-I over de participatieladder van Wajongers). Ook is nu meer bekend over de werkhervatting en de uitkomst van de re-integratievisie van de herbeoordeelde WAO'ers. WW'ers waarbij een arbeidsongeschiktheidscomponent een grote rol speelt, worden als aparte groep weergegeven⁶⁸.

Voor het inschatten van het potentieel sluiten we een aantal categorieën uit: degenen die snel aan het werk komen (met name WW-clieënten) en degenen die al werken, of waarvan we verwachten dat deze vanwege hun gezondheidsbelemmeringen (AO), oudere leeftijd (Wajong) of omdat ze geen sollicitatieplicht hebben (WW) nooit meer aan het werk komen. Er blijft een groep over die in potentie wel betaald werk kan verrichten en verwerven, maar dit in de praktijk nog niet weet te realiseren (kader 5.3)⁶⁹.

Kader 5.3 Criteria waaraan cliënt moet voldoen om als potentieel re-integreerbaar met STAP-instrumentarium beschouwd te worden, per cliëntgroep.

WW zonder arbeidsongeschiktheidscomponent (instroom en zittend bestand)

- langer dan één jaar in de WW &
- sollicitatieplichtig &
- geen WIA/ASB beoordeling, geen gedeeltelijke AO-uitkering

WW met arbeidsongeschiktheidscomponent (instroom en zittend bestand)

- langer dan één jaar in de WW &
- sollicitatieplichtig &
- afgewezen voor WIA, uitkering verlaagd of beëindigd na herbeoordeling of gedeeltelijke AO-uitkering naast de WW (samenloop).

WAO: aSB, oSB en vanwege de leeftijd niet herbeoordeelden (zittend bestand)

- WAO-uitkering verlaagd of beëindigd na herbeoordeling & niet of korter dan een jaar WW & niet werkend anderhalf jaar na herbeoordeling
- WAO-uitkering gelijk of hoger na herbeoordeling & traject ingekocht
- WAO-ers die op grond van leeftijd niet herbeoordeeld hoeven worden, maar die op basis van extrapolatie van de bevindingen binnen de herbeoordeling, in aanmerking komen voor een traject.

WIA (instroom en zittend bestand)

- WGA 35-80% groep, voor zover geen beperkende aandoening & geen werk

Wajong (zittend bestand)

- jonger dan 45 jaar &
- niet regulier werkend, niet in WSW, niet in dagbesteding, geen medische of arbeidsdeskundige GDBM.

⁶⁶ Dit is vooral gebaseerd op kennismemo 08/04 'Geactualiseerde raming van het re-integratiepotentieel UWV klanten voorjaar 2008', waarin de overwegingen en veronderstellingen bij de ramingen uitgebreid beschreven staan.

⁶⁷ Kennismemo 07/05 "Geactualiseerde raming van het re-integratiepotentieel UWV klanten".

⁶⁸ Daarnaast gaat het hier om een kortere periode, bij de vorige berekening ging het om 4 jaar. Een en ander maakt de onderlinge vergelijking van deze cijfers moeilijk.

⁶⁹ De exacte criteria en overwegingen per wet staan uitgebreid beschreven in eerder genoemde kennismemo 08/04.

Re-integratiepotentieel ultimo 2008

Tabel 5.2 geeft per wet weer om hoeveel mensen het zal gaan ultimo 2008. We tellen een kleine 130.000 mensen die nu moeizaam aan het werk komen en wellicht in aanmerking kunnen komen voor de wet STAP. De meeste daarvan zijn te vinden binnen de WW en binnen de WAO.

Tabel 5.2 Re-integratiepotentieel zittend bestand ultimo 2008 (x 1.000 personen)

zittend bestand	WW	WW	WAO	WIA	Wajong
	excl. AO	AO			
totaal bestand ¹	54	14	546 ²	58	130
werkend	*	*	153	6	38
niet naar werk te re-integreren	5	1	344	46	77
re-integratiepotentieel STAP 2008	48	13	45	6	16

*NB: Ook bij de WW is een deel gedeeltelijk werkend. Dit is op korte termijn niet uit te zonderen en begrepen in alle hier genoemde categorieën.

¹Voor de WW wordt het aantal cliënten weergegeven dat langer dan een jaar in de WW zit, voor de Wajong alleen de groep jonger dan 45 jaar.

²Omdat een deel van de cliënten bij de groep WW AO is geteld, tellen de subgroepen niet op tot het totale bestand.

Re-integratiepotentieel 2009 en 2010

In tabel 5.3 staat voor de jaren 2009 en 2010 het aantal cliënten dat onder de doelgroep van de STAP kan vallen. De tabel laat zien dat het re-integratiepotentieel in 2009 en 2010 afneemt ten opzichte van 2008. In 2009 gaat het om bijna 120.000 mensen en in 2010 om 113.000. Dit komt omdat de twee grootste "toeleveranciers" krimpen. Het WAO-bestand neemt blijvend af omdat er geen nieuwe instroom, maar alleen uitstroom is. Het WW-bestand stijgt en daalt in reactie op de conjuncturele ontwikkelingen. Het potentieel binnen het zittend bestand WIA en Wajong stijgt wel. Deze stijging zal ook na 2010 nog voortduren.

Overigens zijn de aantallen LKS-plaatsen gemaximeerd op de kabinetsdoelstelling van 90.000.

Tabel 5.3 Re-integratiepotentieel zittend bestand ultimo 2009 en 2010 (x 1.000 personen)

zittend bestand	WW	WW	WAO	WIA	Wajong
	excl. AO	AO			
Re-integratiepotentieel 2009	41	10	43	8	17
Re-integratiepotentieel 2010	38	8	40	9	18

5.3 Achtergrondkenmerken van het re-integratiepotentieel WW

Het re-integratiepotentieel van de WW bestaat uit mensen die langer dan een jaar werkloos zijn en sollicitatieplichtig. Ongeveer 80% van de WW-instroom is binnen een jaar de WW weer uit, waarvan zo'n 65% het werk hervat.

Om wat meer inzicht te krijgen in het participatiepotentieel zijn hieronder enkele achtergrondkenmerken weergegeven voor WW'ers met en zonder arbeidsongeschiktheidscomponent (tabel 5.3). Van de WW'ers met een AO-component wordt verwacht dat ze moeilijk re-integreerbaar zijn. Afwijzing voor WIA of verlaging of beëindiging van de AO-uitkering betekent in veel gevallen niet dat de cliënt genezen is en er geen gezondheidsbelemmeringen meer zijn. Het betekent alleen dat men nog voldoende resterende mogelijkheden heeft om inkomen uit betaald werk te verwerven (verdien capaciteit). Door de gezondheidsbelemmeringen is dit in principe moeilijker dan voor WW'ers zonder deze gezondheidsbelemmeringen.

Bij de WW'ers zonder AO-component is een onderverdeling gemaakt naar wel of geen veelgevraagd beroep. Ondanks een veelgevraagd beroep keren deze mensen niet allemaal snel terug naar de arbeidsmarkt. Langdurige werklozen met een veelgevraagd beroep hebben zelf geen positieve visie op hun terugkeer naar werk⁷⁰. Deze visie blijkt meer af te hangen van hun leeftijd

⁷⁰ Zie bijvoorbeeld analyses in UKV 2007 III hoofdstuk 5 en kennismemo 08/02 'Resultaten onderzoek Zittend Bestand WW'.

en ervaren werkvermogen (gezondheid). Bij deze werklozen spelen, naast werkervaring, allerlei factoren en belemmeringen een rol die de terugkeer naar werk moeilijk maken.

Tabel 5.4 laat zien dat iets meer dan 60% van WW'ers zonder AO-component 55 jaar en ouder is. Bij eerdere analyses op het zittend bestand in 2006 was het aandeel 55-plussers nog een stuk lager. De omvang van het zittend bestand WW neemt af, maar het aandeel ouderen daarin stijgt sterk. Ongeveer 30% is 60 jaar of ouder. Deze 60-plussers hebben dan wel een veel gevraagd beroep, de vraag is of werkgevers hen wel wil aannemen gezien de leeftijd. Daarnaast blijkt dat ook binnen deze groepen, zonder AO-component, toch nog 17 à 18% de status van arbeidsgehandicapte heeft. Deze mensen ontvangen nu geen AO-uitkering, maar hebben in het verleden wel een AO-uitkering of dienstverlening vanuit de AO-kant gehad. Opvallend is het grote aandeel vrouwen met een veelgevraagd beroep. Mogelijk spelen wensen wat betreft deeltijd werken hier een rol.

De groep WW'ers met AO-component is wat leeftijd en geslacht betreft divers. De instromers vanuit de WIA en aSB zijn jonger dan de samenloopgevallen. Opvallend is het hoge aandeel vrouwen vanuit de aSB. Het merendeel van deze langdurig werklozen krijgt begeleiding van UWV of heeft dit al eens gehad. Alleen de WW'ers die tevens een AO-uitkering ontvangen krijgen beduidend minder vaak begeleiding.

Tabel 5.4 Achtergrondkenmerken re-integratie potentieel WW (gebaseerd op de situatie ultimo 2007)

	WW met veel gevraagd beroep	WW zonder veel gevraagd beroep	samenloop AO	vanuit ASB	WIA<35
Leeftijd					
t/m 34 jaar	1%	1%	2%	13%	4%
35 t/m 44	11%	10%	15%	52%	26%
45 t/m 54	26%	25%	29%	36%	41%
55 tot 57,5	16%	16%	15%	-	12%
57,5 tot 60	17%	17%	16%	-	8%
60 jaar en ouder	29%	30%	24%	-	9%
Geslacht					
man	47%	62%	54%	25%	49%
vrouw	53%	38%	46%	75%	51%
Arbeidshandicap					
geen	82%	83%			
wel arbeidshandicap	18%	17%	100%	100%	100%
Dienstverlening					
geen	19%	21%	44%	30%	7%
dienstverlening (gehad)	81%	79%	56%	70%	93%
Opleiding					
Laag	50%	33%	41%	54%	59%
Midden	39%	38%	36%	36%	33%
Hoog	11%	27%	21%	9%	8%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%
Aantal personen	20.300	44.500	9.600	4.700	3.000

Meer achtergrondkenmerken van langdurige werklozen en de factoren die een rol spelen bij de langdurige werkloosheid zijn aan de orde gekomen in een onderzoek onder het Zittend Bestand dat het kenniscentrum uitvoert in samenwerking met de kernfunctie Werk en de Rijksuniversiteit Groningen. In dit onderzoek wordt vooral aandacht besteed aan de zogeheten 'zachte' factoren die een rol spelen bij werkhervatting of langdurige werkloosheid. Een van de vragen in dit onderzoek is welke belemmeringen langdurig werklozen ervaren bij het verkrijgen van werk. Werklozen met een veelgevraagd beroep ervaren iets meer gezondheidsbelemmeringen en belemmeringen in het aantal uren dat ze willen werken dan de overige werklozen (tabel 5.5). Opvallend is dat ze net zo veel belemmeringen wat betreft hun werkervaring ervaren als degene zonder veel gevraagd beroep.

Tabel 5.5: Belemmeringen bij het krijgen van werk (% dat belemmeringen ervaart)

	veel gevraagd beroep	zonder veel gevraagd beroep	totaal
leeftijd	90	90	90
geslacht	12	11	11
verkeerde opleiding	48	47	47
te weinig of niet de juiste werkervaring	47	47	47
lichamelijke gezondheidsproblemen (bijv. ziekte, handicap)	38	34	35
psychische gezondheidsproblemen (bijv. depressie, overspannenheid)	24	21	22
aantal uren dat u kunt en wilt werken	37	32	34
zorg voor familieleden	17	14	15
gebrek aan (betaalbare) kinderopvang	9	7	8

Iets meer dan eenderde van de langdurig werklozen ervaart lichamelijke gezondheidsbelemmeringen. De meeste voorkomende klachten, in alle leeftijdsklassen, hebben met het houdings- en bewegingsapparaat te maken. Deze klachten komen meer voor bij 45-plussers dan bij 45-minners. Jongere langdurig werklozen (55-) klagen meer over de maag en hart en vooral over vermoeidheid (tabel 5.6). Opvallend is het grote aandeel (bijna 40%) onder de 45 jaar dat klaagt over hoofdpijn (niet in de tabel te zien). Overigens heeft bijna 20% van het zittend bestand WW geen enkele van de 13 VOEG⁷¹-klachten genoemd (17% in de leeftijdsklasse 35-44 en circa 20% in de leeftijd vanaf 45 jaar)⁷².

Tabel 5.6 Vragen Over Ervaren gezondheid (VOEG)

	totaal	35 t/m 44 jaar	45 t/m 54 jaar	55 t/m 64 jaar
gemiddelde score: 0 = geen klachten - 100 = max. klachten)				
VOEG-13 items	32	34	34	29
VOEG bewegingsapparaatklachten	45	41	47	46
VOEG maag-hart klachten	23	26	25	20
VOEG algemene vermoeidheidsklachten	34	40	38	29

5.4 Hervorming WW

De commissie Bakker spreekt over een nieuwe regeling voor de WW. Deze wordt omgezet in een werkverzekering. Na een jaar volgt een voorziening voor Werk en Inkomen. Het is nog niet duidelijk wat de financiële positie dan wordt voor de mensen die onder die regeling zullen vallen. Het is wel interessant om te bezien om wat voor mensen het zal gaan. Hoewel het anders is dan de huidige WW, kunnen die WW'ers die langer dan één jaar werkloos zijn als referentie dienen. Dat is dezelfde groep als waarover in paragraaf 5.3 hierboven een typering werd gegeven. Zoals bekend stroomt 80% van de WW'ers binnen een jaar uit. Met name de ouderen hebben het moeilijker om weer naar werk uit te stromen, zoals ook blijkt uit de leeftijdssamenstelling van de langdurig werklozen (tabel 5.7).

Tabel 5.7 Leeftijdssamenstelling langdurig werklozen %

	> 1 jaar werkloos	> 2 jaar werkloos
< 23 jaar	0%	0%
23 t/m 39	13%	3%
40 t/m 49	34%	8%
50 en ouder	54%	89%

⁷¹ De VOEG is een vragenlijst met dertien Vragen Over Ervaren Gezondheid, die in de verkorte 13-item versie, sinds jaar en dag gebruikt wordt in onderzoek onder de (werkende) bevolking. Ook in het onderzoek naar het Zittend bestand WW is deze lijst gebruikt.

⁷² Uitgebreidere analyses zijn te vinden in Kennismemo 08/02 "Resultaten onderzoek Zittend Bestand WW".

Gevolgen eerdere aanpassingen in de WW duur

De afgelopen jaren zijn al diverse aanpassingen in de werkloosheidswet geweest die van invloed zijn op de WW-duur. Zo is per augustus 2003 de vervolguitering afgeschaft. Werklozen met een loongerelateerde uitkering hadden voorheen recht op deze vervolguitering van maximaal twee jaar. Werklozen die op hun eerste werkloosheidsdag 57,5 jaar of ouder waren hadden zelfs recht op een vervolguitering maximaal 3,5 jaar zodat ze tot aan hun pensionering in de WW konden blijven. Dit is dus sinds augustus 2003 niet meer mogelijk (herlevingen van oude rechten uitgezonderd).

Vanaf 1 januari 2005 wordt bij het vaststellen van het arbeidsverleden (relevant voor duur van de uitkering) steeds meer uitgegaan van het feitelijke arbeidsverleden. De berekening wordt gebaseerd op het feitelijk gewerkte aantal jaren van 1998 tot aan de werkloosheid. Het arbeidsverleden van vóór 1998 wordt nog gebaseerd op de leeftijd.

Vanaf 1 oktober 2006 is de WW-duur ingrijpend verkort. Degene die alleen voldoen aan de wekeneis (dat is 26 uit 36 weken) hebben recht op een WW-uitkering van drie maanden (voorheen was dit zes maanden). Als men voldoet aan zowel de weken-, als jarenis heeft men recht op een WW-duur van maximaal 38 maanden (1 maand voor elk jaar arbeidsverleden; dus voor 3 jaar WW uitkering moet je 36 jaar gewerkt hebben).

Het gevolg van deze duuraanpassing is dat mensen sneller uit de WW stromen en dat geldt vooral voor de oudere werklozen. De wens is uiteraard dat men sneller aan het werk gaat, maar dat is niet altijd het geval. Zo is in tabel 5.8 te zien dat vooral de uitstroom wegens het bereiken van de maximale duur is toegenomen de afgelopen jaren.

Tabel 5.8: Reden uitstroom naar leeftijd (bij uitstroom)⁷³

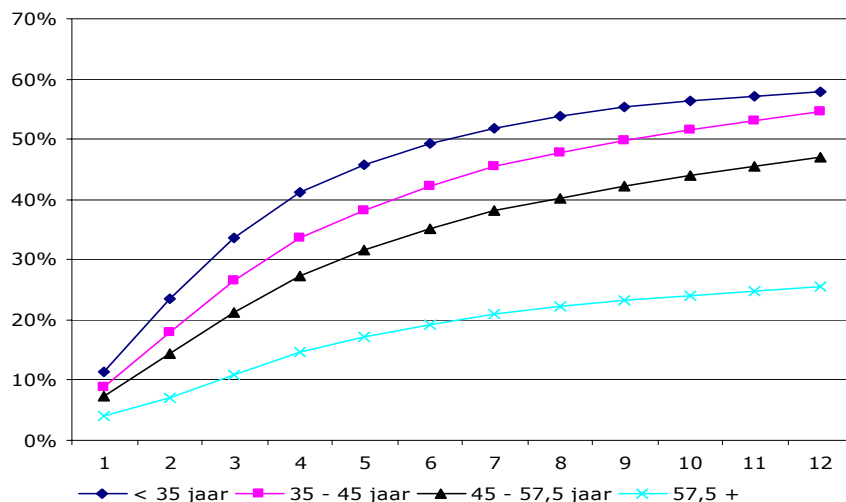
	werkhervatting				ziekte				maximum duur			
	2002	2004	2006	2008	2002	2004	2006	2008	2002	2004	2006	2008
< 23	54%	52%	55%	51%	5%	4%	3%	1%	9%	17%	21%	35%
23 t/m 39	57%	58%	54%	57%	11%	9%	7%	4%	8%	12%	24%	26%
40 t/m 49	55%	58%	58%	57%	13%	14%	11%	8%	8%	9%	19%	23%
50 en ouder	33%	38%	49%	42%	16%	19%	16%	11%	19%	14%	15%	30%
totaal	52%	54%	54%	52%	12%	11%	10%	7%	10%	12%	21%	27%

Het verloop van de uitstroom uit de WW

De WW kenmerkt zich ten opzichte van de andere werknemersverzekeringen door een snellere dynamiek. Het merendeel van de instroom (gemiddeld 80%) is binnen een jaar de WW al weer uit. Van de WW'ers die binnen een jaar uitstromen hervat zo'n 65 procent het werk. Gemiddeld hervat dan zo'n 52% binnen een jaar na instroom het werk. De werkhervattingskansen verschillen wel aanzienlijk per leeftijd. Terwijl bij de jongeren onder de 35 jaar bijna 60% het werk binnen het jaar heeft hervat, heeft van de 57,5 jarigen en ouder slechts 25% het werk hervat. Na een jaar werkloosheid neemt het aandeel werkhervattingen nauwelijks meer toe.

Vrouwen hebben een lagere kans op werk. Dat scheelt bijna 10-procentpunt. Het verschil tussen werklozen zonder en met een arbeidshandicap is nog groter. Van werklozen zonder arbeidshandicap stroomt bijna 60% binnen een jaar uit naar werk, bij mensen met een arbeidshandicap is de werkhervattingskans gehalveerd (30%).

⁷³ De gegevens over 2008 zijn gebaseerd op het 1^e kwartaal. De percentages tellen niet op tot 100% omdat de categorie overig hier niet wordt getoond.

Figuur 5.2 Werkhervattingskans binnen 12 maanden naar leeftijd (cohort 2006)


Grote uitdaging voor re-integratie

Een beperking van de WW-duur leidt niet voor alle klanten tot snellere uitstroom naar werk. Ouderen en mensen met een gezondheidsbeperking komen nog steeds moeilijk aan de slag, ondanks wetswijzigingen en de huidige conjunctuur. Ook al zijn de werkherstattingskansen wel licht toegenomen, toch is nog steeds driekwart van de ouderen niet binnen een jaar aan het werk. Of een verkorting van de uitkeringsduur tot snellere werkherstating leidt, is maar de vraag. Uit eerdere analyses onder langdurig werklozen is gebleken dat ook onder de oudere werklozen een groep is die uit financieel oogpunt snel aan het werk wil. Dat dit niet lukt heeft te maken met onder andere ervaren gezondheidsbelemmeringen, hun leeftijd en opleiding en ervaring. Maar vooral door het feit dat ze nauwelijks door werkgevers worden aangenomen. Van de vervulde vacatures in 2007 is maar 2% vervuld door ouderen van 55 jaar of ouder⁷⁴. Dit probleem zal waarschijnlijk niet automatisch verdwijnen als door de vergrijzing schaarste aan personeel ontstaat. Werkgevers lijken eerder geneigd andere maatregelen te nemen dan ouderen en/of arbeidsgehandicapten een kans te geven. De werkgevers blijken, volgens recent onderzoek, vooral bang te zijn voor niet-beïnvloedbare risico's, kosten en regeldruk⁷⁵.

De uitdaging voor succesvolle re-integratieactiviteiten zal nog groter worden. UWV kan een bijdrage leveren door de cliënten zo snel mogelijk geschikt te maken voor de eisen die de arbeidsmarkt vandaag de dag stelt. Daarnaast zijn echter ook inspanningen van andere partijen nodig om ouderen en arbeidsgehandicapten een kans te geven op de arbeidsmarkt.

⁷⁴ CWI, "Vacatures in Nederland 2007. De vacaturemarkt en personeelswerving in beeld", december 2007.

⁷⁵ Zie "Wat de werkgevers weerhoudt. Belemmeringen voor een hogere arbeidsdeelname", LangmanEconomen, mei 2008.

6 Ketenstromen

In het beleid van SZW komt steeds meer het accent te liggen op samenwerking in de Keten Werk en Inkomen. Om de samenwerking zo goed mogelijk vorm te geven, is het van belang dat er goed zicht is op de omvang en samenstelling van de klantstromen. Naast de primaire klantstromen, van werk via bemiddeling/uitkering weer naar werk, kunnen we ook secundaire klantstromen onderscheiden: van de ene uitkering naar de andere. Het gaat hierbij om cliënten die, binnen de keten, van het gemeentelijke domein (Bijstand/WWB) naar het domein van UWV (WW, ZW, WAO, WIA en Wajong) stromen en omgekeerd. Kennis over de omvang en samenstelling van deze ketenstromen biedt mogelijk meer aanknopingspunten voor verbetering van de dienstverlening. Bijvoorbeeld meer maatwerk bij de inzet van re-integratietrajecten. In dit hoofdstuk gaan we in op de ontwikkelingen rond de keten(klant)stromen: mensen die van de Bijstand naar de Wajong stromen en mensen die na de WW-uitkering doorstromen naar de Bijstand. Voor de eerste keer gebruiken we de Polisadministratie om deze ketenstromen in kaart te brengen. Na een moeizame start van de Polisadministratie, is het nu mogelijk om het eerste (voorlopige) cijfermateriaal te maken.

De ketenstroom van Bijstand naar Wajong is sinds de introductie van de WWB gegroeid van circa 800 naar 3.000 mensen per jaar (in 2007). Het aandeel van ex-Bijstandsontvangers in de Wajonginstroom steeg hierdoor van ca. 10% naar ca. 20%. De verwachting is dat dit aandeel zich in 2008 op 20% stabiliseert.

De ketenstroom van WW naar Bijstand is in 2007 kleiner dan in voorgaande jaren. De verwachting dat het doorstroompercentage verder zou stijgen (prognose voor 2007 was 8,7%) lijkt op basis van de eerste (voorlopige) tellingen niet uit te komen. Op basis van de eerste gegevens uit de Polisadministratie blijkt ca. 5% van de uitstroom WW naar de Bijstand door te stromen. De oorzaak van dit lage percentage is niet bekend. Mogelijk is het een gevolg van de grote vraag naar arbeid, betere resultaten van re-integratietrajecten en de strengere poort bij de WWB. De meeste personen die doorstromen zijn langdurig werkloos, ofschoon ook nog bijna een kwart drie maanden of minder een WW-uitkering heeft gehad. Bovendien zijn de doorstromers in meerderheid laag opgeleid. Genoemde 5% is vanuit de optiek van de WW niet zo groot. Voor de instroom in de Bijstand (WWB), is de WW-uitstroom echter wel een belangrijke groep. De instroom in de Bijstand is in 2007 ca. 90.000 uitkeringen (huishoudens). De 14.500 mensen, die in 2007 van de WW naar de Bijstand stromen, is dus gemiddeld ruim 16% van de instroom in de Bijstand. Hierbij zien we grote verschillen tussen gemeenten. Juist in de regio's met een beperkt aantal vacatures is het aandeel van de WW-uitstroom in de WWB-instroom groot.

6.1 Van de Bijstand naar de Wajong

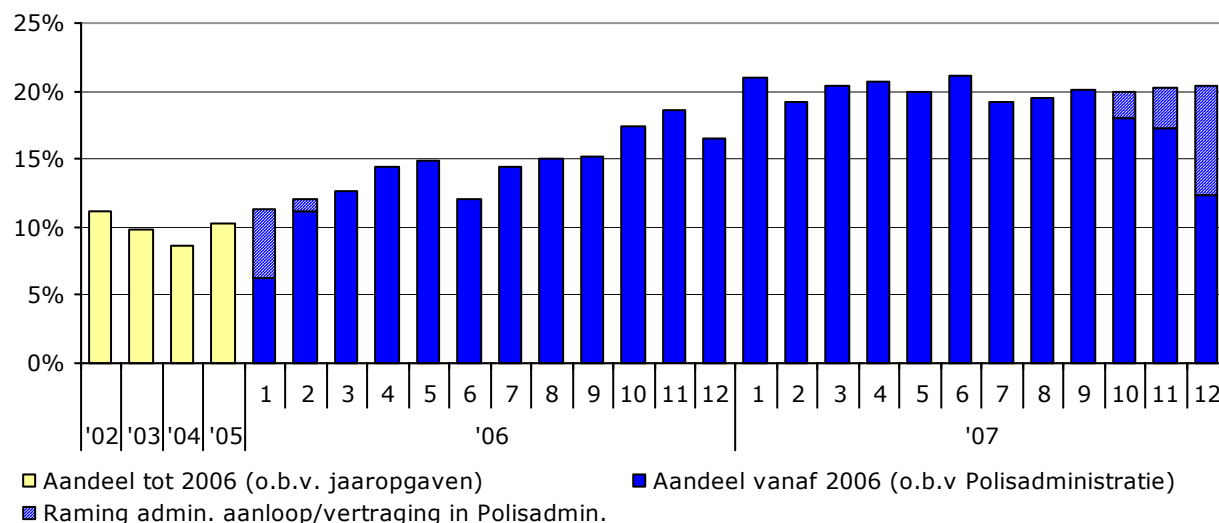
De groep jonggehandicapten die afkomstig is uit de Bijstand is één van de bronnen van de groeiende instroom van de Wajong. In deze paragraaf gaan we in op de ontwikkeling van deze stroom jonggehandicapten van Bijstand naar de Wajong.

Oorzaken van de groeiende stroom vanuit de Bijstand

De groep jonggehandicapten die uit de Bijstand komt, vormt vanaf 2006 een steeds groter aandeel in de instroom in de Wajong (zie figuur 6.1). Van 2002 t/m 2005 was het aandeel van de groep jonggehandicapten uit de Bijstand nog gemiddeld circa 10% van de Wajonginstroom. In 2006 was dit aandeel 14% en in 2007 is het aandeel toegenomen tot 20%.

Financiële prikkels in de WWB

Sinds de invoering van de WWB hebben gemeenten financieel belang bij een grotere uitstroom uit de Bijstand. En sindsdien is ook de stroom van de Bijstand naar de Wajong fors toegenomen. De gemeenten screenen de populatie Bijstandsontvangers nu systematisch op arbeidsgeschiktheid. Een deel van deze gemeenten laat zich hierbij ondersteunen door gespecialiseerde bedrijven. De mate waarin en de snelheid waarmee dit plaatsvindt kan afhankelijk van het beleid en de uitvoering in de betreffende gemeente verschillen.

Figuur 6.1 Aandeel van de groep jongehandicapten uit de Bijstand in de Wajonginstroom, 2002 t/m 2007

Gemeentegrootte en samenstelling van de bevolking

In tabel 6.1 is de doorstroom van gemeenten naar de Wajong weergegeven. Opvallend is dat het aandeel van de Wajonginstroom uit de Bijstand, in de totale Wajonginstroom, groter is naarmate de gemeente groter is. Alleen de grootste vier gemeenten ('de G4') vallen buiten de regel: het aandeel van de Wajonginstroom uit de Bijstand in de Wajonginstroom is bij de G4 kleiner dan in de categorie gemeenten met 100.000-250.000 inwoners. Een mogelijke reden voor de verschillen in doorstroom naar gemeenteomvang kan de omvang van de Bijstandpopulatie zijn in de verschillende gemeentes.

Tabel 6.1 Aantal jongehandicapten dat vanuit de Bijstand naar de Wajong doorstroomt naar gemeentegrootte; in relatie tot de totale Wajonginstroom en tot de Bijstandpopulatie (2006 en 2007; o.b.v. Polisadministratie)

Gemeentegrootte (inwoners)	2006				2007			
	Instroom Wajong vanuit Bijstand	Aandeel ex-Bijstand in Wajonginstroom	Bijstand (WWB-uitkering eind 2005)	Instroomrisico Wajong uit Bijstand (A/B) x 100%	Instroom Wajong vanuit Bijstand	Aandeel ex-Bijstand in Wajonginstroom	Bijstand (WWB-uitkering eind 2006)	Instroomrisico Wajong uit Bijstand (A/B) x 100%
	(A)	(B)			(A)	(B)		
<20.000	165	10%	22.880	0,7%	238	14%	21.090	1,1%
20.000-<50.000	420	10%	64.740	0,6%	699	15%	59.770	1,2%
50.000-<100.000	351	13%	61.690	0,6%	583	20%	55.860	1,0%
100.000-<250.000	608	20%	79.250	0,8%	907	26%	72.760	1,2%
>= 250.000	249	16%	98.870	0,3%	432	23%	91.690	0,5%
Totaal*	1.947	14%	327.430	0,6%	3.052	20%	301.170	1,0%

Als we de 'ex-Bijstand' Wajonginstroom relateren aan het aantal Bijstandsuitkeringen in de gemeente (de 'risicopopulatie') dan blijkt de omvang van de Bijstandpopulatie een belangrijke reden te zijn voor de geconstateerde verschillen. De uitzondering daarop zijn de G4-gemeenten, gemeenten. In 2006 is de totale Wajonginstroom die uit de Bijstand komt gemiddeld 0,6% (van het aantal lopende Bijstandsuitkeringen) en in 2007 gemiddeld 1,0%. Bij de G4-gemeenten bedraagt dit percentage 0,3% in 2006, respectievelijk 0,5% in 2007. Overigens zijn er grote verschillen in de stroom van Bijstand naar Wajong tussen gemeenten, ook als die gemeenten vrijwel even groot zijn.

Geconstateerd is dat de G4 naar verhouding een lage doorstroom hebben dan gemiddeld en dat er verder grote verschillen zijn tussen verschillende gemeenten. De vraag is waar dit aan ligt. Een mogelijke verklaring voor verschillen is gelegen in de voortgang van de screening. Niet alle gemeenten screenen hun bestand of zijn op hetzelfde moment begonnen. Vrijwel alle gemeenten in de top-10 van doorstroom zijn zogenoemde *nadeelgemeenten*. Dit zijn gemeenten die door

toepassing van het objectieve verdeelmodel gekort zijn op het inkomensdeel van hun WWB-budget (deels ook op het werkdeel). Deze gemeenten staan daardoor onder grotere druk om het aantal Bijstandsontvangers terug te dringen. De route naar de Wajong is dan een van de (relatief eenvoudige) opties (t.o.v. bijvoorbeeld het vinden van geschikt werk voor deze mensen). Dit is een tweede mogelijke verklaring voor de verschillen tussen de gemeenten. Een derde mogelijke verklaring voor de verschillen in doorstroom is gelegen in de verschillen in de samenstelling van de Bijstandpopulatie. Hebben de grote steden bijvoorbeeld meer Bijstandgerechtigden met een andere achtergrond? Mogelijk zijn er ook andere redenen voor de verschillen in doorstroom als bijvoorbeeld schaalvoordelen om het screeningsproces uit te voeren.

We hebben geen goed beeld in hoeverre de verschillende verklaringen een rol spelen bij de verschillen in doorstroom. We weten dus ook niet in hoeverre er nog een grotere doorstroom verwacht kan worden, bijvoorbeeld vanuit de grote steden. Zijn deze gemeenten nog niet zover met screening van hun bestand of is de Bijstandpopulatie zo afwijkend? Wat we ook niet weten is hoelang de extra doorstroom nog zal duren. Hiervoor is nadere analyse nodig

Epidemiologie

Door de fors toegenomen doorstroom vanuit de Bijstand krijgt UWV een belangrijke groep nieuwe klanten waarvoor onderzocht moet worden wat de re-integratiemogelijkheden zijn. Een belangrijke factor hierbij wordt gevormd door de ziektebeelden van deze groep. In eerdere publicaties⁷⁶ werd al vastgesteld dat bij de doorstroom vanuit de Bijstand vooral de (chronische) psychiatrische stoornissen als schizofrenie een rol spelen. De vraag is of dat beeld ook in de latere jaren zichtbaar is. In tabel 6.2 is dit uitgezocht voor 2006.

Opnieuw blijkt dat een belangrijk deel van de stroom jongehandicapten van Bijstand naar de Wajong lijdt aan een (chronische) psychiatrische stoornis die het functioneren in een reguliere baan ernstig kunnen beperken. Het gaat vooral om psychotische stoornissen en persoonlijkheidsstoornissen die zich in de pubertijd en jongvolwassenheid voor het eerst manifesteren. Meer specifiek gaat het om de diagnoses P643 'Emotioneel instabiele persoonlijkheidsstoornis', of 'Borderline persoonlijkheidsstoornis', P648 'Overige specifieke persoonlijkheidsstoornissen' en P680 'Schizofrenie'. Uit het Wajong dossieronderzoek⁷⁷ is gebleken dat Wajongers met een achtergrond van psychiatrische stoornissen minder participatiemogelijkheden hebben dan de gemiddelde Wajonger. Een belangrijk deel van de instroom in de Wajong met deze diagnoses loopt via de Bijstand (24 à 33%, zie tabel 6.2).

Tabel 6.2 Procentuele verdeling van de top-10 meest voorkomende diagnoses in de Wajonginstroom, in de Wajonginstroom via de Bijstand (WWB) en het aandeel van de (ex-)WWB in de Wajonginstroom per diagnose (2006)

Diagnose	Wajong- instroom (totaal)	Wajong- instroom (ex-WWB)	Aandeel ex-WWB in Wajong- instroom
P697: Verstandelijk beperkt ⁷⁸	37%	19%	7%
P699: Overige psychische stoornissen	18%	16%	12%
P643: Emotioneel instabiele persoonlijkheidsstoornis*	4%	9%	33%
P680: Schizofrenie	4%	8%	30%
P648: Overige specifieke persoonlijkheidsstoornissen	2%	4%	24%
P652: Depressieve episode	2%	3%	23%
P620: Posttraumatische stressstoornis	1%	3%	35%
P689: Overige niet-organische psychosen	1%	2%	25%
P642: Dissociale persoonlijkheidsstoornis	1%	2%	36%
Overige diagnoses	30%	34%	16%
Totaal	100%	100%	14%

*) Bij de vet gedrukte diagnoses is het aandeel van de Bijstand in de instroom bovengemiddeld.

Als we uitkomsten uit tabel 6.2 vergelijken met de eerdere analyse in UKV 2006-IV dan zien dat er verschuivingen optreden. Tussen 2002 en 2005 bedroeg het aandeel schizofrenie 13%, in 2006 is afgenomen tot 8%. Het aandeel verstandelijk beperkten is daarentegen gestegen. Dit beeld komt

⁷⁶ UKV 2006-IV (UWV januari 2007) en Kenniscahier 07-01 'De groei van Wajonginstroom' (UWV oktober 2007)

⁷⁷ UWV Kenniscentrum: Kenniscahier 08-01 'De participatiemogelijkheden van de Wajonginstroom' (2008)

⁷⁸ De codes P697 en P699 zijn vanaf oktober 2007 vervangen door de nieuwe hoofdgroep Ontwikkelingsstoornissen (O). Deze omvat de groep verstandelijk beperkten, en verder stoornissen in het autistisch spectrum en overige ontwikkelingsstoornissen als ADHD.

overeen met de resultaten uit het dossieronderzoek. Uit het onderzoek blijkt verder dat, hoewel de participatiemogelijkheden van de Bijstandsgroep relatief beperkt zijn, de mogelijkheden van de doorstroom toenemen. De populatie die nu instroomt vanuit de Bijstand heeft meer participatiemogelijkheden dan de populatie die voor 2005 instroomde. De populatiesamenstelling is dus veranderd.

6.2 Van WW naar Bijstand

Een andere belangrijke ketenstroom is de stroom van de WW naar de Bijstand (WWB). Deze stroom is onder meer belangrijk omdat de instroom in de WWB een groot beslag legt op de capaciteit en budgetten van gemeenten. Daarnaast is het doorstromen van WW naar WWB voor klanten veelal nadelig. Vaak daalt het inkomen van de klant doordat de WWB-uitkering lager is dan de WW-uitkering en de klant mag slechts een beperkt vermogen behouden. Daarnaast is er bijna steeds sprake van langdurige werkloosheid en hierdoor neemt de kans op het vinden van werk sterk af. De vraag is of de stroom mensen die na een WW-uitkering doorstroomt naar de WWB stabiel blijft (2001-2004 ca. 5,4% van de mensen die de WW uitstromen⁷⁹) of dat de stroom van WW naar de Bijstand groeit doordat de maximale uitkeringsduur sterk verkort is.

Doorstroom van WW naar Bijstand in 2005

Het aandeel van de WW-uitstroom dat naar WWB stroomt was in 2005 hoger dan in de periode 2001-2004, namelijk 6,1%. Mede doordat er veel meer mensen de WW uitstromen dan voor 2005 verwacht werd, groeide het aantal mensen dat vanuit de WW naar de WWB doorstroomt van ruim 17.300 in 2004 naar 21.100 in 2005. Deze toename werd veroorzaakt door de sterke groei van het aandeel personen dat de maximale uitkeringsduur bereikt en het grote beroep op WW in de afgelopen jaren (grotere in- en uitstroom). Verwacht was dat er door de aantrekkende economie meer mensen werk zouden vinden of door inkomsten van een partner geen recht op Bijstand zouden hebben. De groei van het aandeel personen dat de maximale uitkeringsduur bereikt, is het gevolg van het afschaffen van de vervolguitering⁸⁰ en het meer rekening houden met het feitelijk opgebouwde arbeidsverleden bij de bepaling van de maximale uitkeringsduur⁸¹. Beide aanpassingen van de WW leiden er toe dat de maximaal mogelijke uitkeringsduur korter wordt. Hierdoor bereiken, in verhouding tot andere redenen van uitstroom, meer werklozen de maximale uitkeringsduur. In 2005 stroomt circa 19% van de WW-ers uit wegens het bereiken van de maximale uitkeringsduur⁸².

Doorstroom van WW naar Bijstand in 2007

Door de invoering van de wet Walvis per 1 januari 2006, leveren gemeenten en bedrijven geen jaaropgave van uitkeringen en lonen meer aan het UWV. In plaats daarvan wordt er maandelijks een overzicht van inkomensoverdrachten aan de belastingdienst geleverd: de zogenoemde gecombineerde loonaangifte. Met deze loonaangiften wordt de polisadministratie gevuld⁸³. Met behulp van de Polisadministratie kunnen ook de ketenstromen in kaart gebracht worden. Na een moeizame start van de Polisadministratie, is het sinds een aantal maanden mogelijk om het eerste (voorlopige) cijfermateriaal te maken. De kwaliteit van de Polisadministratie over 2006 is deels nog onvoldoende om de stroom van WW naar de Bijstand goed te bepalen. Om die reden laten we de

⁷⁹ UKV 2006-IV, UWV Amsterdam, januari 2007

⁸⁰ De vervolguitering (maximaal 2 jaar na de loongerelateerde uitkering) is afgeschaft voor mensen die op of na 11 augustus 2003 werkloos worden.

⁸¹ Voor mensen die vanaf 1 januari 2005 werkloos worden, wordt het aantal daadwerkelijk gewerkte jaren (het feitelijke arbeidsverleden) geleidelijk meer van invloed op de duur van een werkloosheidsuitkering. De leeftijd (bepalend voor het fictieve arbeidsverleden) wordt stapsgewijs minder belangrijk bij het bepalen van de uitkeringsduur.

⁸² Bij de bepaling van de doorstroom van WW naar WWB wordt een telling per persoon gedaan waarbij de voorkeur ligt bij het vaststellen van een maximale uitkeringsduur WW (en maximaal 1 maal doorstroom van WW naar WWB per jaar). Door de telling van uitstroom per persoon, i.p.v. telling per recht, wordt ca. 1,5%-punt meer 'beëindiging wegens bereiken maximale duur' geteld (en minder beëindiging door werkhervatting, doordat er bij werkhervatting meerdere rechten per jaar vaker voorkomen).

⁸³ de Wet Walvis (Wet Administratieve Lastenverlichting en Vereenvoudiging In Sociale verzekeringen). Vanaf 1 januari 2006 moeten bedrijven, gemeenten en andere organisaties, die inkomens 'overdragen', iedere maand een gecombineerde loonaangifte doen. Deze bevat alle gegevens die nodig zijn voor de berekening van de loonbelasting, de premies werknemersverzekeringen en eventuele uitkeringen. De gegevens uit de nieuwe loonaangifte worden gebruikt om de polisadministratie te vullen, die door het UWV beheerd gaat worden. Deze polisadministratie is een centrale databank die alle gegevens verzamelt voor de Belastingdienst en het UWV. Zo zal het UWV de gegevens gebruiken voor het vaststellen van de uitkeringen.

stroom over 2006 buiten beschouwing. De eerste cijfers over de stroom van de WW naar de Bijstand zijn vanaf 2007 op gegevens uit de Polisadministratie gebaseerd.

De verwachting dat het doorstroompercentage verder zou stijgen (prognose voor 2007 was 8,7%) lijkt op basis van de eerste (voorlopige) tellingen niet uit te komen. Op basis van de eerste gegevens uit de Polisadministratie blijkt dat ca. 14.500 mensen na de WW naar de Bijstand doorstromen (dat is ca. 5,3% van de mensen die de WW-uitstromen). Het is niet exact bekend waarom er in 2007 minder mensen van de WW naar de Bijstand doorstromen dan verwacht werd. Mogelijk is het een gevolg van de grote vraag naar arbeid en (mede ook daardoor) betere resultaten van re-integratietrajecten. De prognose wijkt sterk af van de feitelijke ontwikkeling: hoewel er in verhouding meer mensen de maximale uitkeringsduur bereiken is dat aandeel beduidend lager dan verwacht was. In de volgende paragraaf gaan we dieper in op de ontwikkelingen bij de uitstroomredenen (en andere kenmerken van de doorstromers) en bekijken we de ontwikkeling van de stroom van WW naar Bijstand bij een aantal gemeenten.

Kenmerken van de mensen die doorstromen van WW naar Bijstand

Reden uitstroom WW

De meest voor de hand liggende oorzaak van doorstroom naar de Bijstand is de reden dat men de WW uitstroomt. Zo zal het vinden van werk (51% van de mensen vindt werk) meestal geen aanleiding vormen om een beroep op Bijstand te doen, tenzij het loon lager is dan het relevante Bijstandsniveau. Bij het opleggen van een maatregel (bijvoorbeeld het intrekken van de WW-uitkering) of het bereiken van de maximale WW-uitkeringsduur ligt kan een beroep op Bijstand wel mogelijk zijn (al of niet met een korting op de uitkering, bijvoorbeeld bij verwijtbare werkloosheid). Het aandeel mensen dat de WW uitstroomt wegens het bereiken van de maximale uitkeringsduur is toegenomen: in 2007 was het aandeel van deze uitstroom ca. 26% (zie tabel 6.3, in 2005 was dat aandeel nog 19%). Dit aandeel is echter lager dan de verwachte 30%.⁸⁴

Tabel 6.3 Doorstroom van WW naar Bijstand naar reden uitstroom WW (2007, voorlopige cijfers)

Reden uitstroom WW	Uitstroom uit WW		Doorstroom naar Bijstand		
	Aantal* (mensen, per reden uitstroom)	Aandeel (per reden uitstroom)	Aantal** mensen	Aandeel (per reden uitstroom)	Doorstroompercentage (van WW-uitstroom)
werkhervatting	138.200	51%	560	4%	0%
ZW-/ WAO-uitk.	26.500	10%	520	4%	2%
maximum duur uitk.	72.000	26%	12.730	88%	17%
maatregel	300	0%	30	0%	8%
niet beschikbaar	4.000	1%	40	0%	1%
geen werkbriefje	12.700	5%	370	3%	3%
overig	13.800	5%	130	1%	1%
onbekend	4.400	2%	120	1%	2%
Totaal	271.900	100%	14.500	100%	5%

*) Ten miste één maal de WW uitgestroomd in 2007. Afgerond op honderdtallen.

**) *Cursief gedrukt: aantallen zijn geraamd*

Het percentage mensen dat na het bereiken van de maximale WW-duur doorstroomt naar de Bijstand is opvallend lager dan in voorgaande jaren: 17%. In 2005 was dat aandeel nog 24%. Overigens is deze dalende tendens bij een aantal andere uitstroomredenen ook waar te nemen ('maatregel' en 'niet beschikbaar voor arbeid', zie figuur 6.2). Dit kan wijzen op een striktere uitvoering van de Bijstand (door introductie van de WWB). Maar ook dat mensen (kort) na de uitstroom uit de WW toch aan het werk gaan.

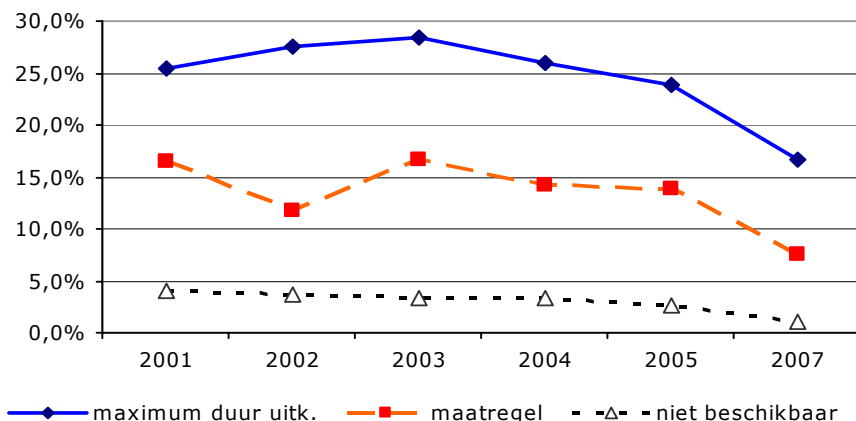
Leeftijd

De leeftijdsverdeling van de mensen die na de WW naar de Bijstand stromen is zoals verwacht kan worden: de leeftijdscategorieën 'jonger dan 20 jaar' en '50+' zijn ondervertegenwoordigd.

⁸⁴ UKV 2006-IV, UWV Amsterdam, januari 2007

Jongeren vinden meestal snel werk of doen geen beroep op Bijstand omdat er andere inkomstenbronnen zijn (zoals: het inkomen van en partner, of van ouders, studiefinanciering, ao-uitkering, ANW-uitkering en dergelijke). De ouderen stromen vaker uit wegens arbeidsongeschiktheid, of bereiken de pensioengerechtigde leeftijd en doen daarom minder vaak een beroep op Bijstand.

Figuur 6.2 Ontwikkeling doorstroompercentage van WW naar Bijstand, bij 'maximum duur uitkering', 'maatregel' en 'niet beschikbaar voor arbeid' (2007)



Uitkeringsduur WW

Ruim 40% van de mensen die doorstromen is langdurig (een jaar of langer) werkloos (zie tabel 6.4). Ruim een kwart van de doorstromers is zelfs twee jaar of langer werkloos. Deze groep is duidelijk oververtegenwoordigd. Toch stromen ook mensen na een zeer kort durende WW-uitkering door naar de Bijstand. Bijna een kwart blijkt een WW-uitkering van 3 maanden of minder gehad te hebben.

Tabel 6.4 Doorstroom van WW naar Bijstand naar uitkeringsduur WW (2007)

Uitkeringsduur WW	Uitstroom uit WW		Doorstroom naar Bijstand	
	Aandeel per duurklasse	Aandeel per duurklasse	Aandeel per duurklasse	Doorstroompercentage (WW → Bijstand)
<= 13 weken	34%	24%	4%	
14-26 weken	18%	20%	5%	
27-52 weken	15%	14%	5%	
53-104 weken	14%	16%	5%	
>104 weken	18%	25%	7%	
Totaal	100%	100%	5%	

Opleiding

Zoals te verwachten was stromen laag opgeleiden (mensen met alleen een basisschoolopleiding of vmbo) vaker dan gemiddeld door naar de Bijstand (9% en 7%, zie tabel 6.5). De kansen op de arbeidsmarkt zijn voor deze categorie dan ook vrij ongunstig. Mogelijk zitten er in deze categorie relatief veel ouderen, wat de kans op werk ook kleiner maakt. Mensen met een HBO- of Wetenschappelijke opleiding stromen het minst vaak door naar de Bijstand. Mensen zonder enige opleiding stromen ook nauwelijks door. Het gaat hierbij echter om een zeer klein aantal (ca. 10 doorstromers in 2007). Andere kenmerken en het toeval beïnvloeden de meting dan sterk.

Beroep

Mensen met alleen een elementair beroep (ongeschoold werk) zijn sterk oververtegenwoordigd in de stroom mensen die na de WW naar de Bijstand doorstromen. Ze stromen dan ook vaker dan gemiddeld door naar de Bijstand (9%, zie tabel 6.6). De kansen op de arbeidsmarkt zijn voor deze categorie, evenals bij de laaggeschoolden, ongunstig. Uiteraard is er een sterke relatie tussen het beroepsniveau en de opleiding. Het patroon van doorstroom naar beroepsniveau is dan ook vrijwel gelijk aan het patroon naar opleidingsniveau. Binnen een opleidingsniveau zijn er echter ook grote verschillen bij de doorstroom te vinden. Zo stromen mensen met een wetenschappelijk beroep op het terrein van gedrag, maatschappij e.d. nog relatief vaak door (4%), terwijl mensen met een

wetenschappelijk landbouwkundig beroep nauwelijks doorstromen (nog geen 1%). De kansen op het snel vinden van werk worden, naast het beroepsniveau, dus ook bepaald door de beroepsrichting. In het algemeen gesteld blijken momenteel de technische beroepen en de beroepen in de zorg en het onderwijs de beste kansen op snelle werkhervatting te bieden. Uitzondering hierop zijn beroepen in de zorg en niet-specialistische technische beroepen op een laag beroepsniveau.

Tabel 6.5 Doorstroom van WW naar Bijstand naar opleiding (2007)

Opleiding	Uitstroom uit WW	Doorstroom naar Bijstand	
	Aandeel per opleidingsniveau	Aandeel per opleidingsniveau	Doorstroompercentage (WW → Bijstand)
geen basisopleiding	0%	0%	1%
basisopleiding	9%	16%	9%
vmbo	22%	32%	7%
mbo / havo / vwo	40%	41%	5%
hbo / bachelor	14%	7%	3%
wo / master	6%	3%	3%
Totaal	100%	100%	5%

Tabel 6.6 Doorstroom van WW naar Bijstand naar beroepsniveau (2007)

Beroepsniveau	Uitstroom uit WW	Doorstroom naar Bijstand	
	Aandeel per beroepsniveau	Aandeel per beroepsniveau	Doorstroompercentage
elementaire beroepen	14%	26%	9%
lagere beroepen	33%	41%	6%
middelbare beroepen	30%	24%	4%
hogere beroepen	16%	7%	2%
wetenschappelijke beroepen	4%	1%	2%
Totaal	100%	100%	5%

Ontwikkeling van de ketenstroom van WW naar Bijstand per gemeente

De ketenstroom van WW naar Bijstand is gemiddeld 5%, maar verschilt sterk per gemeente. Doordat de doorstroom in de grote gemeenten gemiddeld hoger is dan in de kleinere gemeenten (zie tabel 6.7), is er sprake van een 'scheve' verdeling. Circa 20% van de gemeenten heeft een doorstroom hoger dan 5% en circa 79% heeft een doorstroom die lager is dan 5% (in 1% van de gemeenten is het doorstroompercentage 5%).

Tabel 6.7 Doorstroom van WW naar Bijstand naar gemeentegrootte (2007)

Gemeentegrootte (aantal inwoners)	Uitstroom uit WW	Doorstroom naar Bijstand	
	Aandeel per gemeentegrootte	Aandeel per gemeentegrootte	Doorstroompercentage
minder dan 5.000	0%	0%	3%
5.000 -< 10.000	2%	1%	3%
10.000 -< 20.000	11%	7%	3%
20.000 -< 50.000	30%	22%	4%
50.000 -< 100.000	19%	20%	5%
100.000 -< 150.000	11%	11%	5%
150.000 -< 250.000	10%	14%	7%
250.000 of meer	15%	23%	8%
Totaal	100%	100%	5%

In een aantal gemeenten is de doorstroom van WW naar de Bijstand zeer hoog. Bij een paar gemeenten is die doorstroom vrijwel continu hoog (bijvoorbeeld Rotterdam en Groningen, zie tabel 6.8). In de tabel 6.8 is de top-10 van gemeenten weergegeven waar deze doorstroom het hoogst is. In Delfzijl, Gouda, Schiedam en Tiel is er sprake van een zeer sterke groei. Bij de grootste vier gemeenten (G4) is alleen in Utrecht de doorstroom de afgelopen jaren rond het gemiddelde van ca. 5% en in 2007 zelfs sterk gedaald. In Amsterdam en Rotterdam is de doorstroom vrijwel stabiel (hoog) en in Den Haag is er sprake van een licht dalende trend. De hoge doorstroom concentreert zich in een beperkt aantal regio's. Vooral in de RPA's Groningen + Noord Drenthe, Rijnmond en Haaglanden zijn veel gemeenten waar de stroom van WW naar de Bijstand hoog is (8 á 12%).

Doorstroom is nog steeds een fors deel van de WWB-instroom

Vanuit de optiek van de WW is de doorstroom naar de Bijstand niet zo groot (circa 5%). Voor de instroom in de Bijstand (WWB), is de WW-uitstroom echter wel een belangrijke groep. De instroom in de Bijstand is in 2007 ca. 90.000 uitkeringen (huishoudens). De 14.500 mensen, die in 2007 van de WW naar de Bijstand stromen, is dus gemiddeld ruim 16% van de instroom in de Bijstand. Ook hierbij zien we grote verschillen tussen gemeenten. Juist in de regio's met een beperkt aantal vacatures is het aandeel van de WW-uitstroom in de WWB-instroom groot.

Tabel 6.8 Doorstroom van WW naar Bijstand, top 10 van hoogste doorstroom-Percentages en bij de G4 (2007)

Gemeente	2001	2002	2003	2004	2005	2007
1 Delfzijl	6,6%	8,1%	10,7%	10,0%	10,0%	11,8%
2 Groningen	9,4%	10,4%	11,8%	11,7%	13,5%	10,9%
3 Gouda	6,4%	7,7%	6,6%	7,3%	6,6%	10,8%
4 Rotterdam	11,0%	10,2%	11,0%	10,4%	11,4%	10,3%
5 Arnhem	9,4%	8,7%	9,2%	7,8%	10,4%	9,9%
6 Stadskanaal	4,7%	5,5%	6,5%	7,0%	10,6%	9,9%
7 Delft	9,2%	9,1%	6,9%	7,2%	6,5%	9,1%
8 Schiedam	7,3%	7,2%	7,3%	7,4%	9,2%	8,5%
9 Tiel	3,8%	4,1%	4,2%	5,6%	4,8%	8,3%
10 Nijmegen	8,8%	8,1%	8,1%	8,1%	9,4%	8,2%
Landelijk gemiddelde	5,4%	5,4%	5,5%	5,3%	6,1%	5,3%
G-4						
Amsterdam	7,7%	6,9%	7,4%	6,3%	7,3%	7,3%
Rotterdam	11,0%	10,2%	11,0%	10,4%	11,4%	10,3%
Den Haag	9,9%	9,7%	9,6%	8,9%	8,8%	7,5%
Utrecht	5,2%	5,1%	4,8%	5,5%	5,5%	3,3%

*) Vet gedrukt zijn de gemeenten in de 'top 10' waar de doorstroom het sterkst gestegen is.

6.3 Leerpunten voor de keten

- De ketenstroom van de Bijstand naar de Wajong is de laatste jaren sterk gegroeid. Deze doorstroom bestaat voor een relatief belangrijk deel uit jongeren met een psychiatrische achtergrond. Uit het Wajong dossieronderzoek is gebleken dat Wajongers met deze achtergrond minder participatiemogelijkheden hebben dan de gemiddelde Wajonger. Nader onderzoek is nodig om na te gaan hoe deze groep cliënten het best begeleid kan worden.
- De oorzaak van de meevallende doorstroom van de WW naar de Bijstand in 2007 is nog onbekend. Mogelijke oorzaken zijn:
 - De huidige grote vraag naar arbeid. Hierdoor stromen er meer mensen uit naar werk dan verwacht werd.
 - verbeterde re-integratie en verbeterde preventie van de doorstroom (door CWI en gemeenten) kunnen ook een rol spelen. De oorzaken liggen dan meer in de ketenprocessen.
 - Recente aanpassingen in de Bijstand (introductie WWB) en het aangepaste gemeentebestuur kunnen van invloed zijn op de doorstroom (voorbeelden zijn: de plicht om *algemeen geaccepteerd werk* te aanvaarden en *Work First*).
 - Ook de veranderde samenstelling van de WW-uitstroom kan van invloed zijn. Door het krimpen van het WW-bestand, waarbij vooral werknemers jonger dan 50 jaar de WW uitstroonden (door het vinden van werk), stromen er naar verhouding meer (oudere) mensen uit doordat ze 65 jaar worden.
- Nader onderzoek is nodig om na te gaan waardoor er minder mensen van de WW naar de Bijstand doorstromen. Als de gunstige economische situatie de hoofdoorzaak is, dan kan bij toenemende werkloosheid de druk op de Bijstand in de toekomst (onverwacht) groot worden.