



Opdrachtgever

UWV



Opdrachtnemer

UWV Kenniscentrum

Onderzoek

UWV Kennisverslag 2012-I

Startdatum – 1 maart 2012

Einddatum – 1 maart 2012

Categorie

Algemeen

UWV Kennisverslag 2012-I

Conclusie

Zoals gebruikelijk komen in dit Kennisverslag de ontwikkelingen binnen de sociale zekerheid, arbeidsmarkt en participatie én de professionalisering van de dienstverlening aan de orde. Het blijkt onder meer dat het aantal mensen dat van de WW naar de bijstand gaat in de afgelopen tien jaar is verdubbeld. Dit is onder meer te wijten aan de economische crisis en aan de beperking van de uitkeringsduur. Voor gemeenten betekent dit dat het aantal personen dat na de WW overgaat naar de bijstand (20%) relatief groot is. Binnen de WIA is het aantal personen dat van niet duurzame en/of gedeeltelijke arbeidsongeschiktheidsregeling (WGA) overgaat naar de duurzaam volledig arbeidsongeschikten (IVA) vrij stabiel te zijn (circa 2,4% per jaar). Op termijn zal het aandeel van de IVA binnen de WIA oplopen tot 35%. Tussen juni 2010 en juni 2011 zijn er meer Wajongers aan het werk gegaan dan een jaar eerder. Bovendien zijn er eind juni 2011 meer Wajongers aan het werk bij reguliere werkgevers dan binnen de sociale werkvoorziening. Aandacht in dit Kennisverslag is er dit keer voor psychische aandoeningen (WIA en reïntegratie) en witte fraude.
Bron: Bibliotheek SZW

Link naar bestand

<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/e8rpjbgv>

UWV Kennisverslag 2012-I

Inhoud

Belangrijkste signalen uit UKV 2012-I	3
1. De essentie van dit UWV Kennisverslag	5
2. Ontwikkelingen sociale zekerheid	7
2.1 Volumeontwikkelingen	7
2.2 Doorstroom van WW naar bijstand	10
2.3 Psychische aandoeningen in de WIA-instroom	17
2.4 Overgangen binnen de WIA	21
3. Arbeidsmarkt en arbeidsparticipatie	27
3.1 De uitzendsector: opstap naar reguliere sector?	27
3.2 Werken als zelfstandige met een arbeidsbeperking	31
3.3 Ontwikkelingen arbeidsparticipatie Wajongers	34
4. Professionaliseren dienstverlening	39
4.1 Kan witte fraude worden verminderd door gedragsbeïnvloeding?	39
4.2 Aanknopingspunten voor effectieve re-integratie bij psychische aandoeningen	46

© 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.

Het UWV Kennisverslag is op het internet te vinden onder: http://www.uwv.nl/OverUwv/kennis_cijfers_en_onderzoek
Voor nadere informatie over deze publicatie: telefoon (020) 687 51 88 of (020) 687 54 89.

Belangrijkste signalen uit UKV 2012-I

- De Nederlandse economie bevindt zich in een recessie. De neergang is minder groot dan in 2008/2009, maar de verwachting is wel dat het aantal niet-werkende werkzoekenden in 2012 zal stijgen. Ook het aantal WW-uitkeringen zal eind 2012 waarschijnlijk hoger liggen dan eind 2011 (H2.1).
- De doorstroom van de WW naar de bijstand is in de afgelopen tien jaar verdubbeld. Tijdens de kredietcrisis nam de doorstroom toe van 5% naar ruim 8% van de totale WW-uitstroom. Ruim de helft heeft slechts drie maanden WW gehad. We zien vooral doorstroom bij alleenstaanden, jongeren, mannen en laagopgeleiden (H2.2).
- De kans om in de WIA terecht te komen, is voor jongeren veel kleiner dan voor ouderen. Relatief vaak is bij jongeren dan sprake van een psychische aandoening. Belangrijk is om zicht te krijgen op de mogelijkheden om herstel en re-integratie van de jongeren te bevorderen. Dit om te voorkomen dat ze tot hun 65e afhankelijk blijven van een WIA-uitkering (H2.3).
- Het doorstroompercentage van de WGA naar de IVA blijkt vrijwel stabiel. Per jaar stroomt 2,4% door. Bij ongewijzigd (uitvoerings)beleid zal naar schatting 35-40% van de WGA-instroom in de IVA terechtkomen en zal het aandeel van de IVA binnen de WIA toenemen van 26% nu tot 35% in 2040 (H2.4).
- De uitzendsector kan een goede opstap zijn naar werk in een reguliere sector. 30% van alle niet-werkende werkzoekenden vindt een baan als uitzendkracht. 72% werkt een jaar later nog (tegen 76% in de andere sectoren); 42% van degenen die als uitzendkrachten aan het werk gingen, heeft een jaar later werk in een reguliere sector (H3.1).
- Voor sommige mensen met arbeidsbeperkingen biedt werk als zelfstandige, als alternatief voor werk in loondienst, kansen. Zo blijkt dat werk als zelfstandige met name voorkomt bij mensen met een gedeeltelijke WAO-uitkering (WAO'ers: 8%) en met een gedeeltelijke WGA-uitkering (WGA'ers: 5%), maar bijna niet bij Wajongers (circa 1%). Echter, werk als zelfstandige komt ook bij deze groepen arbeidsbeperkten veel minder vaak voor dan werk in loondienst (circa 50%). Oudere WGA'ers werken vaker dan de jongere leeftijdsgroepen als zelfstandige, terwijl zij minder vaak in loondienst werken dan de jongere groepen (H3.2).
- De trend in de arbeidsparticipatie van Wajongers gaat de goede kant op, al zijn daar veel inspanningen voor nodig. Tussen juni 2010 en juni 2011 zijn er veel meer Wajongers aan het werk gegaan dan een jaar eerder. Bovendien gaan Wajongers vooral aan de slag bij reguliere werkgevers, en nauwelijks in de sociale werkvoorziening. Inmiddels zijn er meer Wajongers aan het werk bij een reguliere werkgever dan binnen de SW (H3.3).
- Positieve communicatie heeft een gunstige invloed op de naleving van regels, zo blijkt uit de literatuur. E-dienstverlening biedt hiervoor mogelijkheden. Effectieve toepassing van dit soort gedragsbeïnvloeding kost relatief weinig en kan UWW tijd en geld besparen (H4.1).
- De proces- en tijdcontingente benadering biedt aanknopingspunten voor vermindering van de verzuimduur en de WIA-instroom bij psychische aandoeningen. Niet de klachten staan centraal, maar het herwinnen van controle en het vergroten van het probleemoplossend vermogen van de cliënt. Onderzoek wijst erop dat deze aanpak tot snellere werkhervatting en minder zorgkosten leidt dan de klachtgerichte aanpak (H4.2).

1. De essentie van dit UWV Kennisverslag

UWV beschikt over een enorme hoeveelheid kennis, zowel bij de medewerkers als in de rijkdom aan administratieve gegevens. Deze kennis zetten we in om arbeidsparticipatie te verhogen en, waar mogelijk, uitkeringslasten te beperken. UWV ziet het als zijn taak om deze kennis te ontsluiten. Het is een manier om de dienstverlening van de eigen organisatie te verbeteren én om de kennis te delen met de buitenwereld.

In de UWV-kennisagenda staan de lopende en te verwachten kennisprojecten. Het UWV Kennisverslag (UKV) is een van de media waarin recente resultaten naar buiten worden gebracht. In dit hoofdstuk beschrijven we de essentie van die resultaten. Wat verandert er in de directe omgeving van UWV en wat betekent dat voor de dienstverlening? Hoe kan de dienstverlening worden verbeterd met het oog op vergroting van de arbeidsparticipatie en/of vermindering van uitkeringslasten?

Positieve ontwikkelingen

In dit UWV Kennisverslag komen positieve ontwikkelingen uit 2011 naar voren:

- Het aantal niet-werkende werkzoekenden is gedaald.
- De instroom in de Wajong was in 2011 lager dan in 2010.
- Het aandeel werkende Wajongers stijgt weer en dat is voor het eerst sinds december 2008. De stijging komt volledig door het gestegen aantal werkende Wajongers bij een reguliere werkgever. In 2011 werkten voor het eerst meer Wajongers bij een reguliere werkgever (26.900) dan binnen de sociale werkvoorziening (25.600).

Krimp verwacht voor 2012

De bijdragen in dit UKV zijn gebaseerd op onderzoek dat werd uitgevoerd in de periode dat het economisch weer wat beter ging. Het Centraal Planbureau (CPB) verwacht voor 2012 een krimpende economie. De krimp zal waarschijnlijk minder groot zijn dan eind 2008-begin 2009, maar deze heeft naar verwachting wel een stijging van het aantal werklozen tot gevolg. De verwachting is dan ook dat in 2012 de toeloop in de WW weer zal toenemen en daarmee het aantal WW-uitkeringen. UWV neemt daarom nu al maatregelen om de toenemende vraag naar dienstverlening aan werkzoekenden op te vangen.

Groei doorstroom WW naar bijstand komt vooral door economische crisis

Tijdens een economische crisis groeit het aantal mensen dat na de WW naar de bijstand doorstroomt (hoofdstuk 2.2). In de periode 2001-2011 was dit 4% (2001) tot 8% (2011) van de totale WW-uitstroom. Dit lijkt weinig, maar deze groep is een fors aandeel, 10% (2001) tot 20% (2011), van de totale instroom in de bijstand. Het gaat dan vooral om werkzoekenden die binnen de WW-periode geen baan vinden en daardoor de maximumduur van de WW-uitkering bereiken.

Het verkorten van de maximale uitkeringsduur van de WW is een belangrijke oorzaak van de toename. Bijna de helft van de mensen die doorstromen, heeft slechts drie maanden WW gehad. Het grootste deel van deze toename is het gevolg van de economische crisis, omdat

werkzoekenden niet het werk hervatten tijdens de WW-periode. Als in de huidige recessie de werkloosheid weer stijgt en de werkgelegenheid verslechtert, verwachten we opnieuw een groei van de doorstroom. Voor UWV en gemeenten is het van belang dat zij anticiperen op deze toename. Dit kan bijvoorbeeld door goede gegevensoverdracht en/of het tijdig en selectief inzetten van dienstverlening/handhaving. Ook de samenwerking tussen UWV en de uitzendbranche biedt mogelijkheden. Snelle plaatsing via de uitzendsector kan een goede opstap bieden naar werk in een reguliere sector en langdurige werkloosheid voorkomen (hoofdstuk 3.1). Wie van uitzendwerk overstapt op regulier werk, gaat er in inkomen vaak ook nog behoorlijk op vooruit.

Witte fraude

Een minder positief verschijnsel van uitzendwerk bij werkloosheid is dat de inkomsten niet altijd aan UWV worden doorgegeven. Ongeveer 4% van alle mensen met een WW-uitkering geeft legale inkomsten uit andere bronnen niet door. We noemen dit witte fraude. Meestal gaat het om inkomsten uit uitzendwerk aan het begin van de WW. Klanten onderschatten de kans op controle hierop, terwijl UWV het altijd ziet dankzij bestandsvergelijking. UWV heeft veel werk aan de afhandeling hiervan, inclusief terugvordering. Gebrekkige kennis over 'de pakkans' is niet de enige oorzaak. De complexiteit van de regelgeving speelt ook een rol. Het is mogelijk dat een klant niet weet (of snapt) dat bepaalde inkomsten ook opgegeven dienen te worden. In hoofdstuk 4 doen we een aantal aanbevelingen voor gedragsbeïnvloeding om witte fraude te verminderen. Vooral betere informatievoorziening (gerichte, persoonlijk relevante informatie) zou tot minder overtredingen kunnen leiden, zo blijkt uit onderzoek. Ook het benadrukken van de 'sociale norm' ('de meeste mensen houden zich aan de regels') kan een effectieve manier zijn om het aantal overtredingen te verminderen. Het opleggen van (hoge) boetes heeft daarentegen minder (en soms zelfs tegengesteld) effect, zeker wanneer er enige tijd zit tussen het plegen van de overtreding en het opgelegd krijgen van de straf.

WIA/Wajong: arbeidsparticipatie als zelfstandige of in loondienst

UWV publiceerde eerder al regelmatig over de mate van arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking. Tot nu toe ging het altijd over de mogelijkheden voor re-integratie in loondienst bij een werkgever. Er blijkt ook een groep arbeidsbeperkten te zijn die inkomsten uit zelfstandige arbeid ontvangt (hoofdstuk 3.2). We zien wel dat deze vorm van arbeid vooral bij gedeeltelijk arbeidsongeschikten in de WIA (5,5%) en de WAO (7%) voorkomt. Oudere arbeidsbeperkten met een gedeeltelijke WGA-uitkering werken zelfs iets vaker dan jongere als zelfstandige. Voor arbeidsbeperkten uit de WIA is re-integratie als zelfstandige dus als serieuze optie niet uit te sluiten. Bij Wajongers komt het veel minder vaak voor: slechts 0,9% werkte in 2008 als zelfstandige. We zien wel dat Wajongers steeds vaker in loondienst bij een reguliere werkgever aan de slag gaan (hoofdstuk 3.3). De trend met betrekking tot de arbeidsparticipatie van Wajongers gaat dus de goede kant op, al zijn daar wel veel inspanningen van alle partijen voor nodig¹.

Aandacht voor herstel is effectiever

De instroom van jongeren in de Wajong daalde in 2011 iets ten opzichte van 2010, maar was nog steeds relatief hoog in vergelijking met een jaar of tien geleden. De instroom in de Wajong betreft vaak een combinatie van verstandelijke beperkingen, psychiatrische en psychische aandoeningen (meestal ontwikkelingsstoornissen)². Jongeren hebben een veel kleinere kans om in de WIA in te stromen dan ouderen. In iets meer dan de helft van de gevallen gaat het bij jongeren om psychische problematiek; bij ouderen is relatief vaak sprake van lichamelijke aandoeningen. Toch is de absolute kans groter voor een oudere werknemer om met een psychische aandoening de WIA in te stromen dan voor een jongere (hoofdstuk 2.3).

De OECD concludeerde onlangs dat landen veel meer maatregelen zouden moeten nemen voor preventie van uitkeringsafhankelijkheid bij jongeren³. De dienstverlening

van UWV moet daar ook aan bijdragen. Hoofdstuk 4.2 beschrijft een methodiek die hiervoor kan worden ingezet: proces- en tijdcontingente begeleiding bij psychische klachten. De essentie is dat de begeleidende professional niet de klachten en de belastbaarheid centraal stelt, maar focust op het herwinnen van controle en het vergroten van het probleemoplossend vermogen van de cliënt. De bedrijfsgeneeskunde stelde deze richtlijn op naar aanleiding van de meest recente wetenschappelijke inzichten. De richtlijn is ook bruikbaar voor verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen. Van belang is dan wel dat aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan: er dient bijvoorbeeld voldoende tijd beschikbaar te zijn voor het contact tussen professional en cliënt. Het rendement lijkt groter als de richtlijn strikt wordt gevolgd en een van de belangrijkste randvoorwaarden is dat er een werkgever is waar gere-integreerd kan worden. Naast preventie is ook aandacht voor met name de jongere psychisch arbeidsongeschikten van belang: hoe kunnen herstel- en re-integratie van deze groep bevorderd worden? Dit om te voorkomen dat ze tot hun 65e afhankelijk blijven van een arbeidsongeschiktheidsuitkering.

Toename aandeel IVA binnen de WIA verwacht

Binnen de WIA is er een structurele en stabiele doorstroom van de WGA naar de IVA: per jaar zo'n 2,4%. In 2011 bleek ruim 8% van alle oorspronkelijke WGA-klienten inmiddels naar de IVA te zijn overgegaan. De doorstroom van tijdelijk arbeidsongeschikt (WGA) naar duurzaam arbeidsongeschikt (IVA) blijkt tot nu toe vrijwel los te staan van de duur van de arbeidsongeschiktheid. Wel zijn er verschillen tussen groepen: ouderen gaan vaker over van de WGA naar de IVA dan jongeren; mannen vaker dan vrouwen. Wanneer deze doorstroom binnen de WIA-regeling zo doorgaat, schatten we dat bij ongewijzigd (uitvoerings)beleid uiteindelijk 35-40% van de instroom in de WGA in de IVA-regeling terecht zal komen. Het aandeel van de IVA in het WIA-bestand neemt daardoor op termijn toe van 26% nu naar circa 35% in 2040.

1 Stoutjesdijk, M., van Rijssen J., van der Giezen, A. (2011). Arbeidsparticipatie van Wajongers: Begeleiding naar en tijdens werk vraagt om grote inspanning. *Sociaal Bestek*, 73 (10), p.36-39.

2 Zie ook de Wajongmonitor: http://www.uwv.nl/overUWV/publicaties/Kennis_onderzoeken/monitoren/Wajongmonitor_tweede_rapportage.aspx

3 OECD (2012). *Sick on the job: Myths and realities about mental health and work*. OECD Publishing.

2. Ontwikkelingen sociale zekerheid

In 2011 is het aantal niet-werkende werkzoekenden gedaald. Het aantal WW-uitkeringen was eind 2011 hoger dan eind 2010. Voor 2012 is de verwachting dat het aantal WW-uitkeringen en niet-werkende werkzoekenden zal stijgen en eind 2012 hoger zal liggen dan eind 2011. De instroom in de Wajong was in 2011 ongeveer 10% lager dan in 2010. Als gevolg van de invoering van de nieuwe Wajong in 2010 trad, na jaren van groei, voor het eerst een daling op.

In de periode 2001-2010 groeide het aantal mensen dat na een WW-uitkering doorstroomt naar de bijstand van 9.000 naar ruim 25.000. De groei van de doorstroom in de periode 2009-2010 wordt waarschijnlijk vooral veroorzaakt door de vrij abrupte economische krimp tijdens de kredietcrisis. Het grootste risico op doorstroom naar de bijstand hebben: alleenstaanden, jongeren, laagopgeleiden, mannen, werklozen afkomstig van de uitzendbranche of zakelijke dienstverlening en WW'ers die wonen in regio's met een hoge werkloosheid.

Jongeren hebben een relatief kleine kans om in de WIA terecht te komen, maar wanneer ze wel arbeidsongeschikt worden, is dat relatief vaak wegens een psychische aandoening. De meest voorkomende psychische aandoeningen in de WIA zijn depressie, overspannenheid en posttraumatisch stresssyndroom. Om te helpen voorkomen dat ze tot hun 65e afhankelijk blijven van een arbeidsongeschiktheidsuitkering, is meer kennis nodig over hoe herstel en re-integratie van (jonge) psychisch arbeidsongeschikten het beste bevorderd kan worden.

Binnen de WIA kunnen mensen doorstromen van de WGA naar de IVA en omgekeerd. In de periode januari 2006 - september 2011 ging 8,3% van de WGA over naar de IVA. De doorstroom van de IVA naar de WGA valt in absolute termen in het niet bij de overgang van de WGA naar de IVA. Het overgangpercentage is tot nu toe redelijk constant. Elk kwartaal stroomt circa 0,6% van de mensen die oorspronkelijk instroomden in de WGA door naar de IVA. Op basis van de huidige inzichten zal waarschijnlijk 35 tot 40% van de WGA'ers uiteindelijk doorstromen naar de IVA. Het aandeel IVA-gerechtigden binnen de WIA zal daardoor groeien van 26% nu naar circa 35% in 2040.

2.1 Volumeontwikkelingen

De volumeontwikkelingen zijn samengevat in tabel 2.1. Deze toont de stand tot en met 2011 en een prognose voor 2012 voor de verschillende socialezekerheidswetten die UWV uitvoert, te weten WW, WIA, WAO, Wajong, WAZ en vangnet-Ziektewet. Daarnaast is informatie opgenomen over het aantal bij UWV ingeschreven niet-werkende werkzoekenden (NWW) en het aantal verzekerde werknemers.

Beperkte groei van Nederlandse economie in 2011 en krimp in 2012

De Nederlandse economie verkeert in een recessie. Dat wil zeggen dat in ten minste twee opeenvolgende kwartalen sprake was van daling van het bruto binnenlands product (bbp). Zowel in het derde als vierde kwartaal van 2011 daalde het bbp licht. In vergelijking met de vorige recessie, die eind 2008 en begin 2009 optrad, is de neergang echter minder groot. Over het geheel genomen steeg het bbp in 2011 wel ten opzichte van 2010, maar deze groei is relatief klein: 1,2%.

Voor 2012 verwacht het Centraal Planbureau (CPB) een daling van het bbp met 0,5% ten opzichte van 2011⁴. De werkzame beroepsbevolking zal zich in 2012 stabiliseren of licht afnemen. De verwachting is dat in de bedrijfstak Gezondheid nog wel sprake zal zijn van meer werkgelegenheid. De overige bedrijfstakken zullen zich

stabiliseren of krimpen. Pas in de loop van 2012 verwacht het CPB een beperkt herstel op de financiële markten en ook van het consumenten- en producentenvertrouwen. In welke mate herstel optreedt, hangt onder meer af van de aanpak van de Europese schuldencrisis.

Werkloosheid in 2012 neemt volgens CPB toe

In 2011 daalde het aantal niet-werkende werkzoekenden verder (zie tabel 2.1). Het aantal WW-uitkeringen was eind 2011 hoger dan eind 2010. In vergelijking met 2010 bleef de instroom in de WW vrijwel ongewijzigd. Het CPB verwacht dat de werkloze beroepsbevolking in 2012 weer zal groeien. Dit betekent dat de instroom in de WW zal groeien, en dat meer mensen zich zullen inschrijven bij UWV WERKbedrijf.

WIA-instroom steeg in 2011 minder hard dan in 2010

In 2010 steeg de WIA-instroom met ruim 20% ten opzichte van 2009. In 2011 zagen we opnieuw een stijging, nu van 6,5% ten opzichte van 2010. De stijging van de WIA-instroom was deels het gevolg van demografische veranderingen binnen de groep verzekerden, vooral de vergrijzing. Ook aanloopeffecten van de WIA spelen een rol: het aantal heropeningen van beëindigde WIA-uitkeringen, heraanvragen van eerder afgewezen WIA-aanvragen en het aantal ex-WAO'ers dat nu een beroep op de WIA doet, groeide in 2011 nog steeds⁵.

⁴ CPB (2011), *Decemberraming 2011; Economische vooruitzichten 2012, CPB Policy Brief 2011/13*, Den Haag.

⁵ In 2011 is de WIA-instroom ook gestegen als gevolg van de verkorting van de beslissingstermijn WIA van 13 naar 8 weken. Dit betekent een eenmalige piek in 2011.

Hierdoor vindt een eenmalige verschuiving plaats van het moment van tellen van de WIA-instroom. We tellen namelijk niet de feitelijke instroom maar de betalingsbeslissing voor een WIA-uitkering. Hierdoor tellen we in 2011 meer uitkeringen WIA (circa 1.200) dan normaliter.

Deze factoren verklaren echter niet de hele groei. De WIA-stijging in 2011 was ook het gevolg van de groei van het aantal einddienstverbanders en WW'ers in 2008-2009 in de Ziektewet. Deze groei werkt met ongeveer twee jaar vertraging door in de WIA. We gaan ervan uit dat het toenemend beroep op de Ziektewet te maken heeft met de economische crisis. Wanneer werkgevers moeten kiezen wie te ontslaan en welke tijdelijke contracten al of niet te verlengen, zal de keuze gemakkelijk vallen op werknemers met gezondheidsproblemen of - bij tijdelijke contractanten - degenen met lopend ziekteverzuim. Ontslag tijdens ziekte is in principe niet mogelijk als de werknemer een vast dienstverband heeft, faillissementen uitgezonderd. Wie ontslagen wordt tijdens ziekteverzuim

of ziek wordt kort na ontslagaanzegging, kan een beroep doen op het vangnet-Ziektewet. Deze werknemers lopen de kans om vanuit het vangnet in de WIA te stromen.

Meer uitstroom bij de WAO vanaf 2011

De afgelopen jaren is de uitstroom uit de WAO gestaag afgenomen, vooral doordat het bestand kleiner werd. In 2011 zien we echter weer een toename van de uitstroom. Dat hangt samen met de naoorlogse geboortegolf. De geboortejaren 1946 en 1947 zijn sterk oververtegenwoordigd in de WAO-populatie. Daardoor kennen 2011 en ook 2012 meer uitstroom wegens pensionering dan 2010. Die toename is ook te zien, zij het minder opvallend, in de WAZ.

Tabel 2.1 Ontwikkeling aantal verzekerde werknemers, niet-werkende werkzoekenden en uitkeringsvolumina naar wet, 2008-2012

	2008	2009	2010	2011	2012
	x 1.000	x 1.000	x 1.000	x 1.000	raming x 1.000
NWW (niet-werkende werkzoekenden)					
stand december	417	508	490	473	537
WW¹					
instroom	241,1	427,6	414,6	414,0	470,0
uitstroom	262,3	327,5	420,8	407,9	425,0
lopende uitkeringen	169,8	269,8	263,7	269,9	304,0
uitkeringsjaren	147,9	196,9	234,3	225,0	254,0
WIA					
instroom	25,3	29,3	35,6	37,9	41,2
uitstroom	4,2	6,0	8,5	9,8	11,3
lopende uitkeringen	59,4	82,8	110,1	138,4	168,2
uitkeringsjaren	41,7	56,6	76,4	98,5	119,6
WAO					
instroom	8,2	6,3	4,3	3,1	1,6
uitstroom	46,1	42,7	39,7	45,5	42,3
lopende uitkeringen	558,1	521,7	486,3	443,9	403,2
uitkeringsjaren	464,6	437,4	408,0	376,9	344,2
WAZ					
instroom	0,6	0,3	0,2	0,2	0,1
uitstroom	4,9	4,7	4,0	4,6	3,6
lopende uitkeringen	38,7	34,2	30,4	26,0	22,6
uitkeringsjaren	33,4	29,9	26,5	21,9	19,1
Wajong					
instroom	16,1	17,6	17,8	16,1	16,6
uitstroom	4,3	4,3	4,6	5,2	5,5
lopende uitkeringen	178,6	192,0	205,1	216,2	227,3
uitkeringsjaren	168	179,4	191,3	198,3	182,1
Vangnet-ZW					
instroom	327,2	293,2	281,2	273,4	273,8
uitkeringsjaren	82,5	87,6	98,3	99,8	102,8
Verzekerde werknemers (met dienstverband)²	6.981	7.111	7.043	7.182	7.146

¹ WW is ontslag-WW, dus exclusief deeltijd-WW.

² Peilmaand augustus.

Instream Wajong in 2011 lager dan in 2010

De instroom in de Wajong was in 2011 ongeveer 10% lager dan in 2010. Als gevolg van de invoering van de nieuwe Wajong in 2010 trad, na jaren van groei, voor het eerst een daling op. De daling in 2011 komt overeen met de verwachting bij de invoering van de nieuwe Wajong. In 2012 zal de instroom naar verwachting op een vergelijkbaar niveau liggen als in 2011. Het aantal uitkeringsjaren dat voor de Wajong is geraamd voor 2012 ligt lager dan het aantal uitkeringsjaren in de voorgaande jaren. Deze daling is het gevolg van de afschaffing van de anticumulatie WSW⁶ per 1 januari 2012. Tot 2012 ontving UWV voor de Wajong-uitkeringen jaarlijks een bedrag van het ministerie van SZW. Dit gold voor alle Wajongers, ook degenen die in een sociale werkplaats werkten. Een deel van dat bedrag ging vervolgens weer terug naar SZW om Wajongers die werkzaam waren als WSW'ers te financieren⁷. Met ingang van 2012 ontvangt UWV alleen nog een bedrag voor Wajongers die niet werkzaam zijn in de WSW. Dit betekent dat de uitkeringsdagen en uitkeringsbedragen voor de Wajong dalen. De anticumulatie WSW heeft geen effect op het aantal Wajong-uitkeringen. Ook het recht op uitkering blijft onveranderd.

Instream bij het vangnet-ZW neemt af, uitkeringsjaren nemen toe in 2011

In 2011 is de instroom in het vangnet-ZW gedaald ten opzichte van 2010. De lagere instroom is vrijwel geheel het gevolg van een afname van de instroom bij de uitzendkrachten. Het aantal uitzendkrachten is in 2011 overigens wel gestegen als gevolg van het economische herstel. Deze stijging zien we in 2011 ook terug in meer ziekmeldingen van uitzendkrachten in vergelijking met 2010. Voor de instroom in het vangnet-ZW is echter geen stijging opgetreden, omdat een deel van de uitzendbedrijven in 2011 is overgestapt op het eigen risicodragerschap. Een uitzendbedrijf dat eigenrisicodragers is, betaalt bij ziekte van de uitzendkracht het loon door. Zieke uitzendkrachten worden door de eigenrisicodragers nog wel aangemeld

bij UWV, maar zij stromen niet meer in het vangnet-ZW. In 2012 zal de totale instroom in het vangnet-ZW naar verwachting op een vergelijkbaar niveau liggen als in 2011.

Bij de uitzendkrachten is er om dezelfde reden (de overstap naar het eigen risico dragen) ook sprake van een daling van het aantal uitkeringsjaren in 2011. Deze daling bij de uitzendkrachten weegt echter niet op tegen de stijging van de uitkeringsjaren bij de zieke werklozen, vrouwen die ziek zijn in verband met zwangerschap en arbeidsgehandicapten die onder de no-riskregeling vallen. Dit betekent dat het totale aantal uitkeringsjaren in 2011 licht is gestegen ten opzichte van 2010. In 2012 zullen de uitkeringsjaren naar verwachting licht stijgen ten opzichte van 2011.

Aandeel werknemers met tijdelijk contract groeit

In augustus 2011 was het aantal verzekerde werknemers 1,5% hoger dan in augustus 2008 (zie tabel 2.2). De sterkst groeiende bedrijfstak was Gezondheid: in drie jaar tijd kwamen er 125.000 verzekerden bij: een groei van bijna 11%. De sterkste krimp deed zich voor in de bedrijfstak Bouw en hout, daar werken ten opzichte van 2008 40.000 mensen minder, een krimp van bijna 15%. Opvallend is dat de krimp in de Bouw en hout vooral werknemers in vaste dienst betreft.

Het totaal aantal werknemers in vaste dienst kromp met 36.000, terwijl het totaal aantal werknemers met een tijdelijk dienstverband met 137.000 groeide. Hierdoor neemt het aandeel werknemers met een tijdelijk dienstverband in die periode toe van 27 naar 29%. Een sterke toename van het aandeel mensen met een tijdelijk contract vinden we in de Landbouw, visserij, voeding (23 → 28%), Winkelbedrijf en groothandel (32 → 36%), Transport (25 → 28%), Gezondheid (21 → 24%) en Overig bedrijf en beroep, waaronder de Horeca (36 → 40%). Alleen bij de Overheid (overig) nam het aandeel mensen met een tijdelijk contract af van 14 naar 11%.

Tabel 2.2 Ontwikkeling aantal verzekerde werknemers (met dienstverband), naar soort arbeidsovereenkomst, x 1.000, augustus 2008 en 2011

Bedrijfstak	2008 (augustus)				2011 (augustus)			Aandeel tijdelijke dienst	Mutatie 2008-2011 (%)
	Tijdelijk	Vast	Totaal	Aandeel tijdelijke dienst	Tijdelijk	Vast	Totaal		
Landbouw, visserij, voeding	59	202	261	23%	77	195	272	28%	4,1
Bouw en hout	43	226	269	16%	41	189	229	18%	-14,6
Industrie sec	128	635	763	17%	123	592	715	17%	-6,3
Winkelbedrijf en groothandel	354	766	1.120	32%	411	719	1.130	36%	0,9
Transport	99	289	387	25%	103	271	374	28%	-3,4
Zakelijke en financ. dienstverl.	226	823	1.048	22%	233	808	1.041	22%	-0,7
Uitzendbranche	391	44	435	90%	356	42	398	90%	-8,6
Gezondheid	244	904	1.149	21%	310	964	1.274	24%	10,9
Onderwijs (overheid)	82	401	483	17%	83	413	496	17%	2,7
Overheid overig	74	441	515	14%	63	507	570	11%	10,7
Overig bedrijf en beroep ¹	231	403	633	36%	267	403	670	40%	5,8
Totaal²	1.932	5.143	7.076	27%	1.932	5.107	7.182	29%	1,5

Bron: Polisadministratie

¹ Waaronder de sector Horeca.

² Het totaal is inclusief 'bedrijfstak onbekend'.

6 Wet sociale werkvoorziening.

7 Eind 2010 werkten ruim 25.600 Wajongers in een sociale werkplaats.

De groei van het aandeel mensen met een tijdelijke baan kan er bij de huidige recessie toe leiden dat het aantal mensen met een WW-uitkering snel stijgt. Deze mensen zijn immers over het algemeen snel te ontslaan en zonder veel kosten voor de werkgever. De ontwikkeling van het aantal verzekerden in 2012 is ongewis, vooral omdat onzeker is hoe de arbeidsmarkt verder reageert op de recessie. Naar verwachting krimpt het aantal verzekerden licht, met ongeveer 35.000 personen (-0,5%).

2.2 Doorstroom van WW naar bijstand⁸

Tijdens de economische crisis stroomde een sterk groeiend aantal mensen na de WW-uitkering door naar de bijstand. Op zich is dat niet opvallend. Tijdens een recessie neemt de kans om werk te vinden af. Daardoor groeit ook het aandeel mensen dat de WW uitstroomt wegens het bereiken van de maximale uitkeringsduur. Deze mensen doen dan, bij gebrek aan inkomsten, een beroep op bijstand. In figuur 2.1 is de sterke groei van deze doorstroom te zien. Voorafgaand aan de kredietcrisis, stroomden in 2007 bijna 14.000 mensen door naar de bijstand. In 2009 en 2010 kwamen circa 25.000 mensen kort na de WW-uitkering in de bijstand terecht. Het toenemen van deze doorstroom is geen nieuw verschijnsel: na de internetcrisis liep deze op van ruim 9.000 in 2001 naar bijna 20.000 in 2005. De doorstroom naar de bijstand is een relatief klein deel van de totale WW-uitstroom: in 2007 was dat circa 5%. Wel zien we een stijgende trend met een piek van ruim 8% in 2009. Voor de gemeenten betekent de doorstroom van WW naar bijstand een fors aandeel van de totale instroom in de bijstand: jaarlijks circa 10 tot 20%. De jaarlijkse instroom van de bijstand is namelijk veel kleiner dan de totale

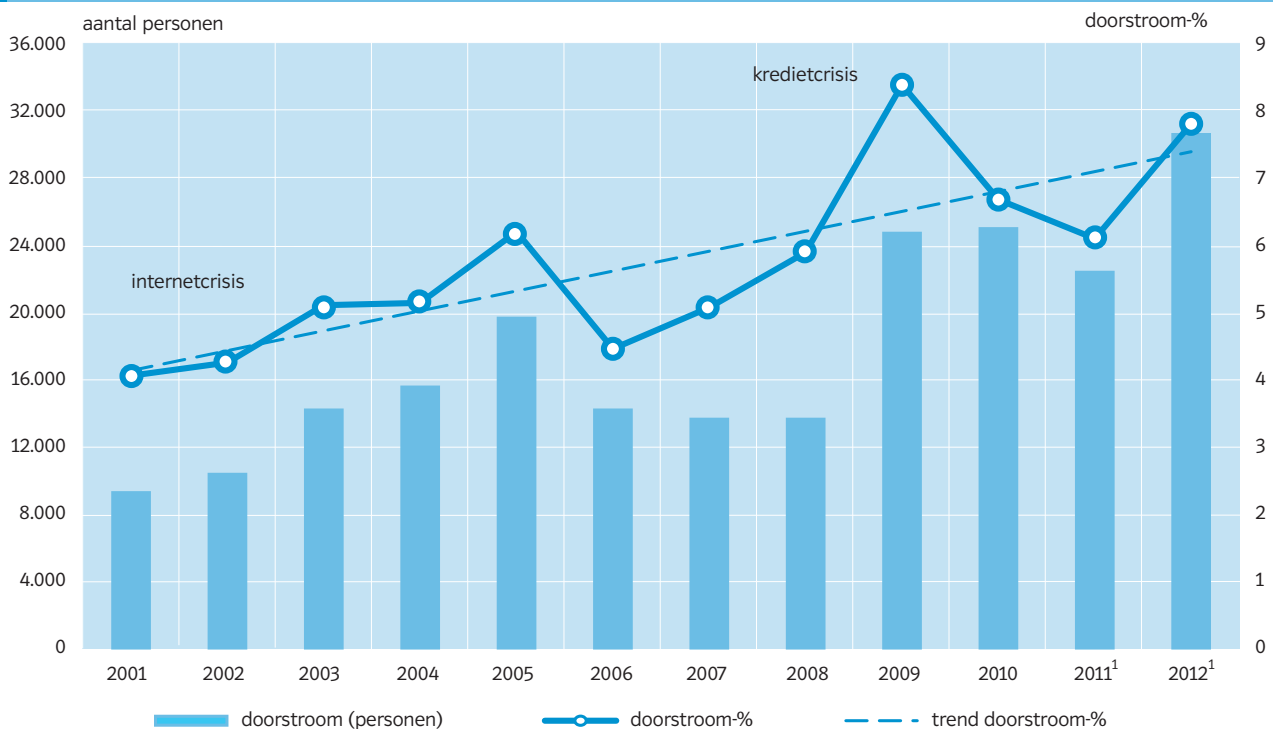
WW-uitstroom. Afhankelijk van de conjunctuur is de bijstandsinstream circa 100.000 tot 130.000 personen per jaar. De doorstroom vanuit de WW legt een aanzienlijk beslag op het budget van gemeenten. In figuur 2.1 is zichtbaar dat de trend van het doorstroompercentage in de gehele periode 2001-2012 geleidelijk oploopt. Het risico om naar de bijstand door te stromen, groeit blijkbaar niet alleen door een economische crisis, maar ook door andere oorzaken. In deze paragraaf gaan we daar nader op in. Daarbij schatten we wat de invloed is van de crises, van nieuwe wetgeving en van wetswijzigingen in de WW en de bijstand⁹. Daarnaast gaan we na wat de risicofactoren zijn voor het doorstromen van WW naar bijstand.

Voordat we ingaan op de gevolgen van een economische crisis voor de doorstroom, kijken we hoe de WW-uitstroom in 2010 was samengesteld. We bekijken welke groepen mensen het grootste aandeel hadden in de WW-uitstroom en in de doorstroom naar de bijstand. Daarnaast gaan we na wat het doorstroompercentage was bij een aantal persoonlijke kenmerken (zie tabel 2.3).

Vaak bijstand na maximale uitkeringsduur WW

De meeste mensen doen na een WW-uitkering geen beroep op de bijstand. Meer dan de helft van de mensen die in 2010 de WW uitstroomden (WW-uitstroom), ging aan het werk. Bijna 181.000 mensen hervatten het werk als werknemer (ruim 48%) en ruim 10.000 gingen aan het werk als zelfstandige (bijna 3%, zie tabel 2.3). Een groot deel van de WW'ers stroomde uit wegens het bereiken van de *maximale uitkeringsduur*: ruim 132.000 mensen (35%). Het is vooral deze groep mensen die na de WW in de bijstand terecht komt. Slechts 3% van de

Figuur 2.1 Aantal en percentage personen dat na de WW-uitkering doorstroomt naar de bijstand 2001-2012



Bronnen: Uitkeringsadministratie WW, Polisadministratie (vanaf 2006) en Jaaropgaven (tot 2006)

¹ 2011 en 2012 zijn geraamd.

Tabel 2.3 WW-uitstroom 2010 en doorstroom van WW naar bijstand naar reden einde uitkering, leeftijd en opleidingsniveau (personen)

	WW-uitstroom		Doorstroom van WW naar de bijstand		Doorstroompercentage
	aantal	aandeel	aantal	aandeel	
Totaal 2010	375.958	100%	25.048	100%	6,7
<i>waarvan:</i>					
Reden einde uitkering					
werkhervatting	180.700	48,1%	323	1,3%	0,2
werk als zelfstandige	10.354	2,8%	6	0,0%	0,1
ZW-uitkering	21.413	5,7%	124	0,5%	0,6
bereiken leeftijd 65 jr.	3.258	0,9%	0	0,0%	0,0
maximumduur WW-uitkering	132.066	35,1%	24.260	96,9%	18,4
maatregel	1.882	0,5%	65	0,3%	3,5
overige redenen	26.285	7,0%	270	1,1%	1,0
Leeftijd					
<27 jaar	66.304	17,6%	5.106	20,4%	7,7
27 t/m 34 jaar	86.850	23,1%	5.910	23,6%	6,8
35 t/m 44 jaar	101.314	26,9%	5.857	23,4%	5,8
45 t/m 54 jaar	76.579	20,4%	4.316	17,2%	5,6
55 t/m 64 jaar	44.446	11,8%	3.843	15,3%	8,6
Opleidingsniveau					
basisopleiding of minder	36.788	9,8%	4.701	18,8%	12,8
vmbo	66.509	17,7%	6.058	24,2%	9,1
havo/vwo	15.314	4,1%	1.000	4,0%	6,5
mbo	159.273	42,4%	10.648	42,5%	6,7
hbo/bachelor	58.023	15,4%	1.858	7,4%	3,2
wo/master	23.040	6,1%	704	2,8%	3,1
Huishouden					
alleenstaand	151.346	40,8%	15.651	63,0%	10,3
alleenstaand met kind(eren)	18.098	4,9%	2.988	12,0%	16,5
samenwonend	201.486	54,3%	6.214	25,0%	3,1

Bronnen: Uitkeringsadministratie WW, Polisadministratie UWW

doorstomers naar de bijstand is de WW uitgestroomd om een andere reden. Bijvoorbeeld vanwege het opgelegd krijgen van een maatregel (sanctie): 0,3% van de doorstomers. Ook mensen die de WW uitstromen door werkhervatting, komen soms in de bijstand terecht. Het gaat hierbij waarschijnlijk vaak om werkhervatting van zeer korte duur, die om uiteenlopende redenen geen succes was. Een deel van deze groep vroeg opnieuw een WW-uitkering aan die vervolgens werd geweigerd. De meest voorkomende reden voor weigering is *verwijtbare werkloosheid*.

Werk vinden kost tijd

Het spreekt voor zich dat een werknemer bij ontslag meestal niet direct een andere baan heeft. Het vinden van werk kost tijd. Als de economie sterk groeit (hoogconjunctuur), is er veel vraag naar personeel, de meeste mensen vinden dan snel ander werk. Bij hoogconjunctuur bereiken daardoor minder WW'ers de maximale uitkeringsduur en stromen er dus ook minder door naar de bijstand. Bij een krimpende economie (laagconjunctuur) neemt de vraag naar personeel af. Mensen die werkloos zijn, zijn dan langer op zoek naar werk. Het risico dat de maximale uitkeringsduur wordt bereikt en een beroep moet worden gedaan op de bijstand, is dan groter.

Afgezien van de conjunctuur is een groot aantal persoonlijke kenmerken van invloed op de snelheid waarmee het werk wordt hervat. We weten dat ouderen een groot risico lopen om langdurig werkloos te worden. Onder langdurig werklozen zijn ouderen dan ook oververtegenwoordigd. Hieronder gaan we in op de invloed van bepaalde persoonskenmerken op het risico van doorstroom naar de bijstand.

Jongere en oudere werklozen zijn oververtegenwoordigd in doorstroom

Gemiddeld stroomde in 2010 6,7% van de WW'ers na de uitkeringsperiode door naar de bijstand. Uit analyse van de cijfers blijkt dat leeftijd een van de belangrijke risicofactoren is (kortweg: het doorstroomrisico). In tabel 2.3 is al iets van dat risico te zien. WW'ers tot 27 jaar en vanaf 55 jaar stromen meer dan gemiddeld door naar de bijstand: achtereenvolgens 7,7 en 8,6%. Het verschil tussen de leeftijdsgroepen is niet alleen in 2010 waar te nemen, maar in de gehele periode van 2001 t/m 2010. De verschillen zijn niet elk jaar even groot. Bij laagconjunctuur nemen de verschillen toe. Er stromen dan, vaak in een korte periode, relatief veel jongeren de WW in.

De korte duur van het WW-recht blijkt de belangrijkste oorzaak voor het hoge doorstroomrisico van jongeren tot 27 jaar en, in mindere mate, van werknemers van 27 tot 34 jaar. Vaak heeft de groep werknemers tot 27 jaar alleen de zogenoemde basisuitkering van maximaal drie maanden.

Ze hebben dan onvoldoende arbeidsverleden voor een verlengde uitkering (zie box 2.1). Deze mensen hebben relatief weinig tijd om tijdens de WW-uitkering werk te vinden en bereiken daardoor vaak de maximale uitkeringsduur. Werklozen van 55 jaar en ouder hebben juist vaak een langdurig WW-recht, drie jaar of meer. Om diverse redenen vinden ze echter moeilijk een geschikte baan en bereiken, ondanks een langdurig recht op WW, vaker dan gemiddeld de maximale uitkeringsduur. Het hogere risico op doorstroom naar de bijstand van 55-plussers wordt nog enigszins beperkt doordat een deel de WW uitstroomt als ze 65 jaar zijn. Daarnaast zijn 55-plussers vaker (gedeeltelijk) arbeidsongeschikt en stromen ze vaker uit naar het vangnet-ZW dan de overige WW'ers.

Hoger opleidingsniveau, lager risico

Naarmate het opleidingsniveau hoger is, is de kans op het vinden van werk groter. Het grootste doorstroompercentage van de WW naar de bijstand zien we bij mensen met een basisopleiding of minder: 12,8%. Bij een opleiding op wetenschappelijk niveau (wo/master) stroomt slechts 3% door.

Alleenstaanden stromen vaker door naar de bijstand

Zoals verwacht kan worden, stromen alleenstaanden vaker door naar de bijstand dan samenwonenden. Alleenstaanden zijn immers meestal op zichzelf aangewezen voor hun inkomen, terwijl samenwonenden vaak gezamenlijk voorzien in het huishoudinkomen.

Alleenstaanden met een of meer kinderen stroomden in 2010 het vaakst door: 16,5%. Dit is vaker dan de overige alleenstaanden van wie ruim 10% doorstroomde. Waarschijnlijk ontstaat dit verschil doordat alleenstaanden met kinderen moeilijker een geschikte baan vinden. Ze moeten vaak rekening houden met de mogelijkheden van de kinderopvang, werktijden die aansluiten op schooltijden en het dagritme van hun kinderen.

De helft van de doorstromers had maximaal drie maanden WW

Mensen kunnen al na drie maanden de maximale uitkeringsduur van de WW bereiken en doorstromen naar de bijstand. Maar de doorstroom kan, bij de huidige wetgeving, ook pas na 38 maanden plaatsvinden. Als de WW-uitkering kort is, is er weinig tijd om tijdig werk te vinden en daarmee is het risico om de maximale uitkeringsduur te bereiken groter. Het blijkt dat ongeveer de helft van de mensen die doorgestroomd zijn, slechts drie maanden WW-uitkering ontving.

Box 2.1 Wie krijgt WW en hoe lang?

De Werkloosheidwet (WW) voorziet in een tijdelijke uitkering aan mensen die werkloos zijn. In de WW zijn de voorwaarden beschreven waaraan de werknemer moet voldoen om een uitkering te kunnen krijgen.

De huidige WW, bij invoering de nieuwe WW genoemd, dateert van 1 oktober 2006.

In het kort gelden de volgende voorwaarden:

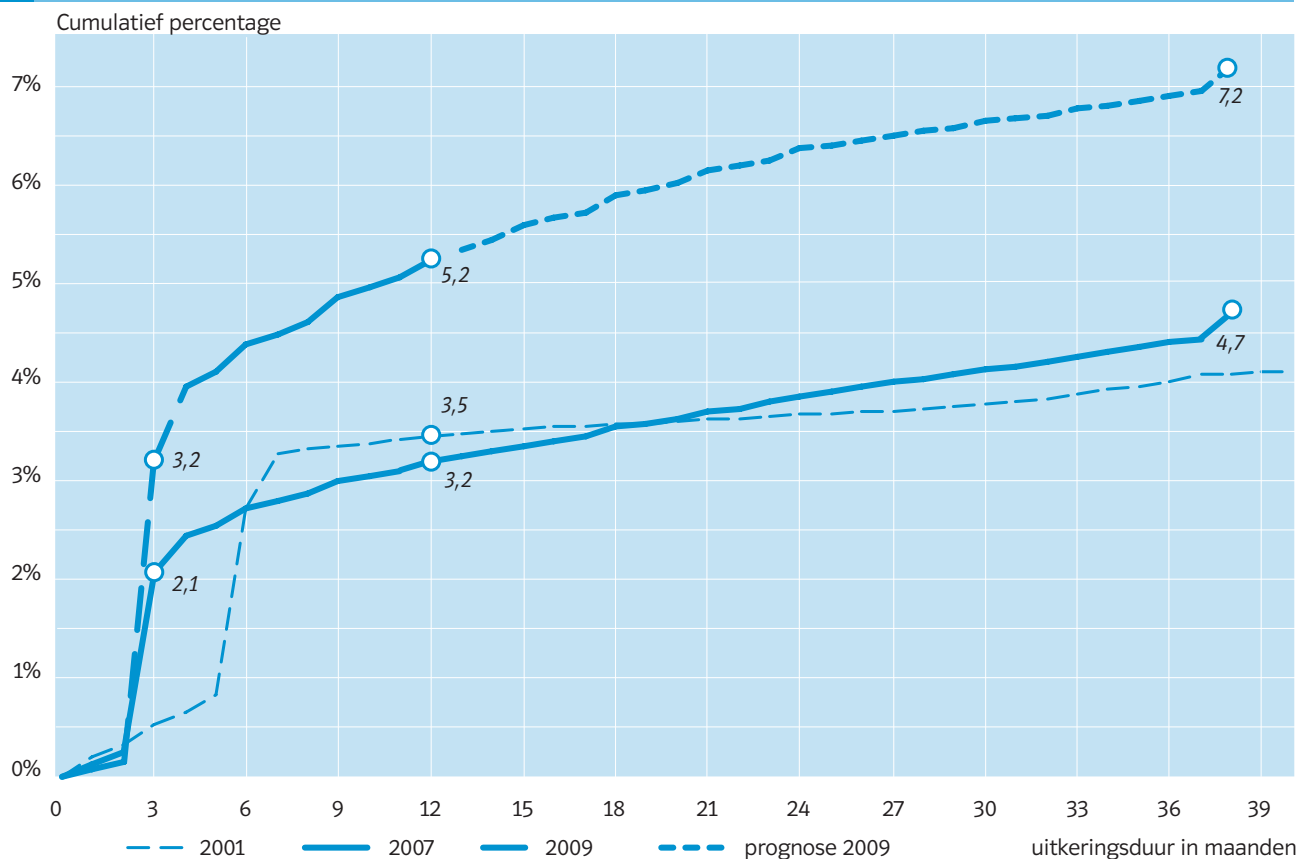
- Verzekerd zijn voor werkloosheid. Dit is meestal het geval als iemand bij een werkgever in dienst is of was. Werknemers die 65 jaar of ouder zijn, zijn niet verzekerd.
- De verzekerde verliest vijf uur of meer van zijn arbeidsuren per week en heeft geen recht op loon over die uren. Wanneer gemiddeld minder dan tien uur per week wordt gewerkt, ontstaat werkloosheid pas als minimaal de helft van het aantal werkuren en het loon over die uren wordt verloren.
- Direct beschikbaar zijn voor betaald werk.
- In de periode vóór de werkloosheid 26 van de 36 weken gewerkt hebben (de zogenoemde 'wekeneis'). Het maakt niet uit hoeveel uur per week is gewerkt gedurende de 26 weken.
- Niet door eigen schuld werkloos zijn (niet verwijtbaar werkloos).

De maximale uitkeringsduur

De maximale uitkeringsduur varieert van 3 tot 38 maanden. Een werkloze krijgt een uitkering van maximaal drie maanden als aan de wekeneis is voldaan. Dit is de zogenoemde 'basisuitkering'. De uitkeringsduur is langer dan drie maanden als naast de wekeneis voldaan is aan de 'jareneis': in de afgelopen vijf kalenderjaren is ten minste vier jaar gewerkt. In dit geval ontvangt men, inclusief de eerste drie maanden, per gewerkt jaar een maand uitkering. Bij een arbeidsverleden van, bijvoorbeeld, vijf jaar is dat vijf maanden uitkering. Bij een arbeidsverleden van ten minste 38 jaar: 38 maanden.

Voor 1 oktober 2006 was de maximale uitkeringsduur: zes maanden tot vijf jaar. Voor 11 augustus 2003 was de maximale uitkeringsduur: 2½ tot 7½ jaar.

Figuur 2.2 Doorstroom van WW naar bijstand van instroomcohorten 2001, 2007 en 2009¹



1 na maximale uitkeringsduur WW, cumulatieve percentages.

In figuur 2.2 is het verloop van de doorstroom naar de bijstand weergegeven van mensen die in 2001, 2007 en 2009 de WW waren ingestroomd (WW-instroomcohorten). In 2007 bijvoorbeeld, waren dat er in totaal ruim 183.000. Deze 183.000 mensen stroomden allen na verloop van tijd weer uit, binnen een maand of pas na 38 maanden. Na 38 maanden blijkt dat in totaal 8.340 mensen naar de bijstand zijn doorgestroomd: 4,7% van cohort 2007¹⁰.

In figuur 2.2 is te zien dat bijna de helft van de doorstroom bij cohort 2007 (2,1%) al na drie maanden was gerealiseerd. De 'traptrede' in de lijn ontstaat door een grote groep mensen die de WW uitstromen bij drie maanden. Dit is de relatief grote groep mensen met alleen recht op een basisuitkering (zie box 2.1). Ook van het cohort 2009 is bijna de helft van de totale doorstroom (3,2% van 7,2%) binnen drie maanden gerealiseerd. Ongeveer de helft van de doorstroom naar de bijstand ontstaat dus na drie maanden WW-uitkering.

Na twaalf maanden is van cohort 2007 3,2% doorgestroomd en van cohort 2009 5,2%. Van beide cohorten is dat circa 70% van het totaal. Deze mensen hebben dus een WW-recht van maximaal een jaar gehad en waren bij doorstroom per definitie nog niet langdurig werkloos¹¹. In 2001 was de situatie op de arbeidsmarkt min of meer vergelijkbaar met die van 2007. Een vergelijking van de

doorstroom in deze twee periodes geeft een eerste indruk van het samengestelde effect dat de hiervoor genoemde wetswijzigingen hadden.

In figuur 2.2 is te zien dat de lijn van het cohort 2001 ook een sprong vertoont: vanaf de zesde maand. Deze ontstaat doordat een grote groep mensen de maximale WW-uitkeringsduur van zes maanden bereikte. Dit waren de mensen met een zogenaamde 'kortdurende' uitkering, die toegekend werd als de werkloze alleen aan de wekeneis voldeed. Na 75 jaar zijn alle mensen van cohort 2001 de WW uitgestroomd. Van dat cohort stroomde in totaal 4,3% door naar de bijstand (niet zichtbaar in de figuur). Van het cohort 2007 stroomde in totaal 0,4%-punt meer door (4,7%).

Minder kans op werk, meer doorstroom naar de bijstand

In figuur 2.2 is te zien dat de doorstroom bij cohort 2009 groter is dan bij cohort 2007. Uiteindelijk stroomde van cohort 2007 4,7% door naar de bijstand. Cohort 2009 zal in februari/maart 2013 geheel uitgestroomd zijn, dan zal naar verwachting uiteindelijk circa 7,2% zijn doorgestroomd. Dit verschil tussen de cohorten 2007 en 2009 wordt vooral veroorzaakt door de crisis. In het najaar van 2008 werd de kredietcrisis merkbaar, de instroom in de WW groeit dan vrij plotseling sneller dan de uitstroom. In 2009 hadden mensen meer tijd nodig om na ontslag weer werk te

10 De 4,7 is een cumulatief doorstroompercentage en in de loop van 38 maanden ontstaan. In de eerste maand is het percentage 0,1, in de tweede 0,1, in de derde 1,9, in de vierde 0,2 enzovoort. Na één maand is dus 0,1 doorgestroomd, na twee maanden 0,2% (maand 1+2), na drie maanden 2,1% (1+2+3) en na vier maanden

2,3% (1+2+3+4). Tot en met maand 12 is 3,2% doorgestroomd en totaal is 4,7% doorgestroomd (de som van de maanden 1 t/m 38).

11 Formeel zijn langdurig werklozen alle personen die twaalf maanden of langer werkloos zijn.

Tabel 2.4 Gevolgen van wetwijzigingen crisis op de doorstroom, samenvatting van geschatte effecten (groei van periode 2007-2010 t.o.v. 2001-2004)

	Procentpunten	Aantal doorstromers
Vershil in de doorstroom tussen de periodes 2001-2004 en 2007-2010 (A)	1,9	27.500
als gevolg van:		
- beperking maximale WW-uitkeringsduur, structureel	0,3	4.900
- beperking maximale WW-uitkeringsduur, tijdelijk	0,4	6.300
- aanpassingen in de bijstandswetgeving, structureel	- 0,2	- 2.700
- invoering IOW	- 0,1	- 900
- groei van de verzekerde populatie	0,2	2.600
Gecombineerde effecten van wetgeving (B)	0,7	10.200
Verschillen tussen crises (A - B)	1,2	17.300

Noot: cursief gedrukte getallen zijn ramingen

vinden dan in 2007. Daardoor waren de werklozen van cohort 2009 gemiddeld langer werkloos dan de werklozen van cohort 2007. De mensen in cohort 2009 hadden een groter risico om de maximale uitkeringsduur te bereiken. Hierdoor nam ook het risico op doorstroom naar de bijstand toe. De doorstroom naar de bijstand bestaat immers vrijwel geheel uit mensen die de maximale uitkeringsduur van de WW hebben bereikt.

Verschillen tussen de crises

In de periode 2001-2010 waren er twee economische crises, de internetcrisis en de kredietcrisis. In Nederland leidden crises achtereenvolgens na 2001 en na 2007 tot een groei van de WW-instroom. De WW-uitstroom en de doorstroom naar de bijstand groeiden eveneens. In een periode van vier jaar (2001-2004) stroomden 49.800 mensen van de WW naar de bijstand. In de periode 2007-2010 waren dat er 77.300 ofwel 27.500 meer dan in de periode 2001-2004. De vraag is wat de oorzaken zijn van deze toename: verschil tussen de crises en de gevolgen daarvan voor de arbeidsmarkt, de gewijzigde wetgeving of de groei van het aantal verzekerden?

In de periode 2001-2004 was het doorstroompercentage gemiddeld 4,7 en in de periode 2007-2010 6,6. Een groei van 1,9%-punt. We schatten dat de groei van het doorstroompercentage voor 0,7%-punt het gevolg is van gewijzigde wetgeving en groei van het aantal verzekerden. Wetwijziging leidt deels tot meer en deels tot minder doorstroom. Waarschijnlijk is de rest van de groei, 1,2%-punt, veroorzaakt doordat de kredietcrisis een groter effect heeft dan de internetcrisis. De geschatte effecten zijn hierna beschreven en samengevat in tabel 2.4.

Meer doorstroom door verkorting maximale uitkeringsduur

De maximale uitkeringsduur van de WW is in de afgelopen tien jaar in twee stappen sterk verkort¹². Eerst werd de vervolguitering van twee à drieënhalf jaar afgeschaft voor mensen die na 11 augustus 2003 werkloos werden. Daarna werd per 1 oktober 2006 de uitkeringsduur maximaal nog

3 tot 38 maanden. Door de verkorting van de maximale uitkerings-duur is er minder tijd om tijdens de WW een baan te vinden. Verwacht was dat het aandeel mensen dat de maximale uitkeringsduur bereikte sterk zou toenemen¹³. In deze analyse vinden we een beperkte structurele toename van het doorstroompercentage van ongeveer 0,3%-punt.

Aanpassingen in de bijstandswetgeving: minder doorstroom

Vanaf 2001 is de wetgeving rond de bijstand ook sterk gewijzigd, vooral met het oog op beperking van het beroep dat erop wordt gedaan (zie box 2.2). Uit onderzoek van het CPB blijkt dat de wijzigingen in de uitvoering van de bijstand het aantal bijstandsuitkeringen structureel met 8% heeft doen verminderen¹⁴. In dit onderzoek is vooral het effect bij de uitstroom van de bijstand aangetoond. In onze analyse vinden we een effect bij de doorstroom van WW naar de bijstand. Vooral mensen die de WW uitstromen wegens *niet beschikbaar zijn voor arbeid*, wegens het *opleggen van een maatregel* (sanctie) of wegens arbeidsongeschiktheid (inclusief Ziektewet), stromen na 2003 minder vaak door naar de bijstand. Bij de mensen die de maximale uitkeringsduur WW bereiken is de doorstroom vrijwel gelijk. We schatten dat de gewijzigde uitvoering van de bijstand heeft geleid tot een structurele beperking van de doorstroom met 0,2%-punt.

Invloed IOW beperkt

De Wet inkomensvoorziening oudere werklozen (IOW, vanaf 1 december 2009) is een aparte uitkering voor werklozen van zestig jaar en ouder. Deze uitkering moet voorkomen dat 60-plussers na de WW-uitkering een beroep op bijstand moeten doen. Toekenning van een IOW-uitkering wordt niet beïnvloed door het inkomen van overige gezinsleden. De instroom in de IOW is echter niet groot, het gaat jaarlijks om ongeveer zevenhonderd mensen. Het alternatief, doorstroom naar de bijstand, zou nog kleiner zijn doordat de bijstand wel een toets op overig inkomen kent. De IOW leidt naar schatting tot een beperking van de doorstroom van minder dan 0,1%-punt.

12 De uitkeringsduur was bij de WW van 1987 maximaal zes maanden tot vijf jaar. Na afloop van de loongerelateerde WW-uitkering ging, bij voortdurende werkloosheid, de uitkering over in een vervolguitering van twee jaar. Voor mensen van 57,5 jaar en ouder was de maximale duur van de vervolguitering drieënhalf jaar.

13 UWV (2007). Kennismemo 07-01, *Doorstroom van WW naar bijstand (WWB)*, 2003-2010. Geraamd was dat de doorstroom zou toenemen van 6,2% in 2005 tot 7,2% in 2007 en 8,7% in 2008. De realisaties waren echter beduidend lager (5,1% en 5,9%), waarschijnlijk door betere kansen op de arbeidsmarkt en een groter effect van de gewijzigde uitvoering van de bijstand dan bij de schattingen verwacht werd.

14 Es, F. van (2010). *Invloed WWB op gebruik bijstand*. CPB Den Haag.

Box 2.2 Financiering en uitvoeringsbeleid van de bijstand

Vanaf 2001 is de financieringssysteem van de bijstand ingrijpend gewijzigd. Gemeenten zijn stapsgewijs een steeds groter deel van de bijstand uit het gemeentebudget gaan betalen. Tot 2001 financierden de gemeenten 10% van de bijstandsuitgaven uit de gemeentelijke algemene middelen, de overige 90% werd gedeclareerd bij het Rijk. In 2001 betaalden de gemeenten 25% van de bijstandsuitgaven uit eigen middelen en 75% werd gedeclareerd. De gemeentelijke bijdrage werd daarna geleidelijk verhoogd (voor de grootste gemeenten): 40% in 2004, 73% in 2005, tot 100% in 2006.

Door de aangepaste financiering worden gemeenten financieel geprikkeld om de uitvoering van de bijstand zo efficiënt mogelijk te organiseren en het beroep op de bijstand te beperken.

Bij invoering van de Wet werk en bijstand (WWB) in 2004 werden gemeenten ook beleidsmatig geheel verantwoordelijk voor de bijstand. Hierdoor werden diverse 'creatieve' uitvoeringspraktijken mogelijk die het beroep op de bijstand kunnen beperken.

Meer doorstroom door groeiend aantal verzekerde werknemers

Het absolute aantal mensen dat de WW in- en uitstroomt, wordt ook bepaald door de omvang van de verzekerde populatie. Bij een groeiend aantal verzekerde werknemers groeit het beroep op de WW evenals de doorstroom, ook als het WW- en doorstroomrisico constant blijven. Het aantal verzekerden groeide in de periode 2001-2010 met 3,5%, vooral door de toegenomen arbeidsparticipatie¹⁵. We schatten dat de groei van het aantal werknemers tot een 0,2%-punt hoger doorstroompercentage leidt.

De ontwikkeling voor 2012 is vrij onzeker, waarschijnlijk krimpt het aantal verzekerden met 0,5%.

Doorstroom in 2012 ongewis

De WW-uitstroom was in 2011 lager dan in 2009 en 2010. In 2011 ging een groter percentage mensen aan het werk dan in de periode 2008-2010. Als gevolg daarvan bereik(t)en minder mensen de maximale uitkeringsduur. In 2011 zijn ongeveer 22.400 mensen van de WW naar de bijstand doorgestroomd, circa 2.600 minder dan in 2010. Dit is nog een raming, over 2011 zijn nog niet alle benodigde gegevens bekend.

Het doorstroompercentage was in 2009 op het hoogste niveau: 8,3. In 2011 daalde het naar circa 6,1. Dat is nog wel hoger dan het percentage van 2007 (5,1). Dat verschil is mede het gevolg van de uitstroom van de instroomcohorten 2008 en 2009 die nog tot begin 2013 aanhoudt bij het bereiken van de maximale uitkeringsduur. Voor 2012 zijn de ontwikkelingen nog zeer onzeker. In dat jaar bereiken waarschijnlijk nog veel mensen van instroomcohort 2009 de maximale uitkeringsduur. In 2012 is de WWB opnieuw aangescherpt. Dit zal de doorstroom mogelijk verder beperken. Door de recessie valt echter weer een toenemend beroep op de WW te verwachten. Bovendien zal de doorstroom waarschijnlijk toenemen doordat het WW-re-integratiebudget is gekort. Als gevolg van de ontwikkelingen zullen in 2012 circa 30.000 mensen van de WW naar de bijstand doorstromen. Het doorstroompercentage zal op 7,5 à 8 uitkomen.

Hoger risico jonge alleenstaande mannen

De doorstroom van WW naar de bijstand wordt beïnvloed door persoonlijke kenmerken van werklozen én kenmerken van de arbeidsmarkt. Huishouden en leeftijd spelen bijvoorbeeld een belangrijke rol. Dat is al min of meer te zien in tabel 2.3, die de oververtegenwoordiging van jonge WW'ers en alleenstaanden toont bij de doorstroom. Dat houdt verband met het korte arbeidsverleden en daardoor ook kortdurende recht op WW. Maar leeftijd hangt ook samen met het soort huishouden. Zo zijn jongeren vaker alleenstaand. Het is in die gevallen niet meer duidelijk welk kenmerk de doorstroom het meest beïnvloedt, de leeftijd of het soort huishouden. De invloed van elk kenmerk apart is daarom geschat met behulp van een duurmodel dat rekening houdt met de onderlinge samenhang¹⁶. In tabel 2.5 zijn de uitkomsten van de schatting weergegeven.

De invloed van een kenmerk op het risico kreeg een rangnummer. Nummer 1 heeft de meeste invloed op de gebeurtenis. Uit de schattingen blijkt dat het risico van doorstroom in afnemende mate wordt beïnvloed door: huishouden, leeftijd, het dagloon, geslacht en omvang van het dienstverband (parttime/fulltime), bedrijfstak, opleidingsniveau, het instroomjaar, percentage werkloze werkzoekenden in de (woon-)gemeente en de gemeentegrootte. Terugkomend op de oververtegenwoordiging van jonge WW'ers en alleenstaanden bij de doorstroom: het huishouden levert meer verklaring voor het risico van doorstroom dan de leeftijd.

In de kolom 'Risico' is het effect van de kenmerken op de kans of het risico weergegeven. De plussen en minnen in deze kolom geven een indicatie van de grootte van het effect. Een +, of ++ in de kolom betekent een groter of veel groter risico ten opzichte van een referentiewaarde. Een - of -- betekent een kleiner of veel kleiner risico. Risicoverhogende kenmerken zijn vooral: alleenstaand en alleenstaand met kind(eren), jonger dan 35 jaar, laagopgeleid (laag dagloon en laag opleidingsniveau), mannen (fulltime werkend), werkzaam in de uitzendbranche, zakelijke of financiële dienstverlening.

15 UWV WERKbedrijf (2011), *Arbeidsmarktprognose 2011-2012*.

16 Met behulp van een duurmodel kan worden vastgesteld hoe meerdere achtergrondkenmerken samenhangen met het risico van een gebeurtenis (de 'hazard' genoemd). Het gaat hier om het risico dat een werkloze na instroom in de WW uitstroomt wegens het bereiken van de maximale uitkeringsduur en doorstroom naar de bijstand. Het gebruikte model is een proportioneel hazardmodel. Voor het

gemak spreken we hier van risico's (of kansen), maar formeel gaat het om de verhouding tussen twee risico's (de hazardratio: de kans om uit te stromen op tijdstip t, gedeeld door de cumulatieve kans om niet uit te stromen tot tijdstip t). Voor de schattingen zijn de instroomcohorten 2007 en 2008 gevolgd. Van deze instroomcohorten zijn de meeste werklozen weer uitgestroomd en van hen is bekend of ze al dan niet doorstromen naar de bijstand.

Tabel 2.5 Invloed van achtergrondkenmerken op het doorstroomrisico, instroomcohorten 2007 en 2008		
Achtergrondkenmerken	Invloed ¹	Risico groter/kleiner ²
Huishouden	1	
alleenstaand (referentie)		
alleenstaand met kind(eren)		+
samenwonend		--
Leeftijd (referentie: gemiddelde)	2	
tot 27 jaar		++
27 t/m 34 jaar		++
35 t/m 44 jaar		+
45 t/m 54 jaar		-
55 t/m 64 jaar		--
Dagloon	3	
minder dan € 67 (referentie)		
€ 67 tot € 90		-
€ 90 tot € 120		--
€ 120 tot € 150		--
€ 150 of meer		--
Geslacht en omvang dienstverband	4	
Man fulltime (referentie)		
Man parttime		-
Vrouw fulltime		-
Vrouw parttime		--
Bedrijfstak (referentie: gemiddelde)	5	
Landbouw, visserij, voeding		-
Bouw en hout		-
Industrie sec		o
Winkelbedrijf en groothandel		-
Transport		o
Zakelijke en financiële dienstverlening		+
Uitzendbranche		+
Gezondheid		-
Overheid onderwijs		-
Overheid overig		o
Overig bedrijf en beroep (w.o. horeca)		+
Opleidingsniveau	6	
basisopleiding (referentie)		
vmbo		-
mbo/havo/vwo		-
hbo/bachelor		-
wo/master		-
Cohort 2008 (referentie 2007)	7	+
Percentage werkzoekenden³	8	+
Gemeentegrootte	9	
tot 50.000 inwoners (referentie)		
50.000 tot 100.000 inwoners		+
100.000 tot 150.000 inwoners		o
150.000 en meer inwoners		-

¹ Rangorde in de mate van invloed van de kenmerken op de gebeurtenis (nr. 1: heeft meeste invloed).

² Het risico op een schaal van groter (++, +) naar kleiner (-, --) dan het risico van de referentie (of niet significant verschillend van de referentie: o); deze symbolen zijn bepaald op basis van de relatieve risicoverhouding (hazard ratio).

³ Percentage niet-werkende werkzoekenden in de woongemeente (van bevolking 18-64 jaar); het effect op het risico bij een toenemend werkloosheidspercentage.

Het kenmerk *Cohort* geeft een indicatie van het effect van de economische krimp. Het risico op doorstroom was in 2008 groter dan in 2007. Bij een hoger *percentage werkzoekenden* (niet-werkende werkzoekenden) in de gemeente is het doorstroomrisico ook hoger. Het risico is relatief hoog bij een *gemeentegrootte* van 50.000 tot 100.000 inwoners en laag in gemeenten met 150.000 of meer inwoners. Combinaties van risicoverhogende kenmerken leiden vaak tot hoge doorstroomrisico's.

Zo blijkt bijvoorbeeld dat uit het cohort 2008 van de alleenstaande mannen, jonger dan 35 jaar en met een laag dagloon, 14,5% doorstroomt. Van een vergelijkbare groep vrouwen stroomt 9,3% door en van het totale cohort 2008 stroomt 6,5% door.

Conclusies

Een economische crisis leidt tot een forse groei van de doorstroom van WW naar bijstand. Het verkorten van de maximale WW-uitkeringsduur, bij wetwijzigingen in 2003 en 2006, heeft geleid tot een relatief kleine structurele groei van de doorstroom.

Ongeveer de helft van de mensen die doorstromen, heeft minder dan drie maanden WW gehad. De korte periode in de WW maakt het voorkomen van doorstroom voor UWV extra lastig. Maar risicoanalyse is een goede manier om te voorspellen welke cliënten zouden kunnen doorstromen. Dat biedt mogelijkheden om tijdig in te grijpen en gezamenlijk met gemeenten te werken aan het voorkomen van de doorstroom.

2.3 Psychische aandoeningen in de WIA-instroom

Een derde van de WIA-instroom is het gevolg van een psychische aandoening

Bij de WIA-claimbeoordeling stelt de verzekeringsarts een

hoofddiagnose vast en, indien er meer aandoeningen zijn, één of twee neventdiagnoses. Psychische aandoeningen komen daarnaast voor als neventdiagnose bij een lichamelijke hoofdaandoening.

Bij de mensen met een WIA-toekenning in 2010 heeft: 31% een psychische aandoening als hoofddiagnose; 10% een psychische aandoening als neventdiagnose bij een lichamelijke aandoening.

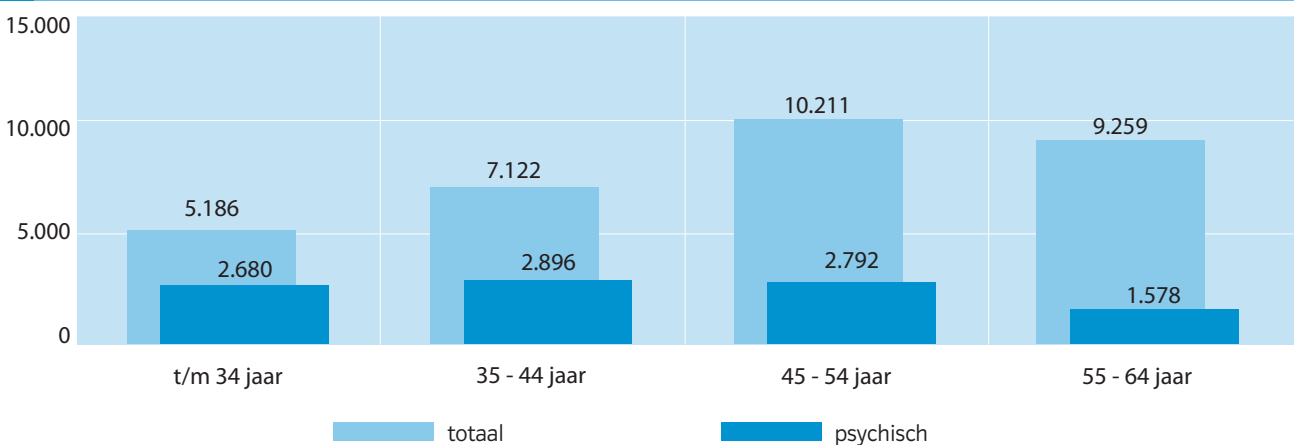
Bij 41% van de WIA-instromers in 2010 is dus sprake van een psychische aandoening.

Psychische aandoeningen zijn 'van alle leeftijden'

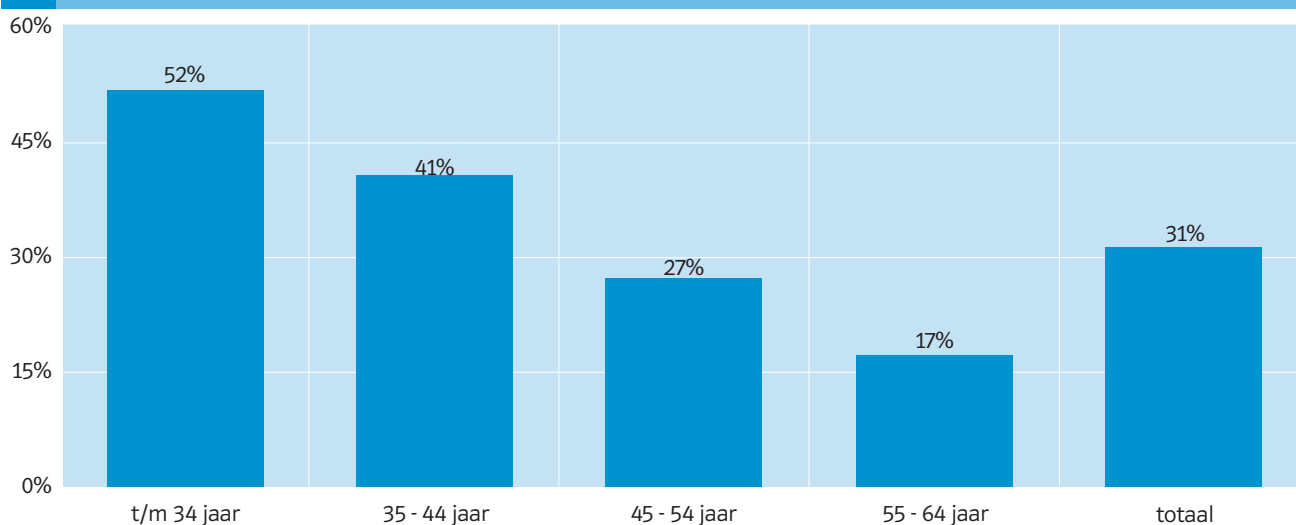
In figuur 2.3 is te zien dat de grootste aantallen WIA-instromers afkomstig zijn uit de leeftijdsgroepen 45-54 jaar en 55-64 jaar. Daarmee zijn 45-plussers verantwoordelijk voor 61% van de WIA-instroom. Kijken we specifiek naar WIA-instroom wegens psychische aandoeningen, dan ligt het anders: meer dan de helft (56%) is juist jonger dan 45 jaar. Dit komt doordat de kans op lichamelijke aandoeningen, zoals reuma, hernia, hart- en vaatziekten en kanker, sterk stijgt met de leeftijd. Ook psychische aandoeningen komen bij ouderen meer voor dan bij jongeren, maar het verschil is veel kleiner dan bij lichamelijke aandoeningen.

Figuur 2.4 laat zien dat iets meer dan de helft van de WIA-instroom in de leeftijdsgroep onder de 35 is toe te schrijven aan psychische aandoeningen. Dit aandeel neemt af tot 17% bij de 55-plussers. Naarmate men ouder wordt, neemt de kans op een psychische aandoening *licht* toe, terwijl de kans op een lichamelijke aandoening heel sterk toeneemt. Dit heeft als gevolg dat het aandeel psychische aandoeningen kleiner wordt naarmate de leeftijd stijgt.

Figuur 2.3 Aantal personen (totaal en 'psychisch') dat in 2010 de WIA instroomde, per leeftijdsklasse (x 1.000)



Figuur 2.4 Aandeel hoofddiagnose psychische aandoeningen binnen WIA-instroom (2010) per leeftijdsklasse



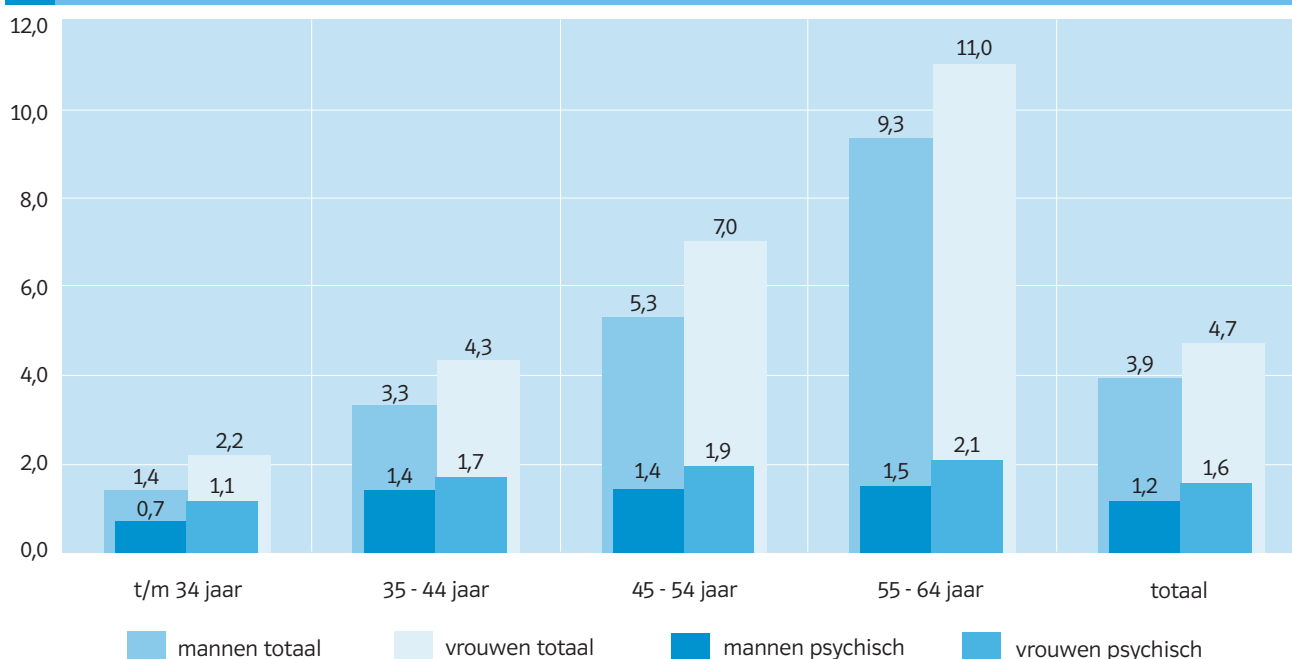
WIA-risico bij jongeren het kleinst, bij 55-plussers het grootst

Figuur 2.5 laat het WIA-instroomrisico wegens psychische aandoeningen zien. Het instroomrisico wil zeggen: het aantal instromers per 1.000 voor de WIA-verzekerde personen¹⁷. Het aantal verzekerden verschilt sterk per leeftijdsgroep: eind 2008 waren 2,7 miljoen mensen jonger dan 35 jaar voor de WIA verzekerd, 1,8 miljoen 35-44 jarigen, 1,7 miljoen 45-54 jarigen en 0,9 miljoen 55-plussers. In de figuur is goed te zien dat het risico om de WIA in te stromen, sterk stijgt met de leeftijd. Ook is duidelijk te zien dat - hoewel de leeftijdsgroep van 45 tot 54 jaar absoluut

gezien de meeste WIA-instromers kent - het *risico* het grootst is voor de 55-plussers. Dit komt doordat het aantal 55-plussers dat voor de WIA verzekerd is, veel kleiner is dan het aantal 45-54 jarigen. Ook voor psychische aandoeningen geldt dat het *risico* het grootst is voor 55-plussers.

Mensen jonger dan 35 jaar lopen - ondanks de hoge absolute aantallen instromers - het kleinste risico om in de WIA terecht te komen vanwege een psychische aandoening. Dit komt doordat ook het aantal WIA-verzekerden in deze leeftijdsgroep groot is.

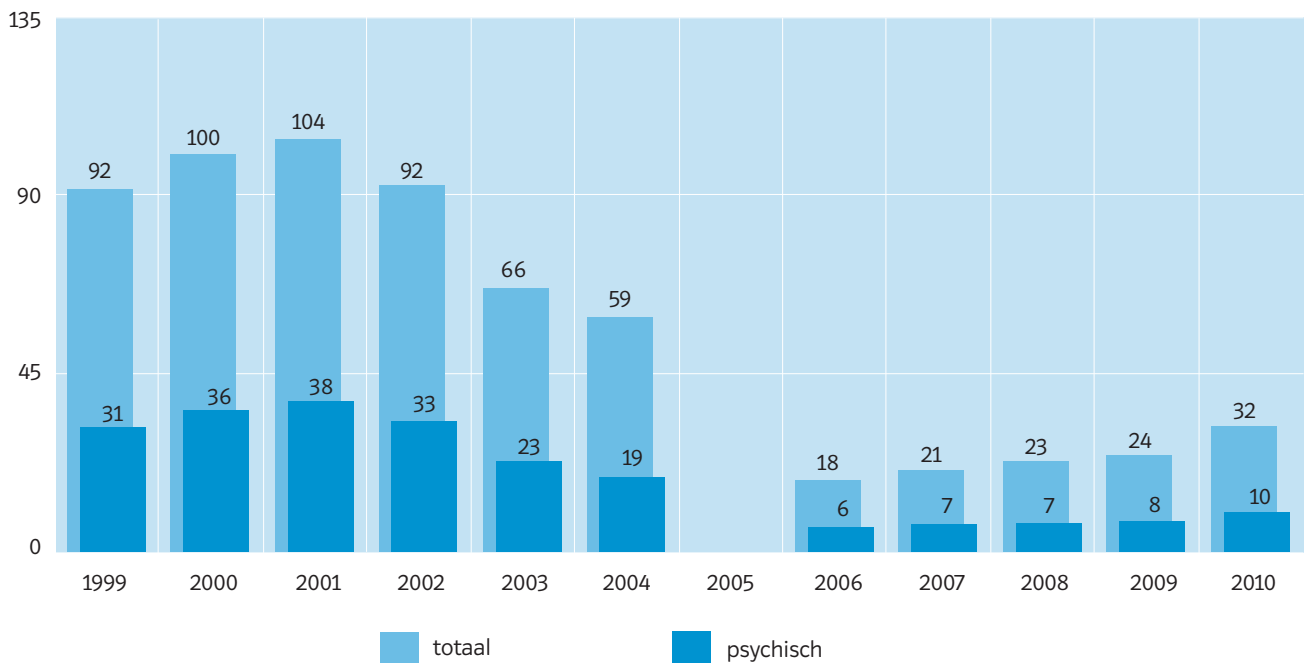
Figuur 2.5 Aantal WIA-instromers per 1000 verzekerden (totaal en wegens psychische aandoeningen) in 2010, naar geslacht en leeftijdsklasse



18 17 De groep voor de WIA-verzekerde personen bestaat voor het overgrote deel uit werknemers met een vast of tijdelijk dienstverband, uitzendkrachten en WW'ers.

Daarnaast is ook een aantal kleinere groepen verzekerd, zoals stagiair(e)s en oproepkrachten, al dan niet onder voorwaarden.

Figuur 2.6 Aantal personen dat instroomde in WAO 1999-2004 en WIA 2006-2010 (x1.000)



Risico voor vrouwen groter

Binnen alle leeftijdsgroepen hebben vrouwen een hoger risico om in de WIA te komen dan mannen (zie figuur 2.5). Dit geldt voor instroom wegens psychische aandoeningen in nog sterkere mate: bij psychische aandoeningen is het WIA-instroomrisico van vrouwen 34% hoger, bij de totale WIA-instroom 20%. Het risicoverschil in psychische aandoeningen tussen mannen en vrouwen is het grootst bij de jongste leeftijdsgroep (54%) en het kleinst bij de 55-plussers (18%).

In WIA relatief minder psychische arbeidsongeschikten

Figuur 2.6 laat zien hoe het aantal mensen dat jaarlijks arbeidsongeschikt wordt wegens een psychische aandoening, zich sinds 1999 heeft ontwikkeld. De piek lag in 2001 met 38 duizend psychisch arbeidsongeschikten. Het jaar 2006 kende met 6 duizend het laagste aantal. Dit aantal groeide daarna weer tot 10.000 in 2010. Ondanks de grote verschillen in het aantal nieuwe arbeidsongeschikten in de verschillende jaren, blijft het *aandeel* met een psychische aandoening redelijk stabiel. Het hoogste aandeel (37%) zagen we in 2001 in de WAO, het laagste (31%) in 2010 in de WIA. Sinds de invoering van de WIA zien we het aandeel steeds wat dalen: van 34% in 2006 naar 31% in 2010. Dit betekent dat de WIA-instroom wegens psychische aandoeningen minder sterk stijgt dan de totale WIA-instroom. De huidige stijging van de WIA-instroom is deels een gevolg van ingroei- en aanloopeffecten van de nieuwe wet. Ook speelt een rol dat het aantal WIA-verzekerden stijgt én dat deze groep vergrijst. Deze factoren samen verklaren ongeveer de helft van de stijging. Waarschijnlijk vormt ook de economische crisis die eind 2008 inzette een belangrijke factor in de stijging (zie paragraaf 2.1).

WIA-instroomrisico wegens psychische aandoeningen stijgt minder sterk dan het gemiddelde

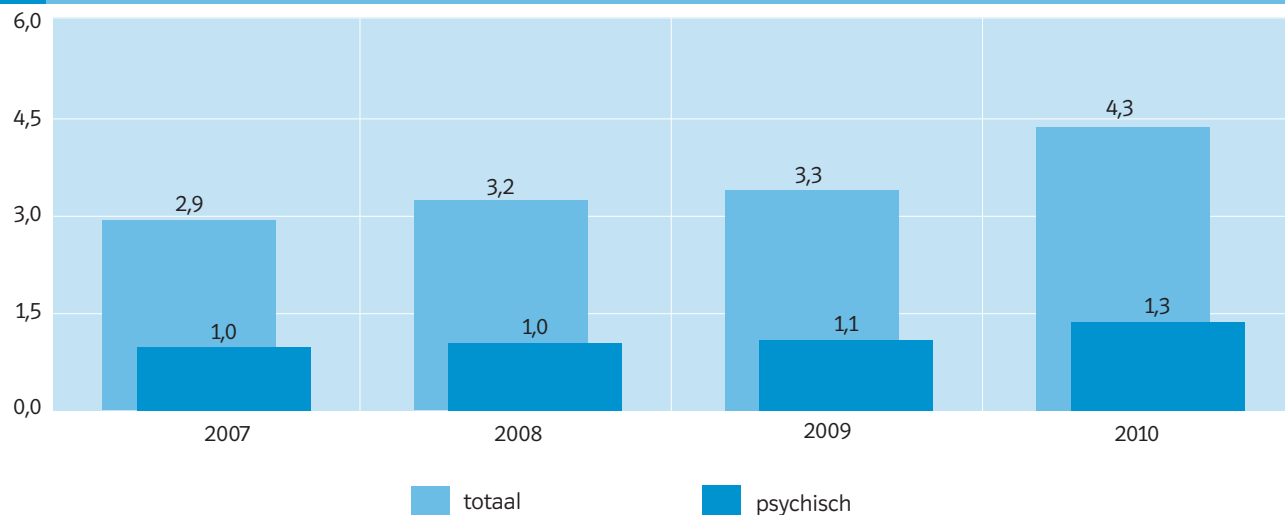
Figuur 2.7 laat zien dat niet alleen het absolute aantal nieuwe arbeidsongeschikten, maar ook het WIA-instroomrisico is gestegen sinds 2007. Het WIA-instroomrisico als gevolg van psychische problematiek stijgt daarbij minder sterk dan de totale WIA-instroom.

Depressie belangrijkste oorzaak van WIA-instroom

Onder psychische aandoeningen vallen uiteenlopende ziektebeelden. Om een beeld te geven van de meest voorkomende psychische diagnoses en hun aandeel in de totale WIA-instroom, zijn in tabel 2.6 de twintig meest voorkomende WIA-diagnosecodes op een rij gezet. Sinds de invoering van de WIA is deze 'top twintig' vrij stabiel. De meest voorkomende WIA-diagnose is depressie. Deze aandoening omvat 10% van de WIA-instroom in 2010.

Depressie komt in Nederland veel voor. Volgens het verzekeringsgeneeskundige protocol *Depressieve stoornis* krijgt 10 tot 15% van de mannen en 25 tot 30% van de vrouwen in Nederland minstens een keer in hun leven last van depressiviteit. De meeste werknemers herstellen hiervan voldoende om het werk na een periode van ziekteverzuim te kunnen hervatten. Bij een deel is de depressie echter chronisch, of zijn de resterende mogelijkheden sterk wisselend in de tijd. Jaarlijks blijven zo'n drieduizend werknemers met een depressie zodanig ernstige beperkingen houden in de functionele mogelijkheden voor het werk dat dat tot WIA-instroom leidt.

Figuur 2.7 Aantal personen dat de WIA instroomt per 1000 verzekerden (totaal en psychische aandoeningen), 2007-2010



Overspanning is tweede psychische aandoening

Hoewel er verschillende diagnosecodes zijn voor *surmenage* en *burn-out* (P619 en P611, zie tabel 2.6) verschillen beide aandoeningen niet substantieel. Volgens het verzekerings-geneeskundig protocol *Overspanning* is *burn-out* een vorm van overspannenheid. Opgeteld bepalen ze 3,8% van de WIA-instroom, en vormen daarmee de tweede psychische diagnose. Binnen de gezondheidszorg wordt

overspannenheid als 'lichte psychische problematiek' beschouwd. Zonder bijkomende (lichamelijke) aandoening of complicatie leidt overspannenheid in de praktijk ook zelden tot twee jaar ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. Overspannenheid komt echter veel voor binnen de beroepsbevolking. Hierdoor doen zich ook dergelijke gevallen met complicaties of bijkomende aandoeningen, toch nog jaarlijks zo'n 1.500 keer voor.

Tabel 2.6 De 20 meest gestelde diagnoses bij de WIA-instroomers in 2010

Diagnose	2010 aantal	in % van totaal
P652: Depressieve episode	3.118	9,8
C639: Cerebrovasculaire aandoening	1.264	4,0
U229: Nieuwvorming in mamma (borst)	869	2,7
P620: Posttraumatische stressstoornis	860	2,7
P619: Surmenage (overspannenheid)	786	2,5
L621: Hernia lage rug (HNP L4-L5/L5-S1)	784	2,5
S200: Maligne nieuwvorming maag-darm	572	1,8
N601: Multiple sclerose	498	1,6
L642: Artrose knie	456	1,4
L632: Reumatoïde artritis	450	1,4
L103: Chronische aspecifieke (lage) rugpijn	436	1,4
P611: Burn-out	404	1,3
C611/612: Hartinfarct	400	1,3
P651: Bipolaire affectieve stoornis (manische depressie)	366	1,2
P643: Emotioneel instabiele persoonlijkheidsstoornis	365	1,1
P648: Overige specifieke persoonlijkheidsstoornissen	358	1,1
P689: Overige niet-organische psychosen	341	1,1
P680: Schizofrenie	337	1,1
L698: Fibromyalgie / 'reuma'	330	1,0
R200: Maligne nieuwvorming van bronchus of long	325	1,0
subtotaal	13.319	41,9
Totale WIA-instroom in 2010	31.784	100

Tabel 2.7 Uitstroom uit de WGA wegens herstel, als percentage van de instroom (cumulatief over de periode 2006 - september 2011)

WGA-uitstroom	<25 jaar	25-34 jaar	35-44 jaar	45-54 jaar	>55 jaar	totaal
totaal	22%	20%	16%	10%	5%	13%
'harde' psychische aandoeningen	5%	5%	4%	4%	0%	4%
overige psychische aandoeningen	25%	22%	17%	12%	6%	16%
psychisch totaal	23%	21%	16%	12%	6%	15%

Posttraumatische stressstoornis

De diagnose 'posttraumatische stressstoornis' wordt bij bijna 3% gesteld, en is daarmee de derde psychische diagnose in de WIA-instroom. De aandoening wordt beschreven in het verzekeringsgeneeskundig protocol *Angststoornissen*. Jaarlijks krijgt 12% van de Nederlanders te maken met een angststoornis, vrouwen twee keer zo vaak als mannen. Posttraumatische stressstoornis (PTSS) komt minder voor: 5% van de Nederlanders krijgt hiermee ooit in zijn leven te maken. Toch is PTSS de meest voorkomende angststoornis in de WIA-instroom (negenhonderd in 2010), omdat deze in de praktijk de meeste beperkingen voor het functioneren in arbeid geeft. PTSS wordt - zoals de naam al zegt - veroorzaakt door een traumatische gebeurtenis, bijvoorbeeld crimineel geweld, een ernstig ongeluk, (seksuele) intimidatie of traumatische gebeurtenissen in de jeugd, verlies van een dierbare of verlies van werk.

Psychiatrische aandoeningen

Na de drie bovenstaande psychische aandoeningen (waarbij moet worden opgemerkt dat WIA-instromers ernstige vormen hebben van aandoeningen waarvan de meeste mensen voldoende herstellen) volgen vijf psychiatrische stoornissen. Deze worden binnen UWV ook wel aangeduid als 'harde psychische diagnoses'. Het gaat om manische depressie, persoonlijkheidsstoornissen, schizofrenie en psychosen. Elk afzonderlijk komen ze niet veel voor, maar samen zorgen ze voor 1.700 nieuwe WIA-instromers per jaar (bijna 6%).

Vooraf jongeren met 'lichtere' psychische aandoeningen herstellen weer

Tabel 2.7 laat zien hoeveel mensen tot nu toe (september 2011) weer uit de WGA zijn gestroomd wegens herstel. Omdat herstel in de IVA nauwelijks voorkomt, laten we deze uitkeringsgroep buiten beschouwing (zie box 2.3 voor een omschrijving van de WIA-regelingen). Te zien is dat bij 'harde' psychische aandoeningen (dit zijn de psychiatrische aandoeningen, exclusief depressie)

nauwelijks herstel voorkomt, noch bij jongeren, noch bij ouderen. Bij de overige psychische aandoeningen is er meer uitstroom wegens herstel, en dat aandeel wordt groter naarmate men jonger is. Deze uitstroom ligt op hetzelfde niveau als de totale gemiddelde WGA-uitstroom.

Re-integratiemogelijkheden nog onvoldoende in kaart gebracht

Al met al is het aandeel arbeidsongeschikten dat herstelt van een psychische aandoening, zelfs bij de jongere WGA'ers niet groot. Dit is althans het beeld dat de eerste (bijna) zes WIA-jaren opleveren. Juist voor de jongere arbeidsongeschikten is het echter belangrijk dat de mogelijkheden om te participeren in arbeid optimaal worden benut, zowel voor henzelf als ter beheersing van de uitkeringslasten. Bij psychische aandoeningen - zeker als het jongeren betreft - lijkt de kans op verbetering of stabilisering lang niet uitgesloten. Herstel en re-integratie komen echter vaak niet vanzelf op gang bij mensen die langdurig uit het arbeidsproces zijn. Dit vanwege verlies arbeidsritme, bevestiging ziekterol, alternatieve tijdsinvulling, geen geloof in eigen mogelijkheden of een negatieve gezondheidsbeleving. Tot nu toe is er geen 'beproefde, succesvolle re-integratieaanpak' voor de groep (jonge) psychisch arbeidsongeschikten in de WIA. Wel is er voldoende basiskennis om deze 'op papier' te ontwikkelen. Via experimenten op kleine schaal, kan deze dan getest en doorontwikkeld worden, om zo te komen tot een methode of aanpak waarmee de participatie geoptimaliseerd wordt.

2.4 Overgangen binnen de WIA¹⁸

Nieuw in de WIA: overgangen tussen regelingen

In 2006 werd de WIA ingevoerd als opvolger van de WAO. De WIA verschilt op een aantal punten. Een belangrijk verschil met de WAO is de splitsing in twee regelingen: de IVA en de WGA. De IVA is voor mensen die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn, de WGA voor mensen die wel arbeidsongeschikt zijn, maar van wie niet vaststaat dat de arbeidsongeschiktheid duurzaam is (zie box 2.3). De praktische verdien capaciteit, de functionele mogelijk-

Box 2.3 de WIA-regelingen: IVA, gedeeltelijke WGA en volledig WGA

IVA: Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsongeschikten

- Regeling voor arbeidsongeschikten bij wie het loonverlies 80% of meer is en bij wie er geen zicht - of slechts een geringe kans - is op herstel (volledige duurzame arbeidsongeschiktheid).

WGA: Werkhervattingsregeling Gedeeltelijk Arbeidsongeschikten

Regeling voor personen die:

- gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn (35-79% loonverlies), of
- volledig arbeidsongeschikt zijn (80-100% loonverlies), maar bij wie nog een kans op herstel aanwezig is.

¹⁸ Deze analyse is gebaseerd op kennismemo KM 12/02 *Overgangen binnen de WIA*, UWV (februari 2012).

	2006	2007	2008	2009	2010	2011 t/m sept.
instroom						
aandeel IVA	18%	19%	20%	19%	20%	21%
aandeel WGA	82%	81%	80%	81%	80%	79%
totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%
bestand ultimo jaar						
aandeel IVA	19,5%	22,0%	23,3%	24,2%	25,6%	25,9%

heden voor het verrichten van arbeid of de kansen op herstel kunnen echter veranderen. In dat geval kan een overgang van de ene regeling naar de andere plaatsvinden. De overgangen veranderen de verhouding binnen het WIA-bestand tussen de IVA en WGA. Voor een goed begrip van de ontwikkeling van de WIA is daarom een analyse nodig van de overgangen.

Bij het ingaan van de WIA werd al verwacht dat er doorstroom zou ontstaan van de WGA naar de IVA¹⁹. In UKV 2008-I²⁰ werd de omvang hiervan onderzocht in de eerste twee jaar na instroom. Uit die analyse bleek dat binnen twee jaar 7% van de WGA was doorgestroomd naar de IVA. We zijn nu ruim drie jaar verder.

De belangrijkste vragen zijn nu:

- Wat is de ontwikkeling van het aantal overgangen sinds de start van de WIA in 2006?
- Wat zijn de kenmerken van de mensen die naar de IVA doorstromen?
- Kunnen we een overgangskans definiëren?
- Kunnen we iets zeggen over het percentage mensen dat uiteindelijk zal doorstromen?

In de WIA zijn overgangen denkbaar binnen regelingen²¹ en tussen regelingen. In deze analyse richten we ons op de overgangen tussen regelingen: van de IVA naar de WGA (IVA → WGA) en omgekeerd (WGA → IVA).

Veel meer overgangen van WGA naar IVA

Van de nieuwe ingestroomde arbeidsongeschikten komt de meerderheid terecht in de WGA. In de eerste negen maanden van 2011 ging 79% naar de WGA en 21% naar de IVA. Deze verdeling is al jaren stabiel (tabel 2.8). Als we echter kijken naar de totale groep mensen met een WIA-uitkering (ultimo jaar) dan zien we een gestage stijging van het aandeel IVA. De belangrijkste reden voor deze stijging is de doorstroom van WGA naar IVA.

Als we het hebben over overgangen tussen de IVA en de WGA dan praten we over veranderingen in de duurzaamheid van arbeidsongeschiktheid. Immers, in de IVA zijn mensen duurzaam en volledig arbeidsongeschikt, terwijl ze in de WGA wel arbeidsongeschikt zijn, maar niet volledig en duurzaam. Het oordeel duurzaamheid kan echter veranderen en dan ontstaan overgangen.

Er zijn drie redenen voor overgangen tussen de regelingen. De eerste is dat de verzekeringsarts bij de beoordeling van de aanvraag voor een WIA uitkering nog niet in staat is om een definitief oordeel te geven over de duurzaamheid van arbeidsongeschiktheid. Bijvoorbeeld omdat de persoon nog onder behandeling is en de uitkomst daarvan niet vaststaat. In dat geval is er een voorlopig oordeel en vraagt de arts aan de cliënt om later terug te komen voor een herbeoordeling. Als het oordeel over mate en duurzaamheid van arbeidsongeschiktheid bij de herbeoordeling anders uitvalt dan bij de eerste beoordeling, vindt een overgang plaats.

Een tweede reden voor doorstroom is: verandering in de praktische verdien capaciteit, in de functionele mogelijkheden voor het verrichten van arbeid of in de kansen op herstel. Deze worden veroorzaakt door verbetering of verslechtering van het ziektebeeld. In deze gevallen vindt een herbeoordeling plaats, vaak op verzoek van de klant zelf of van zijn werkgever.

Er is nog een derde, technische reden voor doorstroom. Bij een deel van de mensen die een WIA-uitkering aanvragen, vindt om diverse redenen niet tijdig een claimbeslissing plaats. Zij krijgen dan een voorschot waarbij ze pro forma als WGA-volledig arbeidsongeschikt worden geregistreerd. Als na de claimbeslissing blijkt dat de persoon volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is, vindt doorstroom naar de IVA plaats. Dit gebeurt bijna altijd in de eerste twee kwartalen na ingang van de uitkering.

soort overgang	2006	2007	2008	2009	2010	2011 t/m sept.	Totaal
van IVA naar WGA	161	65	38	49	49	36	398
van WGA naar IVA	433	1.140	1.532	2.302	3.020	2.321	10.748
waarvan afkomstig uit groep:							
- volledig arbeidsongeschikt	417	1.131	1.527	2.290	3.009	2.309	10.683
- gedeeltelijk arbeidsongeschikt	16	9	5	12	11	12	65
totaal overgangen	594	1.205	1.570	2.351	3.069	2.357	11.146

19 Zie bijvoorbeeld: Berendsen E, Mulders H, van Loo J (2007). 'Het eerste jaar WIA': *Economische Statistische Berichten*, p. 132-136.

20 UWW Kenniscentrum (2008). *Overgangen binnen de WIA* UWW: Kennisverslag 2008-I, p. 29-33.

21 Er zijn overgangen binnen de WGA: van volledig arbeidsongeschikt naar gedeeltelijk en omgekeerd. Ook binnen de IVA zijn er overgangen: van geringe kans op herstel naar volledig en duurzaam arbeidsongeschikt en omgekeerd.

Leeftijdsklasse ¹	geslacht	instroom	% overgangen
<25 jaar	man	1.450	4,9
	vrouw	2.251	2,1
	totaal	3.701	3,2
25-34 jaar	man	9.120	4,3
	vrouw	14.365	2,7
	totaal	23.485	3,3
35-44 jaar	man	16.107	6,5
	vrouw	17.840	5,2
	totaal	33.947	5,8
45-54 jaar	man	20.474	10,8
	vrouw	21.708	9,4
	totaal	42.182	10,1
55 jaar en ouder	man	15.997	13,9
	vrouw	10.723	12,9
	totaal	26.720	13,5
totaal WGA	man	63.148	9,4
	vrouw	66.887	7,2
	totaal	130.035	8,3

¹ leeftijd bij instroom

We maken overigens verder geen onderscheid tussen de verschillende redenen voor overgang, anders dan voor duiding van ontwikkelingen. De vraag is nu wat de omvang is van de overgangen tussen de regelingen. Tabel 2.9 toont de aantallen.

Allereerst laat tabel 2.9 zien dat het aantal overgangen IVA→WGA veel kleiner is dan het aantal overgangen WGA→IVA. Dat is logisch. Het aantal mensen dat instroomt in de IVA, is kleiner en zij stromen alleen in bij volledige en duurzame arbeidsongeschiktheid. De kans op herstel is daarmee per definitie klein. Gerelateerd aan de totale instroom in de IVA vanaf het begin in 2006 t/m september 2011 bedraagt het percentage overgangen van IVA naar WGA 1,2. Vanuit de WGA stroomt 8,3% door naar de IVA. Het overgangpercentage in de WGA is tot nu toe dus zeven keer zo groot als in de IVA.

Tabel 2.9 laat ook zien dat overgangen van de WGA naar de IVA tot nu toe nagenoeg alleen voortkomen uit de groep volledig arbeidsongeschikten in de WGA. Mensen die bij de eerste beoordeling als gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn geïndiceerd, stromen in zeer beperkte mate naar de IVA.

Verder laat tabel 2.9 zien dat het (absolute) aantal overgangen bij de WGA gestaag toeneemt. Ook dat is op zich niet vreemd. Immers, het aantal mensen in de WGA wordt ook elk jaar groter, het bestand is nog in opbouw. Naarmate het WGA-bestand dichterbij het structurele niveau komt, zal ook het aantal overgangen stabiliseren.

Leeftijd heeft een grote invloed op het percentage overgangen

We zien duidelijke verschillen in percentages overgangen bij WGA-gedeeltelijk arbeidsongeschikt (AO), WGA-volledig AO en IVA. Wat zijn kenmerken van mensen die doorstromen? Tabel 2.10 toont het percentage overgangen naar leeftijd en geslacht. Daarbij beperken we ons, gezien het geringe aantal overgangen IVA→WGA, tot de overgangen van de WGA²² naar de IVA.

Uit tabel 2.10 blijkt dat het percentage doorstroom bij vrouwen (7,2) ongeveer een kwart lager is dan dat bij mannen (9,4). Ook is te zien dat het overgangpercentage stijgt met de leeftijd. Het percentage is bij de 55-plussers ruim viermaal zo groot als bij WGA'ers jonger dan 25 jaar. Een vergelijkbaar beeld zien we bij de instroomkans in de WIA vanuit de verzekerde beroepsbevolking. Ook daar stijgt de instroomkans sterk met de leeftijd.²³ Leeftijd is dus een belangrijke factor bij de kans op doorstroom van de WGA naar de IVA.

De vraag is ook of ziektebeelden bij overgangen een onderscheidende rol spelen. In tabel 2.11 is voor hoofdgroepen van ziektebeelden weergegeven wat het overgangpercentage is. Het overgangpercentage is gecorrigeerd voor verschillen in leeftijd en geslacht; de ziektebeelden zijn gesorteerd naar aandeel in de instroom in de WGA. De twee grootste instroomcategorieën, psychische ziektebeelden en ziekten van het bewegingsstelsel kennen een laag overgangpercentage. Mensen met hart- en vaatziekten, neurologische aandoeningen,

22 Voor een nadere analyse van de overgangen IVA WGA verwijzen we naar kennis-memo KM 12/02 Overgangen binnen de WIA, UWV (februari 2012).

23 Zie ook paragraaf 2.3.

Tabel 2.11 WGA: aandeel overgangen naar ziektebeeld (2006-2011)

Ziektebeeld	Aandeel in de instroom WGA	% overgangen
Psychische ziektebeelden	32%	6,1
Ziekten van het bewegingsstelsel	24%	8,2
Hart- en vaatziekten	6%	18,9
Ziekten van het zenuwstelsel	6%	21,2
Urogenitale ziekten	4%	14,2
Ziekten van de spijsvertering	3%	10,5
Ziekten van luchtwegen	2%	19,2
Algemene ziekten	2%	10,1
Ziekten van de stofwisseling	1%	11,9
Ziekten van het bloed	1%	14,0
Ontwikkelingsstoornissen	1%	10,2
Oogziekten	1%	19,7
Ziekten van het gehoor en oor	0%	12,2
Ziekten van de huid	0%	11,2
Zwangerschap	0%	0,2
Totaal²⁴	100%	8,3
Kanker/nieuwvormingen (groepsoverstijgend) ²⁵	3%	14,7

luchtwegziekten en kanker, stromen het vaakst door naar de IVA. Uit tabel 2.11 kunnen we opmaken dat er een duidelijke spreiding is in overgangpercentages tussen de verschillende ziektebeelden. Dat betekent dat ook het ziektebeeld een rol speelt bij de kans op doorstromen van de WGA naar de IVA.

De invloed van de duur van arbeidsongeschiktheid

We hebben eerder gezien dat 8,3% van de mensen die tot en met september 2011 instroomden in de WGA, overgingen naar de IVA. Dit cijfer is – zoals eerder gezegd – een gemiddelde voor de totale instroom tot en met september 2011. In het algemeen geldt dat naarmate mensen langer in de WGA zitten, er meer doorstromen naar de IVA. De vraag is hoe het overgangpercentage zich ontwikkelt. Is dit vooral in het begin hoog, vanwege de voorschotten en snelle herbeoordelingen op indicatie van verwachte veranderingen? Of speelt het uiteindelijk duurzaam blijken van de arbeidsongeschiktheid ook een belangrijke rol?

Om een duidelijk beeld te krijgen van het overgangpercentage naar uitkeringsduur moeten we naar instroomcohorten²⁶ kijken. We definiëren een instroomcohort als de groep mensen die in een bepaald kwartaal de WGA instroomt. We kunnen vervolgens van elke afzonderlijke instroomcohort de doorstromen per kwartaal volgen. De oudste instroomcohort (eerste kwartaal 2006) loopt inmiddels 22 kwartalen en de jongste instroomcohort (derde kwartaal 2011) loopt pas één kwartaal. Deze informatie kunnen we samenvoegen tot een reeks van gemiddelde overgangpercentages²⁷ per kwartaal. In figuur 2.8 is deze reeks zowel per kwartaal als cumulatief weergegeven.

Tot nu toe is het overgangpercentage redelijk constant

We kunnen uit figuur 2.8 direct het volgende opmaken. Het cumulatieve percentage overgangen na 5½ jaar bedraagt 14,5. Met andere woorden, van de groep mensen die 5½ jaar geleden de WGA instroomden, is nu 14,5% doorgestroomd. Dat is beduidend hoger dan het gemiddelde van 8,3%.

Wat ook opvalt is dat – met uitzondering van de eerste twee kwartalen²⁸ – het overgangpercentage in elk kwartaal vrijwel even hoog is. Het overgangpercentage schommelt rond 0,6 per kwartaal, met waarden die liggen tussen 0,42 en 0,72. Omdat het percentage per kwartaal vrijwel constant is, laat het cumulatieve overgangpercentage een bijna rechte lijn zien. Pas na kwartaal 20 (deze mensen zitten inmiddels vijf jaar in de WGA) lijkt het overgangpercentage wat lager te worden.

We hebben de cohorten ook opgesplitst naar leeftijdscategorie en geslacht. Daaruit blijkt dat bij de oudste WGA-cohort (ruim 5½ jaar in de WGA) van de mannen inmiddels ruim 16% is overgegaan, terwijl bij vrouwen dat percentage een kwart lager ligt: bijna 13. Dit beeld zagen we ook in tabel 3 die het gemiddelde over alle cohorten toont. Gemeten naar leeftijd is bij de 55-plussers na 5½ jaar ruim 22% doorgestroomd. Bij 35-minners is dat maar 5%. Dat geeft nogmaals de invloed van leeftijd aan.

Onzeker is of het overgangpercentage constant blijft bij toenemende uitkeringsduur

Vastgesteld is dat het overgangpercentage per kwartaal tot nu toe redelijk constant is, zowel op totaalniveau als naar geslacht en leeftijd. Dat wil echter niet zeggen dat

²⁴ Bij 17% was de diagnose nog niet bekend bij instroom.

²⁵ Vormen van kanker komen in alle diagnosehoofdgroepen voor. Ze zijn hier samen-gevoegd.

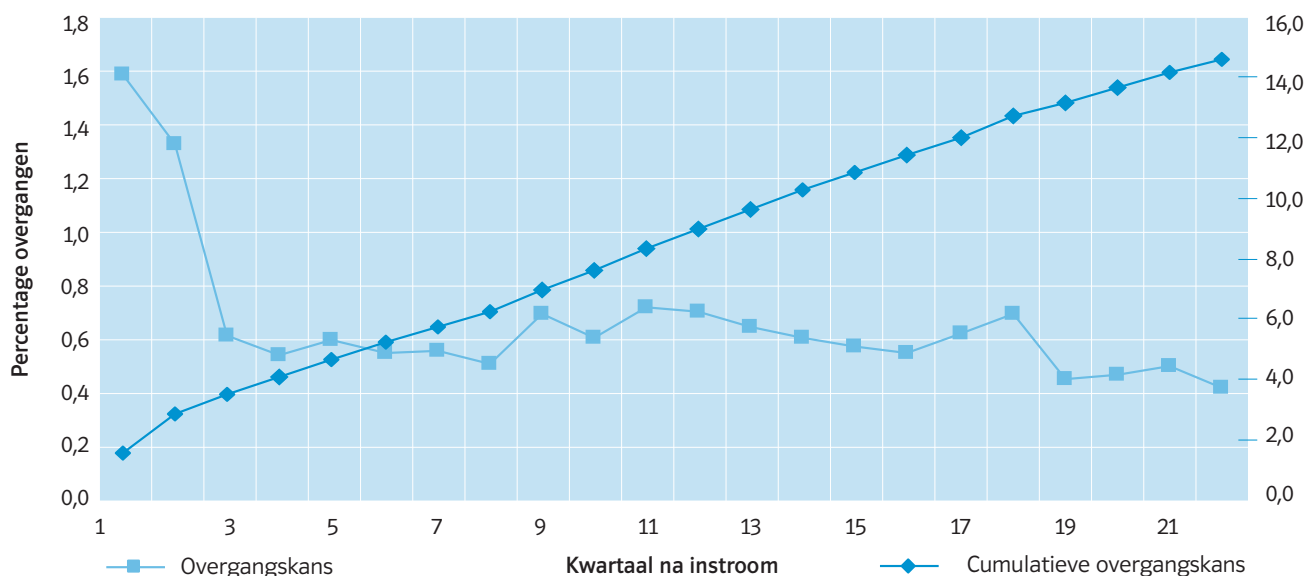
²⁶ Een instroomcohort wordt gedefinieerd als alle instroom in een periode. Bepalend voor de periode is de datum 'aanvang recht'. Om voldoende omvang te hebben, hanteren we als periode een kwartaal.

²⁷ Het overgangpercentage in een kwartaal is gedefinieerd als de overgangen in dat kwartaal gerelateerd aan de oorspronkelijke instroom in de WGA. Het betreft een netto overgangpercentage: de overgangen van de IVA naar de WGA zijn op de overgangen WGA naar IVA in mindering gebracht. Voor een beschrijving van de

constructie van de reeks verwijzen we naar kennismemo KM 12/02 *Overgangen bin-nen de WIA*, UWV (februari 2012).

²⁸ De grotere overgangskansen in de eerste twee kwartalen na instromen, hebben te maken met de voorschotten. Opgemerkt moet worden dat in de afgelopen jaren het percentage voorschotten relatief hoog was. Dat weerspiegelt zich in het hoge percentage overgangen in de eerste twee kwartalen. Inmiddels is het percentage voorschotten tot een normaal niveau gezakt. De verwachting is daarom dat ook het overgangpercentage zal zakken tot waarden die meer overeenkomen met de overgangskansen in de overige kwartalen.

Figuur 2.8 Overgangsperscentage WGA→IVA (per kwartaal en cumulatief)



het ook zo blijft. De cijfers lijken erop te duiden dat vanaf het zesde WGA-jaar het percentage afneemt. Op zich is het aannemelijk dat een ziektebeeld na verloop van tijd is uitgekristalliseerd en dat daarmee de uitkeringsregeling vaststaat. In dat geval kunnen we de komende jaren een geleidelijke afname van het overgangsperscentage verwachten. Daar staat tegenover dat het overgangsperscentage leeftijdsbepaald is. Als de overgangskans stijgt met de leeftijd, kunnen we dan verwachten dat bijvoorbeeld het overgangsperscentage voor mensen die nu jonger zijn dan 35 jaar, als ze ouder worden, toegroeit naar het overgangsperscentage van de leeftijdscategorie 35-44 jaar? Op dit moment is nog geen harde conclusie te trekken, maar vermoedelijk neemt de overgangskans geleidelijk af. We zullen de ontwikkeling blijven volgen.

Waarschijnlijk stroomt uiteindelijk tussen 35 en 40% door van de WGA naar de IVA

Het feit dat de verschillende leeftijdscategorieën een constante overgangskans hebben, maakt het mogelijk om een schatting te maken van het percentage mensen dat uiteindelijk zal overgaan naar de IVA. Ervan uitgaand dat de overgangskans constant blijft, zal uiteindelijk 40% van de WGA-instroom doorstromen naar de IVA²⁹.

Hoe houdt deze uitkomst zich bij andere veronderstellingen? Het meest waarschijnlijke scenario is dat de overgangskans langzaam zal afnemen. Op dit moment weten we niet hoe sterk deze daling zal zijn, maar we kunnen verschillende aannames doen en het effect ervan doorrekenen. Als we voor iedereen het overgangsperscentage per kwartaal elke tien uitkeringsjaren met 10%

laten afnemen³⁰ dan komt het uiteindelijke, totale percentage overgangen maar 2%-punt lager uit. Als we hetzelfde doen voor een afname van 25% dan komt het totale percentage overgangen nog steeds maar 5%-punt lager uit. Het totale overgangsperscentage is dus vrij ongevoelig voor een afname van de overgangskans per kwartaal.

Bij jongeren kan er meer veranderen in het ziektebeeld dan wat we nu bij ouderen zien, simpelweg doordat ze meer WIA-jaren voor de boeg hebben voordat ze uitstromen vanwege pensionering. We rekenen daarom ook door wat een eventuele stijging van de overgangskans van jongeren zou betekenen. Als we uitgaan van een scenario van stijgende overgangskansen bij de jongere leeftijdscategorieën en afnemende overgangskansen bij de oudere leeftijdscategorieën³¹, komen we weer uit op een totaalpercentage overgangen van 40. Een scenario van toenemende overgangskansen voor alle leeftijdscategorieën lijkt zonder beleidswijzigingen niet realistisch. Op basis van de huidige kennis concluderen we daarom dat het uiteindelijke overgangsperscentage waarschijnlijk tussen 35 en 40 zal liggen.

Door de overgangen stijgt het aandeel IVA naar 35%

De stroom overgangen van de WGA naar de IVA zorgt ervoor dat het aandeel van de IVA in de WIA-populatie toeneemt (zie tabel 2.8). Doordat we een schatting hebben gemaakt van het uiteindelijke overgangsperscentage kunnen we ook een simulatie maken van de ontwikkeling van het aandeel IVA³² binnen de WIA. Hieruit blijkt dat het aandeel IVA toeneemt van 26% in 2011 naar circa 35% in 2040.

29 Voor een nadere onderbouwing van deze en andere schattingen verwijzen we naar het kennismemo: KM 12/02 *Overgangen binnen de WIA*, UWV (februari 2012).

30 Voor de leeftijdscategorie 25-34 jaar betekent dat bijvoorbeeld dat het overgangsperscentage in de eerste 40 kwartalen 0,21 bedraagt, tussen kwartaal 41 en 80 0,19, tussen kwartaal 81 en 120 0,17 en tussen kwartaal 121 en 140 0,15.

31 Bij dit scenario wordt het overgangsperscentage per kwartaal bij de leeftijds-

categorieën jonger dan 35 jaar elke tien jaar van de looptijd met 25 verhoogd. In dat geval verdubbelt het overgangsperscentage aan het einde van de looptijd. Het overgangsperscentage van de leeftijdscategorie 35-44 jaar wordt constant gehouden en het overgangsperscentage van de 45-plussers elke tien jaar van de looptijd met 25 verlaagd.

32 Hiervoor gebruiken we het UWV-model van prognoses van de WIA.

3. Arbeidsmarkt en arbeidsparticipatie

Bijna een derde van alle niet-werkende werkzoekenden die in 2009 een baan vonden, deed dat via de uitzendsector. Ondanks het tijdelijke karakter van dit werk was bijna driekwart van de baanvinders een jaar later nog steeds aan het werk. Bovendien is 41% van degenen die nog werk hebben, doorgestroomd naar een reguliere sector. Ook is gekeken naar de financiële consequenties van het accepteren van een baan in de uitzendsector. In de uitzendsector gaan deze werkenden er 12% in inkomen op achteruit vergeleken met het inkomen voor werkloosheid. Een jaar later echter is dit inkomensverlies al tenietgedaan. Wie via de uitzendsector doorstroomt naar een baan in een reguliere sector, gaat er zelfs flink op vooruit.

In aanvulling op het aandeel arbeidsbeperkten dat werkt in loondienst, is nu ook het aandeel dat werkt als zelfstandige in kaart gebracht. Het blijkt dat met name gedeeltelijk WAO'ers en WGA'ers werken als zelfstandige. Oudere arbeidsbeperkten met een gedeeltelijke WGA-uitkering werken zelfs iets vaker dan jongere als zelfstandige. Verder is het aandeel zelfstandigen relatief hoog onder mannen, hoger opgeleiden en mensen met weinig beperkingen. Hun werkzaamheden als zelfstandige voeren zij het vaakst uit in de sector Verhuur en zakelijke dienstverlening.

In paragraaf 3.3 komt de arbeidsparticipatie van Wajongers aan bod. Twee gunstige ontwikkelingen tekenen zich af. Voor het eerst sinds het begin van de economische crisis neemt het aandeel werkende Wajongers weer (licht) toe. Bovendien gaan Wajongers vooral aan de slag bij reguliere werkgevers en nauwelijks in de sociale werkvoorziening (SW). Eind juni 2011 werken er voor het eerst meer Wajongers bij een reguliere werkgever dan in de SW. Ook blijkt dat Wajongers in de nieuwe Wajong tot nu toe sneller na instroom aan het werk gaan dan Wajongers in de oude Wajong. De trend in de arbeidsparticipatie van Wajongers gaat dus de goede kant op, maar daar zijn wel veel inspanningen voor nodig.

3.1 De uitzendsector: opstap naar reguliere sector?³³

Uit onderzoek³⁴ van UWV WERKbedrijf blijkt dat rond 30% van alle niet-werkende werkzoekenden³⁵ die een baan vinden via de uitzendsector aan de slag gaan. Daarmee is de uitzendsector met afstand de belangrijkste werkgever voor werkzoekenden.

Uitzendbanen kenmerken zich door hun tijdelijke karakter. De vraag dringt zich op of de baanvinders bij uitzendbedrijven langdurig aan het werk blijven. Het is mogelijk dat men na afloop van de uitzendbaan opnieuw werkloos wordt en zich weer bij UWV WERKbedrijf moet inschrijven als werkzoekende. Maar het kan ook zijn dat een uitzendbaan een opstap vormt naar een baan in een reguliere sector. In deze paragraaf wordt onderzocht welke werkzoekenden in de uitzendsector gaan werken en hoe groot hun kans is om door te stromen naar een reguliere sector.

Voor deze analyse is onderzocht of de niet-werkende werkzoekenden die in 2009 een baan vonden, precies één jaar later nog werkzaam waren³⁶. Dit is mogelijk met behulp van de Polisadministratie van UWV, waar de baangegevens van alle werknemers in loondienst zijn geregistreerd³⁷. In deze paragraaf komt eerst de situatie direct na werkloosheid aan bod. Daarna de situatie één jaar later.

De baanvinders bij uitzendbedrijven direct na werkloosheid

De samenstelling van de groep werkzoekenden die via de uitzendsector gaat werken, onderscheidt zich op verschillende punten van de gemiddelde baanvinder (zie tabel 3.1). Het percentage mannen is hoog: 33% van de mannen tegenover 22% van de vrouwen vindt direct na werkloosheid een baan via een uitzendbedrijf. Verder zijn jongeren en personen met een technisch, transport- en industrieberoep oververtegenwoordigd. Binnen deze beroepsgroepen gaan vooral productiemedewerkers (elementair opleidingsniveau) en chauffeurs (lager opleidingsniveau) vaak via een uitzendbaan werken. Baanvinders met een pedagogisch en (para)medisch beroep komen vaak direct in een reguliere sector terecht. Dat geldt ook voor hogeropgeleiden in het algemeen.

Uit de tabel volgt verder dat 56% van degenen die voorafgaand aan werkloosheid via de uitzendsector werkten, na werkloosheid opnieuw via de uitzendsector gaan werken. Baanvinders die oorspronkelijk in een reguliere sector werkten, hervatten aanmerkelijk minder vaak het werk via de uitzendsector, namelijk 20%. Dit percentage is echter nog steeds hoog te noemen, vergeleken met de werkgelegenheidsomvang van de uitzendsector. Volgens cijfers van het CBS bedraagt de werkgelegenheid van de uitzendsector 13% van de gehele

³³ Deze paragraaf is een bijdrage van UWV WERKbedrijf.

³⁴ *Niet-werkende werkzoekenden aan het werk in 2010: wie zijn ze en waar vinden ze werk?*, UWV WERKbedrijf, oktober 2011.

³⁵ Dit zijn alle personen die zich inschrijven bij UWV WERKbedrijf als werkzoekenden zonder werk of werk voor minder dan twaalf uur per week. De meeste niet-werkende werkzoekenden hebben recht op een WW- of WWB-uitkering. Een minderheid heeft geen uitkering.

³⁶ De duurzaamheid van de baan van werkhervatters uit de WW is in paragraaf 3.2 van UWV Kennisverslag 2011-III aan bod gekomen.

³⁷ De Polisadministratie van UWV bevat geen gegevens over zelfstandigen. Werkzoekenden die gaan werken als zelfstandigen, zijn dus geen deel van de analyse.

Tabel 3.1 Aandeel baanvinders naar uitzendsector en reguliere sector, direct na werkloosheid in 2009

kenmerk	uitzend-sector	reguliere sector	totaal	kenmerk	uitzend-sector	reguliere sector	totaal
geslacht				beroepsklasse			
man	33%	67%	100%	Agrarisch	35%	65%	100%
vrouw	22%	78%	100%	Cultureel	19%	81%	100%
				Economisch-administratief	25%	75%	100%
leeftijdsklasse				Informatica	17%	83%	100%
15 tot 25 jaar	33%	67%	100%	Medisch en paramedisch	11%	89%	100%
25 tot 35 jaar	31%	69%	100%	Openbare orde en veiligheid	29%	71%	100%
35 tot 45 jaar	25%	75%	100%	Pedagogisch	10%	90%	100%
45 tot 55 jaar	24%	76%	100%	Sociaal-cultureel	19%	81%	100%
55 tot 65 jaar	20%	80%	100%	Technisch en industrie	38%	62%	100%
				Transport	42%	58%	100%
opleidingsniveau				Verzorgend en dienstverlenend	18%	82%	100%
lagere opleiding	31%	69%	100%				
middelbare opleiding	31%	69%	100%	type sector voorafgaand aan werkloosheid			
hogere opleiding	16%	84%	100%	uitzendsector	56%	44%	100%
totaal	28%	72%	100%	reguliere sector	20%	80%	100%

werkgelegenheid³⁸. Kortom, uitzendbedrijven zijn voor niet-werkende werkzoekenden belangrijk voor werkherhvatting.

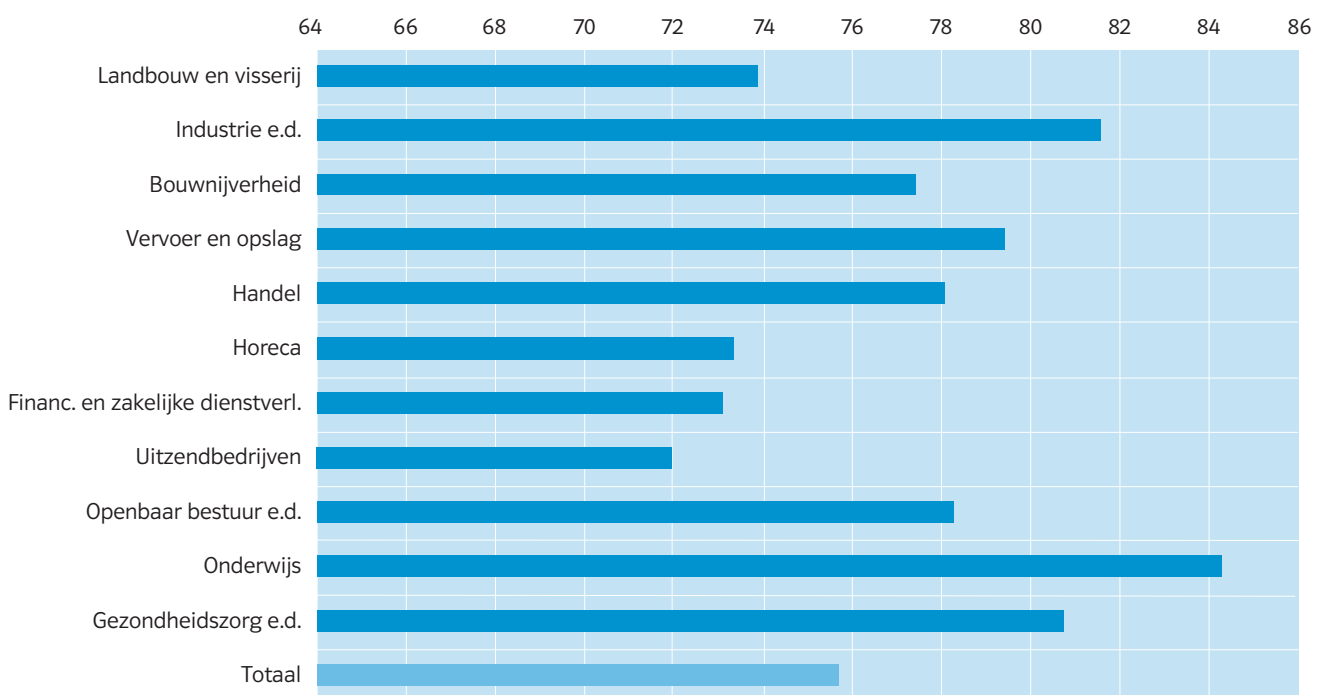
De baanvinders één jaar later

Gemiddeld blijkt dat 76% van de baanvinders uit 2009 een jaar later nog werkt. Van de werkzoekenden die direct na werkloosheid via de uitzendsector gaan werken, had 72% een jaar later werk. Hoewel de uitzendsector het laagste aandeel personen heeft dat nog aan het werk is, is het verschil ten opzichte van het gemiddelde klein. Het

onderwijs, de zorg en de industrie halen de hoogste percentages: meer dan 80% is een jaar later nog werkzaam (zie ook figuur 3.1).

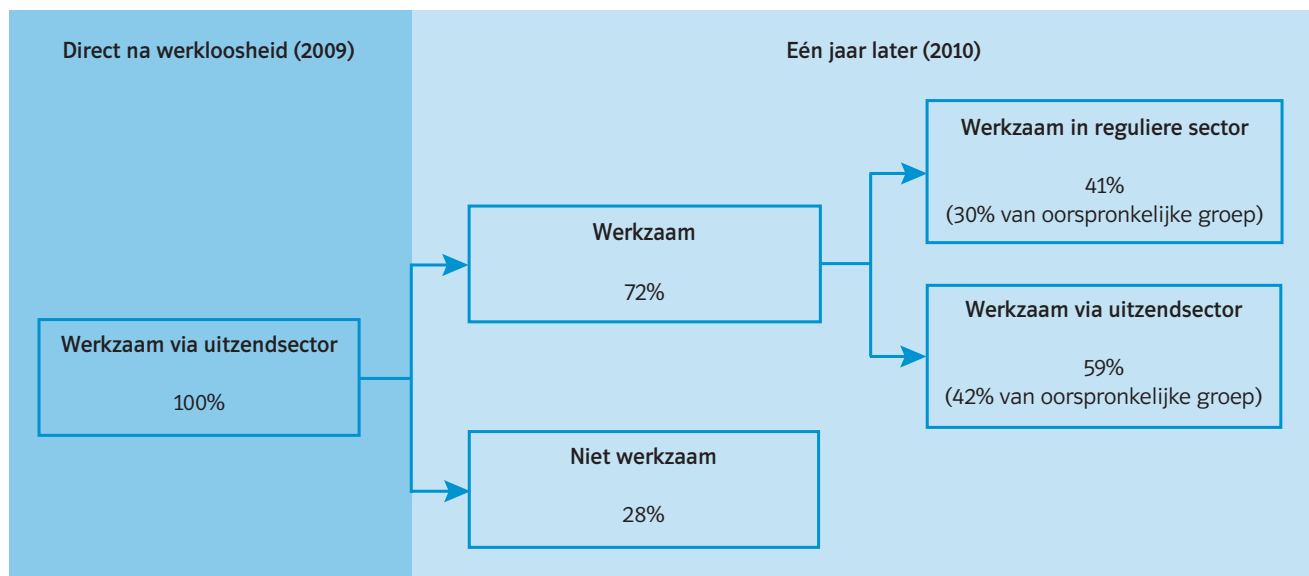
De baanvinders via uitzendbedrijven die een jaar later nog werk hebben, zijn voor een deel doorgestroomd naar een reguliere sector. Gemiddeld genomen stroomt 41% van de uitzendsector door naar een reguliere sector (zie figuur 3.2). Dit is 30% van de oorspronkelijke groep baanvinders die direct na werkloosheid via de uitzendsector gingen werken (41% van 72%).

Figuur 3.1 Percentage baanvinders naar sector in 2009, dat een jaar later nog in loondienst werkt



28 ³⁸ Gemeten in het aantal banen van werknemers dat in de loop van 2008 bestond. In de uitzendsector waren in dat jaar 1,4 miljoen banen. De gehele economie telde er 11,2 miljoen.

Figuur 3.2 Situatie van baanvinders via uitzendbedrijven direct na werkloosheid en één jaar later



Vooraf jongeren en hogeropgeleiden stromen door naar reguliere sector

Het doorstroompercentage is niet voor iedereen gelijk. Tabel 3.2 laat dit zien.

Vrouwen stromen relatief vaak door naar een reguliere sector. Dit is opvallend, omdat vrouwen direct na werkloosheid ook al vaker in een reguliere sector gaan werken. Het verschil tussen mannen en vrouwen met een uitzendbaan neemt dus toe in het eerste jaar na werkherleving.

Na verloop van tijd worden de verschillen tussen jong en oud juist kleiner. Jongeren gaan vaker direct na werkloosheid via een uitzendbedrijf werken; hun kans op doorstroom naar een reguliere sector is het grootst. Meer dan de helft van de hogeropgeleiden die werk vinden via een uitzendbedrijf, heeft een jaar later een baan in een reguliere sector. Dit aandeel doorstromers ligt dus beduidend hoger dan voor middelbaar- en lageropgeleiden. Verder is te zien dat de meerderheid van de werkzoekenden met een (para)medisch en sociaal-

cultureel beroep van de uitzendsector doorstroomt naar een reguliere sector.

De kans om door te stromen, kan uit de frequentietabellen niet worden afgeleid van één kenmerk van de baanvinders. Het effect van geslacht lijkt bijvoorbeeld groot, maar dat wordt mogelijk veroorzaakt doordat vrouwen in andere beroepen werkzaam zijn dan mannen en doordat juist het beroep een grote invloed heeft op de kans om door te stromen. De invloed van de afzonderlijke kenmerken kan wel worden geschat met een econometrisch model voor de kans op doorstroom³⁹. Zo voorkomen we dat de kans op doorstroom aan de verkeerde kenmerken wordt toegeschreven.

In tabel 3.3 staan de resultaten van de analyse. De kans op doorstroom versus niet-doorstroom naar een reguliere sector wordt hierin verklaard door de kenmerken leeftijd, opleidingsniveau, type beroep en type sector voorafgaand aan werkloosheid. De beroepen zijn in twee typen opgedeeld: productieberoepen en dienstverlenende

Tabel 3.2 Percentage doorstromers van uitzendsector naar reguliere sector één jaar later (2009-2010)

kenmerk	uitzendsector → reguliere sector	kenmerk	uitzendsector → reguliere sector
geslacht		beroepsklasse	
man	37%	Agrarisch	28%
vrouw	49%	Cultureel	53%
		Economisch-administratief	51%
leeftijdsklasse		Informatica	52%
15 tot 25 jaar	47%	Medisch en paramedisch	65%
25 tot 35 jaar	44%	Openbare orde en veiligheid	49%
35 tot 45 jaar	39%	Pedagogisch	54%
45 tot 55 jaar	33%	Sociaal-cultureel	58%
55 tot 65 jaar	25%	Technisch en industrie	32%
		Transport	35%
opleidingsniveau		Verzorgend en dienstverlenend	49%
lagere opleiding	36%		
middelbare opleiding	41%	type sector voorafgaand aan werkloosheid	
hogere opleiding	57%	uitzendsector	29%
totaal	41%	reguliere sector	50%

39 Het econometrische model dat hier wordt geschat, is een multivariate logistische regressie.

Tabel 3.3 Kans op werken in een reguliere sector ten opzichte van het werken in de uitzendsector, één jaar na werkhervatting in de uitzendsector (2009-2010)

Kenmerk	Kans
Type sector (t.o.v. reguliere sector)	
uitzendsector	-
Type beroep (t.o.v. productieberoep)	
dienstverlenend beroep	++
Opleidingsniveau (t.o.v. middelbare opleiding)	
lagere opleiding	-
hogere opleiding	+
Leeftijd	-

beroepen. Een meer gedetailleerde beroepenindeling zou een nauwelijks betere verklaring geven voor de kans op doorstroom. Deze wordt dus vooral bepaald door het feit of iemand een productieberoep, dan wel een dienstverlenend beroep heeft.

Het geslacht blijkt nauwelijks effect te hebben op de kans op doorstroom en is daarom buiten het model gelaten. De gemeten verschillen in de kans op doorstroom tussen mannen en vrouwen zijn, zoals al voorspeld, vooral het gevolg van het feit dat werkzoekende vrouwen hoofdzakelijk dienstverlenende beroepen gaan uitoefenen en dat werkzoekende mannen vooral productieberoepen hebben.

Het type sector voorafgaand aan werkloosheid blijkt de grootste invloed te hebben op de kans op doorstroom, gevolgd door het type beroep, de leeftijd en het opleidingsniveau. De plussen en minnen in de tabel geven aan hoe groot de invloed is van elk kenmerk. De invloed is voor alle kenmerken, behalve leeftijd, gemeten ten opzichte van een referentiecategorie. De invloed van een dienstverlenend beroep is bijvoorbeeld gemeten ten opzichte van een productieberoep. De dubbele plus van een dienstverlenend beroep betekent dat dit type beroep grote, positieve invloed heeft op de kans op doorstroom vergeleken met een productieberoep. Een enkele plus geeft ook een positieve invloed aan, maar een minder grote dan bij een dubbele plus. Analoog hieraan zijn de min en dubbele min gedefinieerd⁴⁰.

Wat betekent een langer arbeidsverleden in de uitzendsector?

Uit tabel 3.1 bleek dat werkzoekenden die voorafgaand aan werkloosheid in de uitzendsector werkten, direct na werkloosheid vaak opnieuw in de uitzendsector gaan werken. Uit het verklarende model volgt ook dat hun kans om door te stromen naar een reguliere sector relatief klein is. Oftewel, hoe langer het arbeidsverleden in de uitzendsector, hoe kleiner de kans om door te stromen naar een reguliere sector.

Verder blijkt dat de kans op doorstroom geleidelijk aan afneemt naarmate de leeftijd hoger is. Dit model laat zien

dat een 60-jarige laagopgeleide met een productieberoep, afkomstig uit de uitzendsector, een kans van 14% heeft om door te stromen naar een reguliere sector. Aan de andere kant heeft een 25-jarige hoogopgeleide met een dienstverlenend beroep, afkomstig uit een reguliere sector, een kans op doorstroom van 71%.

8% loonstijging bij doorstroom van uitzendsector naar regulier

Onderbreking van de loopbaan leidt bij veel mensen tot een inkomensdaling. Niet alleen is de hoogte van een uitkering lager dan het laatstverdiende loon, ook het loon van de baan direct na werkloosheid is vaak lager dan het loon van de baan voorafgaand aan werkloosheid. Tabel 3.4 illustreert dit voor baanvinders van 25 jaar of ouder⁴⁰. Het inkomen direct na werkloosheid is gemiddeld 2% lager dan het inkomen voor werkloosheid. Personen die direct na werkloosheid in de uitzendsector gaan werken, verliezen zelfs 12% aan loon.

Over het algemeen geldt dat de baanvinders een jaar na het einde van hun werkloosheid geen loonverlies ondervinden, maar zelfs een loonstijging van gemiddeld 3% hebben weten te realiseren. Als we rekening houden met de inflatie in 2010 (1,3%), dan is het reële inkomen met 1,7% gestegen.

De loonstijging hangt wel af van het type sector waarin men werkt, en het wel of niet doorstromen naar een reguliere sector. De grootste loonstijging realiseren baanvinders die na werkloosheid beginnen in de uitzendsector en doorstromen naar een reguliere sector. Zij gaan er gemiddeld 8% op vooruit. Degenen die een jaar later nog steeds in de uitzendsector werken, hebben een 1% hoger loon dan voor werkloosheid.

De enige negatieve loonontwikkeling is te zien bij degenen die na werkloosheid in een reguliere sector beginnen en een jaar later uitzendwerk doen. Zij zijn er gemiddeld 14% op achteruitgegaan. In deze groep bevinden zich relatief veel laagopgeleiden.

Uitzendsector goede opstap naar reguliere sector?

Is de uitzendsector een goede opstap voor een baan in een reguliere sector? Ja, maar niet voor iedereen.

40 De plussen en minnen zijn gebaseerd op de odds-ratio. De odds-ratio is in deze analyse de verhouding van de kans op het werken in een reguliere sector versus de kans op het werken in de uitzendsector (één jaar na werkhervatting in de uitzendsector).

41 Baanvinders tot 25 jaar laten een sterke inkomensgroei zien. Dit wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt doordat het aantal gewerkte dagen na werkloosheid hoger is dan voor werkloosheid. Bij 25-plussers is de baan voor en na werkloosheid ongeveer van gelijke omvang. Het effect van een hoger maandloon door meer gewerkte dagen bij jongeren verstoort het beeld voor de gehele groep en daarom zijn de baanvinders tot 25 jaar hier buiten beschouwing gelaten.

Tabel 3.4 Loon van baanvinders (25 jaar of ouder) voor, direct na, en 1 jaar na werkloosheid

sector direct na werkloosheid (2009)	sector 1 jaar na werkloosheid (2010)	maandloon			groei maandloon	
		voor werkloosheid	direct na werkloosheid (2009)	1 jaar na werkloosheid (2010)	direct na werkloosheid t.o.v. loon voor werkloosheid	1 jaar na werkloosheid t.o.v. loon voor werkloosheid
alle sectoren	alle sectoren	2.020	1.979	2.088	-2%	3%
uitzendsector	alle sectoren	1.682	1.479	1.742	-12%	4%
uitzendsector	uitzendsector	1.613	1.497	1.623	-7%	1%
uitzendsector	reguliere sector	1.791	1.451	1.928	-19%	8%
reguliere sector	alle sectoren	2.142	2.159	2.213	1%	3%
reguliere sector	uitzendsector	1.635	1.552	1.413	-5%	-14%
reguliere sector	reguliere sector	2.169	2.191	2.255	1%	4%

De uitzendsector is verreweg de belangrijkste sector voor het vinden van werk. Bijna driekwart van degenen die er werk vinden, heeft een jaar later nog steeds een baan. Bovendien is 41% doorgestroomd naar een reguliere baan (30% van de oorspronkelijke groep baanvinders via uitzendbedrijven). Met name hoogopgeleiden en personen met dienstverlenende beroepen maken veel kans om uiteindelijk in een reguliere sector te gaan werken.

Uit de analyse blijkt ook dat werkzoekenden die al voor werkloosheid via de uitzendsector werkten, grote kans hebben om na werkloosheid in de uitzendsector te blijven. Is dit uit gebrek aan keuze waardoor men wel moet kiezen voor een sector met minder baanzekerheid? Of kiest men bewust voor uitzendwerk? Op basis van deze analyse kan hier geen uitspraak over worden gedaan.

In elk geval hoeft angst voor verlies aan inkomen geen reden te zijn om werk in de uitzendsector te mijden. Het verlies aan inkomen direct na werkloosheid is een jaar later teniet-

gedaan. Degenen die overstappen naar een reguliere sector, gaan er zelfs flink in inkomen op vooruit.

3.2 Werken als zelfstandige met een arbeidsbeperking

UWV volgt en publiceert met regelmaat over, onder andere, de ontwikkelingen in de arbeidsparticipatie van arbeidsbeperkten. Hieronder vallen degenen met een uitkering op grond van de WIA, degenen die een afwijzing op hun WIA-claimbeoordeling ontvingen (de zogenaamde 35-minners), Wajongers, WAO'ers en WAZ'ers. Zo publiceerde UWV jaarlijks de Monitor Arbeidsbeperkten en Werk en de Wajongmonitor⁴² waarin ontwikkelingen zijn weergegeven in de werk(hervatting) van arbeidsbeperkten in loondienst, zoals vastgelegd in de Polisadministratie van UWV. Daarin ontbreekt nog informatie over het deel arbeidsbeperkten dat inkomsten heeft uit werkzaamheden als zelfstandige. UWV verrekent deze inkomsten, maar gegevens over wie werkt als zelfstandige zijn niet als zodanig uit de administratie van UWV af te leiden. Wel is een schatting

Box 3.1 Pilot werken als zelfstandige

In 2011 voerde EIM/Panteia in opdracht van UWV Kenniscentrum een pilot uit, onder andere om zicht te krijgen op het aandeel arbeidsbeperkten dat werkt als zelfstandige. Zo kregen we ook een indruk van de mogelijkheden en beperkingen van beschikbare CBS-bestanden om betrouwbare uitspraken te doen over het werken als zelfstandige door onze klanten. 'Werken als zelfstandige' is daarbij ruim opgevat. Het gaat om alle vormen van arbeid die inkomen genereren, anders dan werken in loondienst. Daarbij is zeker niet gezegd dat iemand die als zelfstandige werkt daar ook een substantieel inkomen mee verwerft.

Door gegevens uit de Polisadministratie van UWV te koppelen met data uit het Sociaal Statistische Bestand (SSB) van het CBS, kon een eerste inschatting worden gemaakt van UWV-klanten die werken als zelfstandige in 2008. Het gaat om personen met winst uit ondernemen, DGA's en personen met inkomen uit overige arbeid.

De gevonden aantallen arbeidsbeperkten die als zelfstandige (gaan) werken, zijn goed te vergelijken met de uitkomsten uit eerder onderzoek⁴³. Het gaat om enkele honderden arbeidsbeperkten. Mogelijk is wel dat zij al werkzaamheden als zelfstandige verrichtten voordat ze arbeidsongeschikt werden⁴⁴.

De hier gepresenteerde gegevens over werk als zelfstandige hebben betrekking op het jaar 2008. Recenter gegevens waren niet beschikbaar, doordat de gebruikte gegevens gebaseerd zijn op belastingaangiften. Die zijn in de meeste gevallen pas twee jaar na het einde van het belastingjaar definitief. Daarna volgen bij het CBS nog handelingen om de gegevens beschikbaar te maken in voor derden toegankelijke bestanden.

42 Beide monitors worden vanaf 2012 geïntegreerd in de Monitor Arbeidsparticipatie.
43 Zie SEO, 2009. *Zelfstandig uit de WW. Evaluatie van de startersregeling in de WW.*

En Ecoorys, 2006. *Ondernemend de uitkering uit. Onderzoek naar het starten van een bedrijf vanuit een uitkeringsituatie.*

44 De volgtijdelijkheid van de activiteiten is niet bekend. Per 31 oktober 2008 is vastgesteld of een cliënt een dienstbetrekking had, terwijl 'werken als zelfstandige' aangeeft dat iemand in 2008 inkomsten had uit werk als zelfstandige. Het was daarbij niet mogelijk na te gaan in welke periode van het jaar de cliënt deze inkomsten heeft verworven.

van het aandeel dat werkt als zelfstandige te maken door de gegevens van UWV te koppelen aan beschikbare gegevens van het CBS. Deze koppeling is afgelopen jaar tot stand gebracht in een pilotonderzoek (zie box 3.1).

In deze paragraaf presenteren we enkele resultaten uit de pilot over het werk van arbeidsbeperkten als zelfstandige. We geven een overzicht van het aandeel van hen dat werkt als zelfstandige uitgesplitst naar de eerdergenoemde groepen. Daarna lichten we de zogenaamde 'gedeeltelijk-WGA'ers' eruit (35-80% arbeidsongeschikt bevonden). Van deze groep arbeidsbeperkten wordt expliciet gesteld dat zij (deels) kunnen werken.

Herbeoordeelde WAO'ers en gedeeltelijk-WGA'ers werken het meest als zelfstandige

In tabel 3.5 staat voor de verschillende groepen arbeidsbeperkten weergegeven welk deel van hen in 2008 werkzaam was in loondienst, als zelfstandige of een combinatie hiervan. We laten dit zien voor drie 'instroomgroepen'⁴⁵ (gedeeltelijk-WGA'ers, 35-minners en herbeoordeelde WAO'ers van wie de uitkering is verlaagd of beëindigd⁴⁶) en voor alle arbeidsbeperkten die medio 2008 een lopende uitkering hadden op grond van de WIA, WAO, Wajong of WAZ, het zogenaamd zittend bestand.

In vergelijking met het aandeel in loondienst werkte een klein gedeelte van de arbeidsbeperkten als zelfstandige. Alleen de groep WAZ'ers werkte in groten getale als zelfstandige (36%). Dat is gezien hun herkomst niet verwonderlijk.

Van de verschillende instroomgroepen werkten de herbeoordeelde WAO'ers het vaakst (61%). Meer dan 8% van hen werkte als zelfstandige. Van de gedeeltelijk WGA'ers werkte in 2008 56%. Bijna de helft van alle gedeeltelijk-WGA'ers was werkzaam in loondienst, circa 5% werkte als zelfstandige.

Welke gedeeltelijk-WGA'ers werken het meest als zelfstandige?

In het hiervoorstaande gaven we een overzicht van werk binnen alle klantgroepen van UWV met een arbeidsbeperking. In het vervolg van deze paragraaf lichten we de instroomgroep gedeeltelijk-WGA'ers eruit en gaan hier wat dieper op in.

Hebben gedeeltelijk-WGA'ers die als zelfstandige werken andere kenmerken dan degenen in loondienst? Tabel 3.6 maakt een vergelijking mogelijk. Rechts in de tabel staat het aandeel dat werkt als zelfstandige of in loondienst, verdeeld over een aantal kenmerken. Links in de tabel staat per kenmerk het aandeel dat werkt als zelfstandige of in loondienst.

De grootste groep werkende gedeeltelijk-WGA'ers is 45 t/m 54 jaar. De groep 35- t/m 44-jarigen werkt in vergelijking met de andere leeftijdsgroepen het vaakst als zelfstandige (7%). Personen in de leeftijdscategorie 45- t/m 54-jarigen zijn het vaakst werkzaam in loondienst, maar werken ook relatief vaak als zelfstandige. Terwijl werk in loondienst onder 55-plussers wat achterblijft bij de overige leeftijdsgroepen, is dat bij het aandeel dat werkt als zelfstandige juist niet het geval⁴⁷.

Onder de werkenden (maar ook in de totale groep met een gedeeltelijke WGA-uitkering) bevinden zich over het algemeen meer mannen dan vrouwen. Mannen gaan vaker dan vrouwen aan de slag als zelfstandige (respectievelijk 8% ten opzichte van 5%); vrouwen werken wat vaker in loondienst.

Onder de zelfstandigen bevinden zich relatief meer hogeropgeleiden (hbo/wo) dan onder de groep die in loondienst werkt. Over het algemeen geldt dat hogeropgeleiden relatief vaker aan het werk zijn. Dit geldt voor werk als zelfstandige maar ook in loondienst.

Tabel 3.5 Arbeidsbeperkten met werk als zelfstandige en/of in loondienst, 2008¹

	% met werk in 2008	% werk als zelfstandige	% combinatie ¹	% werk in loondienst	% Totaal werk
instroom t/m 2008-I					
gedeeltelijk WGA'ers		5,3	1,4	49,3	55,9
35-minners		4,5	2,2	48,6	55,3
herbeoordeelde WAO'ers		8,1	2,7	50,1	60,9
zittend bestand ultimo 2008¹					
WGA gedeeltelijk		5,5	1,5	53,8	60,8
WGA volledig		2,5	0,5	16,5	19,5
IVA		2,2	0,2	9,7	12,1
WAO volledig		2,8	0,2	7,6	10,6
WAO gedeeltelijk		7,2	2,0	53,5	62,7
Wajong		0,9	0,3	25,4	26,6
WAZ		36,2	1,3	6,0	43,5

¹ Het betreft personen die naast hun werkzaamheden in loondienst ook inkomen verwerven met werk als zelfstandige.

⁴⁵ Instroom betreft hier: iedereen die tussen medio 2005 en medio 2008 voor het eerst een claimbeoordeling voor de WIA kreeg.

⁴⁶ Tussen oktober 2004 en april 2009 zijn 275.000 WAO'ers die op 1 juni 2004 jonger dan 50 jaar waren herbeoordeeld. Bij de 45-plussers is daarbij het oude Schattingsbesluit gehanteerd, bij de jongere WAO'ers het striktere aangepaste besluit.

⁴⁷ Uit eerder onderzoek kwam ook naar voren dat de gemiddelde leeftijd onder starters vanuit een uitkering hoger is dan onder de totale populatie starters. Zie: Ecorys, 2006. *Ondernemend de uitkering uit. Onderzoek naar het starten van een bedrijf vanuit een uitkerings situatie.*

Tabel 3.6 Kenmerken van gedeeltelijk-WGA'ers¹ werkend als zelfstandige of in loondienst, 2008

	Procentuele verdeling over kenmerken ²		% WGA'ers in 2008 met werk ²	
	Zelfstandigen	Loondienst	Zelfstandige	Loondienst
leeftijd				
<34 jaar	11,5	16,1	4,8	52,4
35-44 jaar	28,2	25,7	7,4	51,1
45-54 jaar	36,1	37,0	6,9	53,3
≥ 55 jaar	24,1	21,2	6,9	46,2
	100,0	100,0		
geslacht				
mannen	65,2	52,7	8,0	49,4
vrouwen	34,8	47,3	5,1	52,2
	100,0	100,0		
opleidingsniveau				
lager onderwijs	10,6	15,9	3,6	39,3
vmbo, mbo basis	26,2	27,1	6,5	48,5
niet afgerond mbo, havo, vwo	14,4	15,7	6,8	54,0
afgerond mbo, havo, vwo	21,4	20,2	8,2	56,0
hbo, wo	27,3	21,1	10,0	56,1
	100,0	100,0		
aantal functionele beperk.				
< 7 beperkingen	28,1	20,5	8,9	54,3
8-15 beperkingen	33,5	29,9	6,7	49,8
≥ 15 beperkingen	38,4	49,6	4,6	49,9
	100,0	100,0		
type beperkingen				
psychisch	16,1	15,3	6,3	45,4
fysiek	47,2	48,7	7,0	55,0
combi psychisch en fysiek	26,5	28,5	5,7	46,8
onbekend of overige beperkingen ³	10,2	7,6	9,4	52,9
	100,0	100,0		
diagnosegroep				
hart-vaat/kanker	20,0	32,6	5,2	64,3
psychisch 'zacht' ⁴	15,3	7,9	10,8	42,2
psychisch 'hard'	19,5	20,3	5,2	41,2
bewegingsapparaat	29,2	23,4	7,7	47,0
overig	16,0	15,8	7,4	55,2

¹ Cumulatieve instroom in de periode 2005-II t/m 2008-I.

² Inclusief 1,4% gedeeltelijk-WGA'ers die werken als zelfstandige naast werk in loondienst.

³ Overige beperkingen betreft vooral beperkingen ten aanzien van de fysieke arbeidsomstandigheden (werken met stof of in hitte), zintuiglijke beperkingen en/of urenbeperkingen.

⁴ Zie voetnoot 47.

Onder degenen die in loondienst werken, komt vaker een groot aantal beperkingen (vijftien of meer) voor dan onder zelfstandigen. Ook is er een duidelijk verband tussen het aantal beperkingen en het werken als zelfstandige: het aandeel zelfstandigen is hoger naarmate iemand minder functionele beperkingen heeft.

Onder de groep WGA'ers die in loondienst werkt, is relatief vaak sprake van hart- en vaatziekten of kanker. Bijna twee derde van de groep met deze diagnose werkt in loondienst. Onder de zelfstandigen komen juist de 'zachte' psychische problematiek⁴⁸ en belemmeringen aan het bewegingsapparaat vaker voor dan onder werknemers. Terwijl werk in loondienst bij de groep met 'zachte' psychische problemen wat achterblijft, heeft een relatief groot deel van deze groep inkomsten uit werk als zelfstandige (bijna 11%).

Zelfstandige gedeeltelijk-WGA'ers vooral in sector Verhuur en zakelijke dienstverlening

Tabel 3.7 toont in welke sector de zelfstandige gedeeltelijk-WGA'ers werken. Een relatief groot deel (bijna 18%) werkt in de sector Verhuur en zakelijke dienstverlening. Daarnaast zijn ze veelal werkzaam in de sectoren Groot- en detailhandel (14%), de Bouwnijverheid (9%) en de sector Cultuur, sport en recreatie en overige dienstverlening (8%). In de overige sectoren werkt minder dan 5% van de WGA'ers als zelfstandige. Van meer dan een kwart zelfstandige WGA'ers is niet bekend in welke sector ze werken.

⁴⁸ Veel voorkomende problematiek die als 'zacht' ofwel 'moeilijk objectiveerbaar' beschouwd wordt, zijn bijvoorbeeld burn-out, depressie en overspannenheid. Voorbeelden van 'harde' psychische problematiek zijn persoonlijkheidsstoornissen

zoals schizofrenie of psychose. Voor zowel harde als zachte diagnoses geldt uiteraard dat voor toekenning van een WIA-uitkering sprake moet zijn van (al dan niet moeilijk) objectieerbare ziekte of gebrek.

Tabel 3.7 Sector waarin gedeeltelijk-WGA'ers werken als zelfstandige, 2008¹

sector	totaal %
Landbouw, bosbouw en visserij	3,9
Industrie, delfstoffenwinning en energie	3,3
Bouwnijverheid	9,2
Groot- en detailhandel	13,8
Horeca	2,5
Vervoer, opslag en communicatie	2,8
Financiële instellingen	4,4
Verhuur en zakelijke dienstverlening	17,6
Overheid en onderwijs	3,3
Gezondheids- en welzijnszorg	4,8
Cultuur, sport en recreatie en overige dienstverlening	7,9
Onbekend	26,6
	100,0

¹ Cumulatieve instroom 2005-II t/m 2008-I.

Werkhervatting als zelfstandige is optie voor gedeeltelijk arbeidsbeperkten

In deze bijdrage kregen we inzicht in het aandeel arbeidsbeperkten dat werkt als zelfstandige. Vooralsnog waren alleen gegevens uit 2008 beschikbaar. Voor de instroomgroep 'gedeeltelijk-WGA'ers' was dat aandeel iets meer dan 5%, tegenover bijna 50% in loondienst. Op basis van enkele persoons- en gezondheidskenmerken en de sector waarin men werkte, kregen we eerste aanknopingspunten voor wie en waar werken als zelfstandige een optie zou kunnen zijn. We spreken van eerste aanknopingspunten, want het is niet gezegd dat iemand die als zelfstandige werkt daar ook een substantieel inkomen mee verwerft. Het bleek bijvoorbeeld dat bij gedeeltelijk-WGA'ers van 55 jaar of ouder het aandeel in loondienst wat achterblijft bij de overige leeftijdsgroepen. Maar dat geldt niet bij werk als zelfstandige⁴⁹. Verder bleek dat mannen relatief vaker aan de slag gaan als zelfstandige en dat hogeropgeleiden vaker werken, zowel als zelfstandige als in loondienst. Vergelijking van gezondheidskenmerken laat zien dat de mate van werk als zelfstandige oploopt naarmate iemand minder functionele beperkingen heeft. Ook blijkt dat onder zelfstandigen juist vaker 'zachte' psychische problematiek en belemmeringen aan het bewegingsapparaat voorkomen dan onder werknemers in loondienst. De sectoren waar gedeeltelijk-WGA'ers het vaakst hun activiteiten als zelfstandige uitvoeren, zijn Verhuur en zakelijke dienstverlening, en Groot- en detailhandel.

3.3 Ontwikkelingen arbeidsparticipatie Wajongers

Hoe staat het met de arbeidsparticipatie van de Wajongers in het algemeen en specifiek bij de Wajongers in de nieuwe Wajong? In deze paragraaf geven we de laatste stand van zaken tot en met juni 2011 weer. Ook gaan we na of we al een effect zien van de nieuwe Wajong op de arbeidsparticipatie van Wajongers. Immers het belangrijkste doel van de nieuwe Wajong⁵⁰ die op 1 januari 2010 is ingegaan, is het verhogen van de arbeidsparticipatie van Wajongers.

Aandeel werkende Wajongers neemt weer toe

Tijdens de economische crisis bleef het *absolute aantal* werkende Wajongers stijgen, maar daalde het *aandeel* werkende Wajongers wel licht. Dat kwam doordat het totaal aantal Wajongers sneller steeg dan het aantal werkenden onder hen (zie tabel 3.8). Tussen december 2010 en juni 2010 begon het aandeel werkende Wajongers voor het eerst sinds de crisis licht te stijgen. En dat louter dankzij werk bij reguliere werkgevers. Vergeleken met juni 2010 nam het aantal werkenden bij een reguliere werkgever een jaar later met 3.800 toe, oftewel een stijging van 16%. Het totaal aandeel werkenden heeft echter nog niet het niveau van voor de crisis (25,8%) bereikt.

Tabel 3.8 laat zien dat het aandeel Wajongers bij reguliere werkgevers al vanaf juni 2009 steeg. Het aantal Wajongers in de Sociale Werkvoorziening (SW) is al jaren stabiel, hun

Tabel 3.8 Ontwikkeling arbeidsparticipatie totale Wajong-populatie (inclusief nWajong)

	eind december 2008	eind juni 2009	eind december 2009	eind juni 2010	eind december 2010	eind juni 2011	mutatie juni 2010 - juni 2011
aantal (x 1.000)							
aantal Wajongers	178,6	185,0	192,0	198,1	205,1	210,9	6%
aantal werkende Wajongers	46,1	46,2	47,6	48,7	50,4	52,5	8%
bij reguliere werkgever	20,7	20,6	22,0	23,1	24,8	26,9	16%
in SW	25,5	25,6	25,7	25,6	25,6	25,6	0%
% werkende Wajongers	25,8	25,0	24,8	24,6	24,6	24,9	
% werkend bij reguliere werkgever	11,6	11,1	11,4	11,6	12,1	12,7	
% werkend SW	14,3	13,8	13,4	12,9	12,5	12,1	

49 Ecorys, 2006. *Ondernemend de uitkering uit. Onderzoek naar het starten van een bedrijf vanuit een uitkeringsituatie.*

50 Een beschrijving van de belangrijkste wijzigingen in de nieuwe Wajong is te vinden

in de Wajongmonitor, tweede rapportage, paragraaf 1.1. Zie: http://www.uwv.nl/OverUwv/publicaties/Kennis_onderzoeken/Monitoren/Wajongmonitor_tweede_rapportage.aspx.

Box 3.2 Definities groepen dynamiek werkende Wajongers

We onderscheiden de volgende groepen Wajongers onder de werkenden in de periode juni 2010-juni 2011:

- *Werkbehoud*: Wajongers die eind juni 2010 en eind juni 2011 werk hadden, niet per se in dezelfde baan. Deze groep bestaat alleen uit Wajongers die op beide peilmomenten in de Wajong zaten (zittend bestand).
- *Aan het werk gekomen*: Wajongers uit het zittend bestand die eind juni 2010 géén werk hadden en eind juni 2011 wel, samen met Wajongers die in die periode zijn ingestroomd en eind juni 2011 werk hadden.
- *Werk beëindigd*: Wajongers uit het zittend bestand die eind juni 2010 wél werk hadden en eind juni 2011 niet.
- *Tussen peilmomenten aan het werk*: Wajongers uit het zittend bestand die na eind juni 2010 aan het werk zijn gekomen, maar eind juni 2011 niet meer werkten, samen met Wajongers die zijn ingestroomd en vanaf het moment van instroom hebben gewerkt, maar dat eind juni 2011 niet meer deden.

aandeel in het totaal daalt daardoor. Eind juni 2011 waren er voor het eerst meer Wajongers bij een reguliere werkgever (51%) aan het werk dan in de SW (49%).

Dertig procent van de Wajongers werkt op enig moment in een jaar

De cijfers in tabel 3.8 geven overigens een beperkt beeld: het zijn niet altijd dezelfde Wajongers die op de peilmomenten aan het werk zijn. Sommigen verliezen hun baan, anderen vinden er (weer) een. En wie tussen de peilmomenten tijdelijk heeft gewerkt, wordt helemaal niet meegeteld. Tabel 3.9 geeft deze dynamiek in de groep werkenden weer. De definities van de verschillende groepen is te vinden in box 3.2.

Tabel 3.9 laat zien dat van degenen die eind juni 2011 in de Wajong zaten 30% op enig moment in het jaar daarvoor heeft gewerkt. 5% had eind juni 2011 geen werk meer: dat is 17% van het totale aantal dat in deze periode heeft gewerkt.

De sociale werkvoorziening heeft ongeveer 100.000 plaatsen. Er is weinig verloop, waardoor er nauwelijks werkgelegenheid is voor nieuwe Wajongers. De cijfers verbazen niet: bij 91% van de Wajongers die in de periode juni 2010-juni 2011 in de SW werkte, was sprake van werkbehoud. Meer dan 36.000 Wajongers waren in diezelfde periode aan het werk bij reguliere werkgevers. Tabel 3.9 laat zien dat de groep die in die tijd aan het werk kwam, samen met de groep die aan het eind van de

periode geen werk meer had, even groot is als de groep 'werkbehoud'. De groep Wajongers die bij een reguliere werkgever werkt, wisselt dus sterk.

De relatieve stijging is het hoogst bij Wajongers die aan het werk zijn gekomen: van ruim 7.100 tussen juni 2009 en juni 2010 naar bijna 8.900 tussen juni 2010 en juni 2011. Absoluut gezien is het aantal Wajongers dat het werk heeft behouden het meest gestegen (zie figuur 3.3).

Arbeidsparticipatie in de nieuwe Wajong

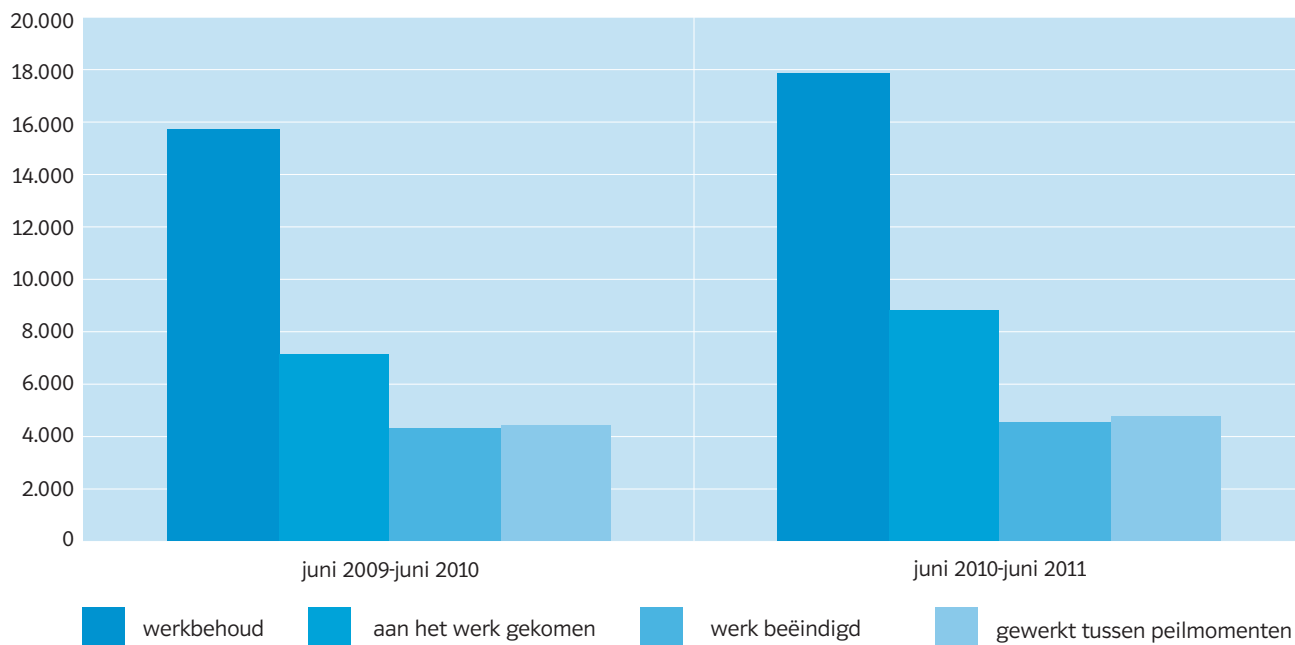
Ruim 17.000 van de in totaal ruim 211.000 Wajongers die er eind juni 2011 waren, vielen onder de nieuwe wet. Ruim 3.200 van deze nieuwe Wajongers waren eind juni 2011 aan het werk: 93% van hen bij een reguliere werkgever.

De nieuwe Wajong kent een uitkeringsregeling (voor mensen die volledig en duurzaam geen arbeidsmogelijkheden hebben), een studieregeling en een werkregeling. In de werkregeling is arbeidsparticipatie het voornaamste doel. Maar niet alle Wajongers in de werkregeling zijn beschikbaar voor werk. Sommigen herstellen nog van ziekte of andere problemen: in 2010 had 36% van de ingestroomde Wajongers in de werkregeling tijdelijk geen mogelijkheden. De begeleiding van Wajongers bij het vinden van werk kost hoe dan ook tijd. Na een maand is er nog nauwelijks een stijging te zien. Maar in de groep die ruim een jaar in de nieuwe Wajong zat, steeg het aandeel werkenden, namelijk van 18% bij instroom naar 26% eind juni 2011.

Tabel 3.9 Dynamiek in de populatie werkende Wajongers tussen juni 2010 en juni 2011

	reguliere werkgever aantal	%	SW aantal	%	totaal- aantal	%
werkbehoud	17.968	50	24.486	91	42.454	67
aan het werk gekomen	8.882	25	911	4	10.005	16
werk beëindigd	4.538	13	1.090	4	5.628	9
tussen peilmomenten gewerkt	4.722	13	117	1	4.866	8
aantal Wajongers gewerkt in periode juni 2010-juni 2011	36.110	100	26.843	100	62.953	100
% gewerkt in periode juni 2010 - juni 2011	17		13		30	

Figuur 3.3 Dynamiek totaal aantal werkende Wajongers bij een reguliere werkgever in een jaar



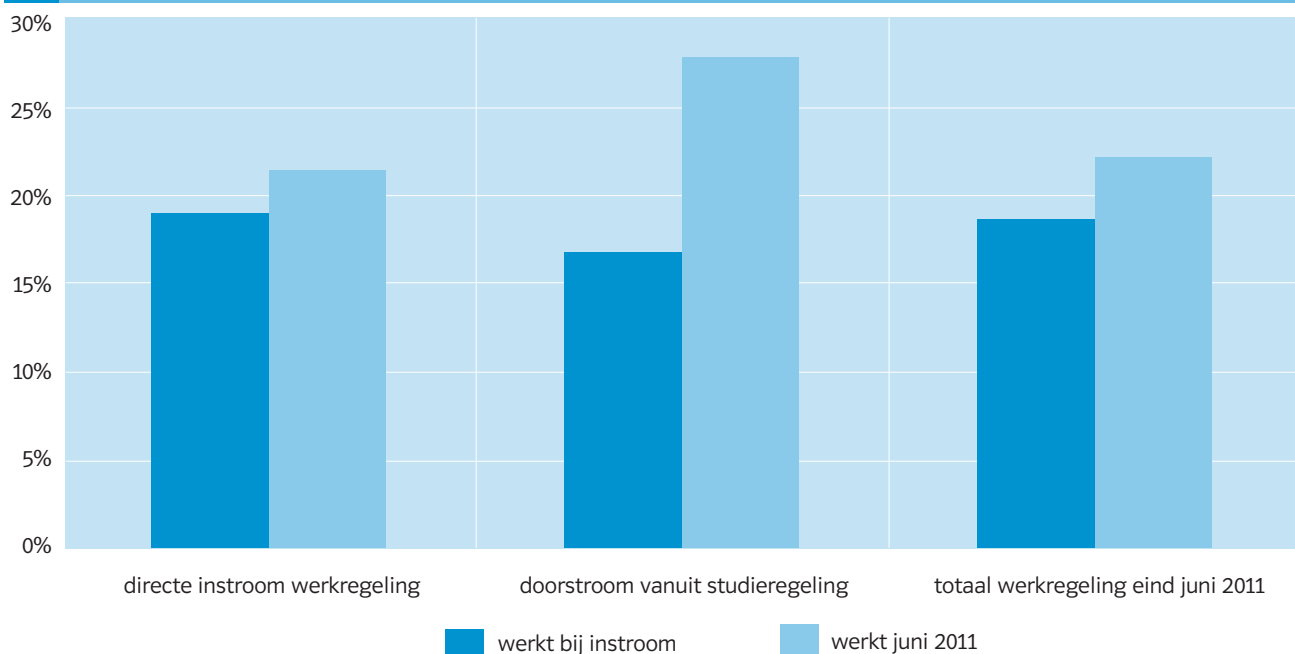
De regeling waarin Wajongers oorspronkelijk zijn ingestroomd, heeft invloed op het aandeel werkenden⁵¹. Van degenen die bij instroom direct in de werkregeling kwamen, werkte eind juni 2011 21%, van degenen die via de studieregeling in de werkregeling zijn gekomen, werkte op dat moment 28% (zie figuur 3.4). Dit verschil komt ten eerste omdat Wajongers die tijdelijk geen mogelijkheden hebben vaak direct de werkregeling instromen. Ook speelt mee dat Wajongers die rechtstreeks de werkregeling instromen gemiddeld iets ouder zijn dan de totale ingestroomde groep. Mogelijk hebben zij al mislukte werkprovingen achter de rug. Het vergt relatief meer tijd

en inspanning om de groep die rechtstreeks de werkregeling instroomt te begeleiden op weg naar werk.

Aandeel werkenden stijgt sneller na instroom in nieuwe Wajong dan in oude Wajong

Van alle mensen in de nieuwe Wajong werkte eind juni 2011 18,6%. Figuur 3.5 vergelijkt de groep Wajongers die in 2010 instroomde in de nieuwe regeling met de instroom in 2007 (voor de economische crisis) en de instroom in 2009 (tijdens de crisis). Het relatief lagere aandeel werkenden bij instroom hangt waarschijnlijk samen met de economische crisis. Positief is dat het aandeel werkenden

Figuur 3.4 Ontwikkeling aandeel werkenden in de werkregeling (nieuwe Wajong) naar regeling bij instroom



36 ⁵¹ Van de Wajongers die eind juni 2011 in de werkregeling zaten, was 85% direct de werkregeling ingestroomd en 15% zat bij instroom in de studieregeling en is na

het afronden van of het stoppen met de opleiding naar de werkregeling doorgestroomd.

onder de nieuwe groep relatief sterker stijgt; vanaf één maand na instroom is er al meteen een stijgende lijn. Dit in tegenstelling tot het beeld bij Wajongers in de oude regeling, waar de lijn pas na vier maanden omhooggaat.

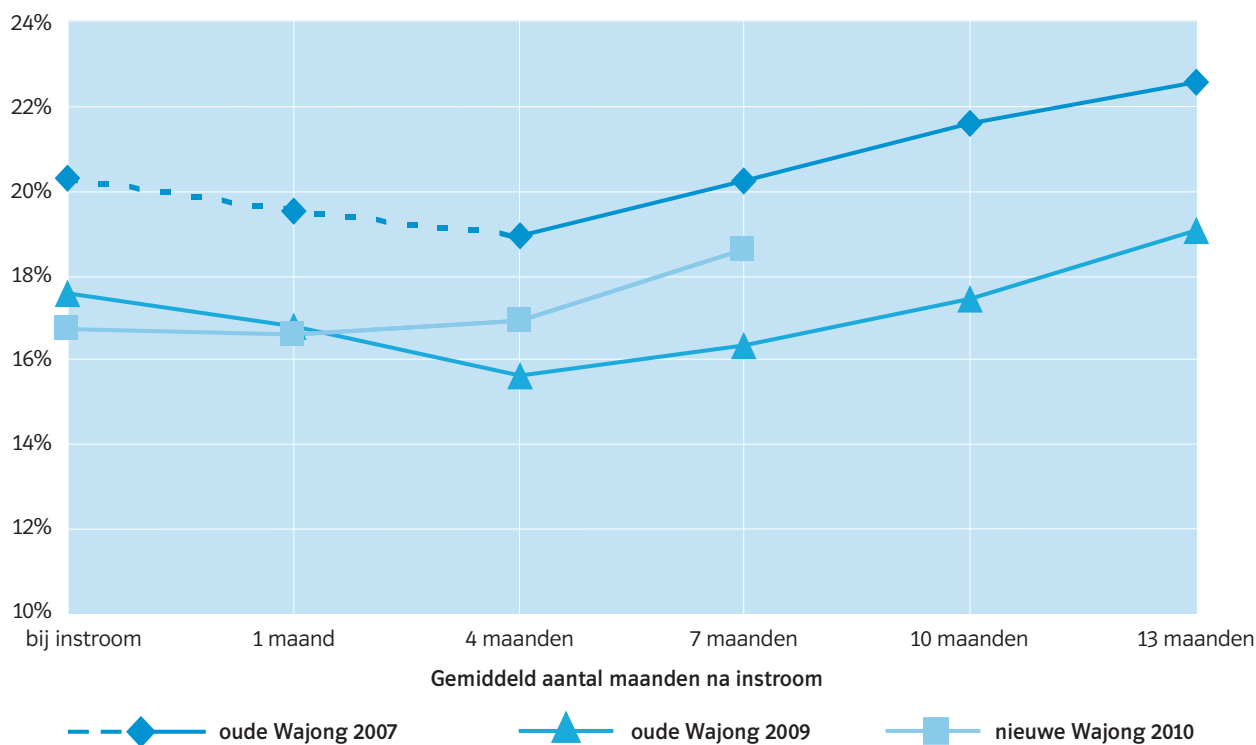
Conclusie

Voor het eerst sinds het begin van de economische crisis neemt het aandeel werkende Wajongers weer (licht) toe. Tussen juni 2010 en juni 2011 zijn er veel meer Wajongers aan het werk gegaan dan een jaar eerder (bijna 8.900 tegenover ruim 7.100 een jaar eerder). Bovendien gaan ze vooral aan de slag bij reguliere werkgevers en nauwelijks in de sociale werkvoorziening (SW). Voor het eerst werken er meer Wajongers bij een reguliere werkgever dan in de sociale werkvoorziening. In totaal werkt 25% van de Wajongers. De trend wat betreft de arbeidsparticipatie van Wajongers gaat dus de goede kant op, maar daar zijn wel veel inspanningen voor nodig⁵².

Geen enkel peilmoment laat het werkelijke aantal Wajongers zien dat in de periode daarvoor heeft gewerkt: vooral jonge Wajongers hebben vaak kortdurende baantjes, tussen de peilmomenten in. In feite is het aandeel Wajongers dat op enig moment heeft gewerkt daarom 30%, 5% hoger dan op een peilmoment. Dat pleit ervoor om te zoeken naar verlenging van kortdurend werk. Ook zouden Wajongers met kortlopende contracten (sneller) hulp moeten krijgen bij het vinden van ander, duurzamer werk.

Van de Wajongers in de nieuwe Wajong werkt eind juni 2011 18,6%. Dit percentage ligt lager dan dat in de totale Wajong-populatie, maar dat komt omdat deze groep nog niet lang in de Wajong zit. Begeleiding naar werk kost namelijk tijd. Bovendien is een deel van de Wajongers bij instroom nog niet beschikbaar voor werk, omdat ze nog op school zitten of met hun herstel bezig zijn. Wel blijkt dat Wajongers in de nieuwe Wajong tot nu toe sneller na instroom aan het werk gaan dan Wajongers in de oude Wajong.

Figuur 3.5 Ontwikkeling aandeel werkende Wajongers vanaf instroom, instroomcohorten oude en nieuwe Wajong



52 Stoutjesdijk, M., van Rijssen J., van der Giezen, A. (2011). Arbeidsparticipatie van Wajongers: Begeleiding naar en tijdens werk vraagt om grote inspanning. *Sociaal Bestek*, 73 (10), p. 36-39.

4. Professionaliseren dienstverlening

Het grootste deel van de door UWW geconstateerde boetewaardige regelovertredingen bestaat uit witte fraude. Witte fraude wordt bijna altijd ontdekt, het is echter van belang dat deze vorm van fraude wordt voorkomen in plaats van opgespoord. Om zo veel mogelijk witte fraude te voorkomen, is het noodzakelijk een interventie aan het begin van de uitkeringsperiode te plaatsen aangezien de overtreiding vaak plaatsvindt in de eerste drie maanden van de uitkering. De literatuur over gedragsbeïnvloeding biedt hiervoor enkele aanknopingspunten. De meeste hebben te maken met de informatievoorziening.

De richtlijn 'Handelen van de bedrijfsarts bij werkenden met psychische problemen' biedt aanknopingspunten voor de praktijk van de Ziektewet-arborol van UWW en de begeleiding van gedeeltelijk arbeidsongeschikten met psychische aandoeningen in de WIA. Bij het maken van keuzes over de begeleiding van mensen met psychische aandoeningen richting werk, stellen re-integratieprofessionals steeds minder de klachten en symptomen van de cliënt centraal. Het wordt namelijk steeds duidelijker dat begeleiding terug naar werk gericht op het functioneren en herwinnen van controle over het eigen leven, de voorkeur verdient. De kans van slagen van een dergelijke aanpak is het grootst als aan verschillende randvoorwaarden is voldaan. Zo is het van belang dat professionals voldoende tijd (kunnen) investeren in contacten met cliënten en dat de aanwijzingen in de richtlijn nauwgezet worden gevolgd.

4.1 Kan witte fraude worden verminderd door gedragsbeïnvloeding?⁵³

Inleiding

De wet schrijft voor dat klanten informatie aan UWW moeten doorgeven waarvan het duidelijk is dat die van invloed is op het recht, de duur of de hoogte van de uitkering. Als niet aan deze informatieplicht wordt voldaan, is er sprake van fraude en kan er een boete worden opgelegd.

UWW maakt onderscheid tussen drie soorten fraude: witte fraude, zwarte fraude en overige fraude. Het grootste deel van de door UWW geconstateerde boetewaardige regelovertredingen bestaat uit witte fraude. Onder klanten met een WW-uitkering is in 2009 97% van de boetes opgelegd wegens witte fraude en in 2010 is dat percentage 98.

Witte fraude wil zeggen dat een klant naast zijn uitkering inkomsten heeft maar dit niet of niet geheel heeft doorgegeven aan UWW. Het gaat hier om inkomsten uit geregistreerde werkzaamheden zoals reguliere dienstverbanden of tijdelijk werk via een uitzendbureau. Omdat deze werkzaamheden geregistreerd worden, komt witte fraude bijna altijd aan het licht door bestandsvergelijkingen.

Toch is het van belang dat deze vorm van fraude wordt voorkomen in plaats van opgespoord. Temeer omdat in juli 2012 een nieuw sanctiebeleid van start gaat. Het verzwijgen van inkomsten zal dan leiden tot een boete van 100% van het benadelingsbedrag (in plaats van de huidige 10%) en in geval van recidive kan men gedurende maximaal vijf jaar worden uitgesloten van het recht op een uitkering.

In deze paragraaf wordt gekeken welke manieren er zijn om witte fraude te voorkomen. Dit wordt gedaan door alle mogelijke informatie omtrent de klant (het betreft hier alleen de klanten met een WW-uitkering) in relatie met witte fraude te inventariseren. Eerst wordt de omvang van het probleem geschetst en wordt verder ingezoomd op wie witte fraude pleegt en wat de oorzaken hiervan zijn. Vervolgens worden de mogelijkheden, vanuit zowel literatuur als praktijk, om het gedrag van een klant te beïnvloeden, besproken. Deze inzichten worden gebruikt om aanbevelingen te doen ter voorkoming van witte fraude en worden beschreven in de bijbehorende boxen. De aanbevelingen zullen zich voornamelijk richten op de e-dienstverlening waar UWW steeds meer gebruik van gaat maken. Hierdoor zal er deels een antwoord worden gegeven op een andere kennisvraag, namelijk de vraag hoe het nalevingsgedrag van klanten via internet kan worden bevorderd.

Wat weten we over de klant in relatie tot witte fraude?

Hoe vaak komt witte fraude voor, wie geeft inkomsten niet op en waarom niet?

Hoe vaak komt witte fraude voor: kwantitatieve informatie uit registratiesystemen

De data van het systeem waarin controles, boetes en maatregelen worden vastgelegd, geven informatie over de frequentie van witte fraude. Uit deze data blijkt dat in 2010 4% van de klanten met een WW-uitkering een registratie van witte fraude had (zie tabel 4.1). In 7% van de witte fraudegevallen was het de klant niet aan te rekenen: men was absoluut verhinderd om aan de plicht te voldoen (niet verwijtbaar) of de informatie was wel uit eigen beweging verstrekt maar te laat (verminderd verwijtbaar). In 4% van de witte fraudegevallen was (nog) geen sprake van een financiële benadeling (waarschuwing).

De duur van de wittefraudeperiode is in 75% van de gevallen niet langer dan drie maanden. In bijna de helft van alle registraties van witte fraude is de duur van de overtreding tussen de nul en dertig dagen.

Tevens is gekeken op welk moment in de wittefraudeperiode de uitkeringsperiode plaatsvond. In 34% bleek dat deze periode gedurende de eerste drie maanden van de uitkeringsperiode plaatsvindt. Daarna neemt het percentage met iedere maand af. Dat de overtreding zo vaak in de eerste drie maanden van de uitkering plaatsvindt, is echter deels verklaarbaar door het feit dat veel klanten na drie maanden uitstromen.

Verder is onderzocht of witte fraude seizoensgebonden is. Wellicht dat in bepaalde seizoenen of maanden klanten eerder gaan werken zonder dit op te geven dan in andere periodes. Dat blijkt niet het geval. De verdeling van aanvang van witte fraude is in iedere maand van het jaar ongeveer gelijk (minimaal 7% en maximaal 10% per maand).

Bovenstaande gegevens zijn ook voor eerdere jaren geanalyseerd. Hieruit blijkt dat het resultaat van het jaar 2010 representatief is voor de andere jaren.

Informatie uit andere systemen laat zien dat twee derde van de registraties van witte fraude klanten bevat die als uitzendkracht werkzaam zijn en een derde klanten bevat die een regulier dienstverband bij een werkgever hebben.

Om zo veel mogelijk witte fraude te voorkomen, is het noodzakelijk witte fraude in korte tijd te kunnen signaleren (aangezien de duur van de overtreding meestal

tussen de nul en dertig dagen is) en een interventie aan het begin van de uitkeringsperiode te plaatsen (aangezien de overtreding vaak plaatsvindt in de eerste drie maanden van de uitkering).

Wie geeft inkomsten niet op: achtergrondkenmerken

Er is reeds eerder onderzoek gedaan naar de vraag wie zijn inkomsten niet of niet geheel opgeeft. In tabel 4.2 zijn de resultaten van de meest recente onderzoeken naar witte fraude samengevat⁵⁴. De resultaten van deze onderzoeken zijn verkregen uit vragenlijsten, data uit bestanden van UWV en data van andere instanties. Van de zeven verschillende variabelen geven er twee een constant resultaat: witte fraude wordt vaker door mannen en door alleenstaanden gepleegd.

Heeft de klant voldoende informatie om aan de plicht te voldoen?

Om spontane naleving onder klanten te bevorderen, is het uiteraard noodzakelijk dat UWV de hiervoor benodigde informatie verschaft aan haar klanten. Om te toetsen of deze informatie goed bekend is bij de klanten, worden regelmatig enquêtes gehouden. Deze enquêtes zijn grotendeels gebaseerd op de Tafel van Elf⁵⁵. De Tafel van Elf is een model dat is opgebouwd uit elf gedragsmotieven die gezamenlijk bepalend zijn voor de mate van naleving van wet- en regelgeving. Hierbij kan gedacht worden aan kennis over de plicht, de mogelijkheid tot uitvoer van de plicht en de mate van controle op de naleving van de plicht. De resultaten van deze enquêtes worden hieronder besproken.

Voordat de klant kan voldoen aan de plicht om inkomsten door te geven, moet de klant wel op de hoogte zijn van deze plicht. Uit enquêtes is gebleken dat gedurende vijf

Tabel 4.1 Witte fraude onder klanten met een WW-uitkering in 2010			
		aantal	%
registraties witte fraude		25.442 ¹	4
boete			
	boete opgelegd	22.748	89
	boete niet opgelegd	1.676	7
	waarschuwing	1.018	4
	totaal	25.442	100
recidive			
	nee	23.322	92
	ja	2.100	8
	totaal	25.442	100
duur overtreding			
	1 maand	11.762	46
	2 maanden	4.436	17
	3 maanden	2.982	12
	4 maanden	1.443	6
	5 maanden	1.090	4
	6 maanden	740	3
	> 6 maanden	2.989	12 ²
	totaal	25.442	100

¹ Het betreft hier het aantal registraties van periodes van witte fraude die in 2010 zijn afgehandeld. Het aantal bevat dus ook witte fraude die eerder dan in 2010 begonnen is en het aantal registraties staat niet gelijk aan het aantal klanten i.v.m. mogelijke recidive.

² Dit percentage is relatief hoog doordat er overtredingen tussen zitten tot de duur van twee jaar. Of dergelijke overtredingen daadwerkelijk de duur van de overtreding weergeven of worden veroorzaakt door foutief ingevulde data, is onbekend.

Tabel 4.2 Resultaten van onderzoek SEOR (2010) en Regioplan (2009) naar witte fraude

variabele	SEOR (databestand)	Regioplan (VUA) ¹ (databestand)	Regioplan (GVI) (databestand)	Regioplan (vragenlijst)
geslacht	man	man	man	geen verschil
leefvorm	alleen	alleen	alleen	alleen
leeftijd	35 - 45	< 30	31 - 50	geen verschil
herkomst ²	allochtoon	allochtoon	geen verschil	geen verschil
opleidingsniveau	laag	-----	-----	laag en middelbaar
sector werk ³	1, 3 en 5	-----	-----	-----
rondkomen	-----	-----	-----	nee

¹ In dit onderzoek is onderscheid gemaakt tussen witte fraude bij uitzendkrachten (VUA) en witte fraude bij een vast dienstverband (GVI).

² In beide onderzoeken is voor deze variabele niet gebruikgemaakt van data van UWV maar van externe bronnen (GBA en CBS).

³ Sector werk: 1 = Zakelijke dienstverlening, 3 = Gezondheidszorg en 5 = Horeca.

opeenvolgende jaren bij iedere enquête meer dan 90% van de klanten met een WW-uitkering aangeeft op de hoogte te zijn van de regel om werk naast de uitkering/inkomsten/gewerkte uren door te geven aan UWV⁵⁶.

Een reden waardoor een klant ondanks deze kennis niet aan de plicht voldoet, kan liggen in eventuele belemmeringen die de klant ervaart bij de uitvoer van de plicht. Zo blijkt uit onderzoek dat 10% van de klanten met een WW-uitkering moeite heeft de informatie over rechten en plichten te vinden of te begrijpen, moeite heeft de wijzigingsformulieren in te vullen en/of wijzigingen door te geven via internet⁵⁶. Ook blijkt dat een kwart niet weet binnen welke termijn men veranderingen in inkomsten door moet geven⁵⁷. Wellicht dat deze belemmeringen een verklaring geven voor het feit dat de duur van de overtreding voor de helft van de groep een maand of korter is.

Naast de benodigde kennis over de plicht en een makkelijke uitvoer van de plicht wordt regel naleving ook beïnvloed door de kans op controle die men ervaart, de kans dat een regelovertreding daarbij wordt ontdekt en de kans dat hierop een sanctie volgt. De controlebeleving onder klanten op het specifieke gebied van witte fraude is niet onderzocht. Wel is klanten gevraagd hoe groot zij de kans schatten dat UWV controleert, ontdekt en bestraft. Hieruit blijkt dat de meeste klanten de kans op een controle door bestandsvergelijkingen groot schatten (60%)⁵⁸. De kans dat UWV een regelovertreding ontdekt, wordt door 64% van de klanten groot geschat⁵⁹. De kans dat een regelovertreding wordt bestraft, wordt ook door de meeste klanten (78%) groot geacht. Het merendeel van de klanten verwacht dus dat er een grote kans is dat door UWV wordt gecontroleerd, dat regelovertreding aan het licht komt en dat regelovertreding leidt tot straf.

Redenen voor witte fraude vanuit de klant

De volgende stap is om te kijken of de reden waarom de klant fraudeert wellicht een aanknopingspunt biedt. Ook naar het waarom van de regelovertreding is meerdere malen onderzoek gedaan. In het onderzoek 'Wat beweegt de fraudeur?'⁶⁰ werden dossiers van klanten bestudeerd

om de motieven van de regelovertreding te achterhalen. De onderzoekers concluderen dat klanten die de regels overtreden, opgedeeld kunnen worden in twee groepen. De ene groep verzwijgt inkomsten voor langere tijd en doet dit vanwege financieel gewin. De andere groep heeft een korte periode van witte fraude en heeft hiervoor verschillende motieven. Als motieven worden nalatigheid of laksheid genoemd. Denk in dit verband aan het niet opgeven van tijdelijk overwerk of van een loonsverhoging. Wat ook voorkomt, is dat men de uitkering niet meteen laat stopzetten aan het begin van een nieuw dienstverband. Dat doet men dan vooral om de periode tussen de start van het dienstverband en de betaling van het salaris te overbruggen.

Een ander onderzoek, waarin klanten met een WW-uitkering werd gevraagd naar de reden waarom zij inkomsten niet hadden doorgegeven, laat zien dat het merendeel van hen wel de gewerkte uren had doorgegeven maar niet volledig⁶¹. De uren die niet waren doorgegeven, betroffen overuren, een bonus of foutief ingevulde werkbrieven doordat men onregelmatige uren werkt.

Bovenstaande redenen worden bevestigd in een ander enquêteonderzoek naar de redenen voor fraude⁶². Wanneer men inkomsten bewust niet opgeeft, doet men dit vaak vanwege geldgebrek. In andere gevallen werd aangegeven dat er onduidelijkheid is over het opgeven van gewerkte uren (bijvoorbeeld bij werkzaamheden in de avonduren of in het weekend). Ook werd uit dit onderzoek duidelijk dat informatie wel wordt doorgegeven aan UWV maar dat deze informatie binnen UWV niet altijd op de juiste plek terechtkomt.

Een andere oorzaak voor de wittefraudeperiode betreft het door laten lopen van de uitkering gedurende de proeftijd van een klant bij een werkgever. Niet ter overbrugging, zoals hierboven al als reden is gegeven, maar omdat de klant niet zeker weet of hij in dienst kan blijven en daarom het zekere voor het onzekere neemt. Men betaalt dan liever het te veel ontvangen bedrag aan uitkering later terug dan dat men de uitkering stopzet en die vervolgens misschien opnieuw moet aanvragen.

56 - TNS-NIPO/Afdeling Handhaving UWV (2006-2009). *Onderzoek rechten en plichten*. Amsterdam.

57 - RMI/Afdeling Handhaving UWV (2011). *Onderzoek e-dienstverlening en handhaving*. Amsterdam.

58 - TNS-NIPO/Afdeling Handhaving UWV (2006-2009). *Onderzoek rechten en plichten*. Amsterdam.

59 - RMI/Afdeling Handhaving UWV (2011). *Onderzoek e-dienstverlening en handhaving*. Amsterdam.

60 - TNS-NIPO/Afdeling Handhaving UWV (2006-2009). *Onderzoek rechten en plichten*. Amsterdam.

61 - Research voor Beleid (2010). *Wat beweegt de fraudeur*. Zoetermeer.

62 - Afdeling Handhaving UWV (2008). *Redenen voor regelovertreding*. Amsterdam.

63 - Afdeling Handhaving UWV (2009). *Analyse doelgroep niet weten, willen, kunnen*. Amsterdam.

Gedragbeïnvloeding

Uit vorenstaande informatie is duidelijk dat er geen sprake lijkt te zijn van een prototype witte fraudeur. Wel is duidelijk dat witte fraude in de helft van de gevallen de duur heeft van een maand en vaak plaatsvindt in de eerste drie maanden van de uitkering. Voor het terugdringen van witte fraude is het dus van belang een mogelijke interventie aan het begin van de uitkeringsperiode in te zetten en bij alle uitkeringsgerechtigden. De vraag is welke interventie dat kan zijn. Om deze vraag te beantwoorden, is gekeken naar de literatuur en naar praktijkvoorbeelden van gedragbeïnvloeding bij klanten door andere instanties.

Conditioneren: belonen en straffen

De literatuur over gedragbeïnvloeding in relatie tot handhaving is grotendeels gebaseerd op conditionering. Conditioneren wil zeggen dat gedrag wordt beïnvloed door straffen of belonen. Wanneer ongewenst gedrag wordt gekoppeld aan een negatief gevolg, wordt dat gedrag afgeleerd en wanneer gewenst gedrag wordt gekoppeld aan een positief gevolg, wordt dat gedrag aangeleerd. Belonen of straffen kan op verschillende manieren. Meestal wordt gedacht aan het financiële aspect (een bonus of een boete) maar beloning of straf kan ook op andere manieren zoals op moreel of sociaal gebied (hierbij kan gedacht worden aan uitsluiting of juist toelating tot een bepaalde groep). Zo worden bedrijven tegenwoordig beloond voor 'goed' gedrag: publicaties met de beste ziekenhuizen, restaurants of scholen, enzovoort. Op dezelfde manier worden bedrijven bestraft voor 'slecht' gedrag, in de vorm van 'naming and shaming'⁶⁴: publicaties met de slechtste ziekenhuizen, restaurants of scholen, enzovoort.

De effectiviteit van deze conditionering is wel afhankelijk van drie voorwaarden die worden gesteld aan conditioneren: de snelheid waarin de reactie op het gedrag volgt, de consistentie van de reactie en de hoogte van de beloning c.q. de zwaarte van de bestraffing⁶⁵.

- 1 De eerste voorwaarde geeft aan dat het gedrag kan worden veranderd door onmiddellijk nadat het vertoond wordt een beloning of een straf te geven. Hoe meer tijd verstrijkt, hoe kleiner het effect. Zo is in het verkeer gebleken dat een bekeuring niet leidt tot gedragsverandering als deze pas na enkele weken in de brievenbus valt.
- 2 De tweede voorwaarde is de consistentie van de reactie. Dit betekent dat het betreffende gedrag consistent beloond dan wel bestraft moet worden. Ook geldt dat de beloning of bestraffing voor iedereen gelijk dient te zijn. Het meten met verschillende maten vermindert de motivatie om zich aan een regel te houden.
- 3 De derde voorwaarde betreft de mate van de straf. Een zware straf heeft geen positief effect op naleving, eerder een negatief effect. Zware straffen geven een gevoel van onrechtvaardigheid waardoor mensen juist

calculerend te werk zullen gaan⁶⁶. Op het terrein van verkeersveiligheid is ook in diverse onderzoeken geconstateerd dat het verzwaren van een straf geen invloed heeft op het gedrag⁶⁷.

Belangrijker dan de hoogte van de sanctie is de kans dat men controle verwacht, men verwacht dat de regelovertreiding daarbij aan het licht komt en de kans dat men daarvoor dan wordt bestraft. Als men immers geen controle verwacht of niet verwacht dat de regelovertreiding bij een controle wordt opgespoord, is de mate van bestraffing niet relevant. Deze beleving van controle kan het best worden beïnvloed door communicatie. Een voorbeeld hiervan geeft de Belastingdienst met de boodschap 'Dit jaar controleren wij op...'

Belonen of straffen?

Los van de voorwaarden waaraan moet worden voldaan, is de vraag of gebruik moet worden gemaakt van straffen of van belonen. Wanneer kiest men voor het belonen van goed gedrag en wanneer voor het bestraffen van slecht gedrag? Meestal wordt gekozen om slecht gedrag te bestraffen. Dat werkt echter niet altijd. Straf kan immers leiden tot weerstand, wantrouwen en calculerend gedrag. Ook zal bij mensen die normaliter wel volgens de regels leven, de intrinsieke motivatie om zich aan de regels te houden verminderen⁶⁸.

Over het algemeen blijkt uit de literatuur dat belonen beter werkt dan straffen. Bij een beloning heeft men het gevoel controle over de situatie te hebben omdat men er zelf voor kan zorgen de beloning te verdienen. Een beloning werkt ook positief omdat het leidt tot wederkerigheid. Wanneer men iets positiefs krijgt, heeft men ook de neiging iets positiefs terug te doen. Verder heeft belonen geen ongewenste neveneffecten waar bestraffing dat wel heeft.

Op het gebied van verkeersveiligheid is veel onderzoek gedaan naar gedragbeïnvloeding door middel van straffen of belonen. Van oudsher werd voornamelijk gebruikgemaakt van bestraffing, zoals een bekeuring voor te hard rijden. Ook is er geëxperimenteerd met het toekennen van strafpunten wat uiteindelijk kan leiden tot de inname van het rijbewijs. Of deze werkwijze tot het gewenste resultaat leidt, heeft men niet aan kunnen tonen. De laatste tijd probeert men vaker goed gedrag te belonen. Zo is er een pilot waarbij automobilisten worden beloond als ze de spits mijden⁶⁹ en bij een andere pilot volgt een beloning als men de snelheid beperkt en afstand houdt⁷⁰. Ook op het gebied van onderwijs wordt tegenwoordig gebruikgemaakt van belonen om gedrag te beïnvloeden. Zo loopt in Groot-Brittannië een experiment waarin men voortijdig schoolverlaten ontmoedigt door

64 Pligt, J. van der, Koomen, W. & Harreveld, F. van (2007). *Bestrafen, belonen en beïnvloeden. Een gedragswetenschappelijk perspectief op handhaving*. Den Haag: Boom juridische uitgevers.

65 - Laan, P. H. van der (2004). Over straffen, effectiviteit en erkenning. *Justitiële Verkenningen*, 30 (5), 31-48.

- Pligt, J. van der, Koomen, W. & Harreveld, F. van (2007). *Bestrafen, belonen en beïnvloeden. Een gedragswetenschappelijk perspectief op handhaving*. Den Haag: Boom juridische uitgevers.

66 - Laan, P. H. van der (2004). Over straffen, effectiviteit en erkenning. *Justitiële Verkenningen*, 30 (5), 31-48.

- Pligt, J. van der, Koomen, W. & Harreveld, F. van (2007). *Bestrafen, belonen en beïnvloeden. Een gedragswetenschappelijk perspectief op handhaving*. Den Haag: Boom juridische uitgevers.

67 SWOV (2009). Factsheet: *Straffen in het verkeer*. Leidschendam.

- RVD (2007). RVD communicatierreeks: *Involed op naleving*. Den Haag.

68 - Pligt, J. van der, Koomen, W. & Harreveld, F. van (2007). *Bestrafen, belonen en beïnvloeden. Een gedragswetenschappelijk perspectief op handhaving*. Den Haag: Boom juridische uitgevers.

- RVD (2007). RVD communicatierreeks: *Involed op naleving*. Den Haag.

69 Rijkswaterstaat. Verkregen in oktober 2011 van <http://www.spitsmijden.nl>.

70 Rijkswaterstaat. Verkregen in oktober 2011 van http://www.rijkswaterstaat.nl/wegen/innovatie_en_onderzoek/wegen_naar_de_toekomst.

Box 4.1 Witte fraude en conditioneren

Binnen UWV wordt gebruikgemaakt van bestraffing als een regel wordt overtreden. Hierbij wordt echter niet aan de vorenstaande beschreven voorwaarden voor effectief conditioneren voldaan.

- In het geval van witte fraude wordt er niet voldaan aan de eerste voorwaarde (de snelheid waarin reactie op gedrag volgt). Er zit namelijk lange tijd tussen overtreding en bestraffing. Tussen het moment waarop de overtreding wordt begaan en het moment waarop het wordt ontdekt, zit minimaal drie maanden. Wil de straf van invloed zijn op het gedrag dan moet dit tijdsinterval verkort worden.
- Uit de derde voorwaarde blijkt dat hoe zwaarder de straf, hoe groter het negatieve effect. Zoals in de inleiding reeds beschreven, wordt het fraudebeleid van UWV juist verzwaaard. De vraag is dus of dat beleid ertoe zal leiden dat klanten die bewust frauderen extra calculerend te werk zullen gaan.

Belangrijker dan de hoogte van de sanctie is de subjectieve beleving van de kans op controle, ontdekking en bestraffing. UWV kan hier met communicatie op inspelen. Zo kan iedere nieuwe klant in het traject van e-dienstverlening een korte boodschap te zien krijgen. Hierin kan staan dat alle vormen van inkomsten moeten worden gemeld. Tevens dient dan vermeld te worden dat alle inkomsten van klanten automatisch worden vergeleken met informatie van de Belastingdienst. En dat wanneer een verschil wordt aangetroffen, dit bedrag wordt teruggevorderd en er een boete wordt opgelegd. Hiermee kan worden bereikt dat alle klanten de kans op controle, ontdekking van de regelovertreding en bestraffing groot schatten.

Ook verdient het aanbeveling om te bekijken of en hoe UWV gebruik kan maken van belonen van goed gedrag naast het bestraffen van slecht gedrag.

goed gedrag van de leerlingen te belonen. Aanwezigheid en goede prestaties worden beloond door de leerlingen een grotere kans op werk of een vervolgopleiding te bieden. De aanwezigheid van de leerlingen op school nam hiermee met 10% toe⁷¹. Hoe deze kennis over conditionering kan worden gerelateerd aan witte fraude, is te lezen in box 4.1.

Vertrouwen en rechtvaardigheid leiden tot wederkerigheid

Spontane naleving van regels wordt vergroot als er sprake is van wederzijds vertrouwen⁷². Als men vertrouwen heeft in een organisatie doordat de organisatie doet wat men belooft, consistent te werk gaat, duidelijk en transparant is, zal men bereid zijn wat terug te doen (de wederkerigheid dat men zich spontaan aan de regels zal houden). Andersom kan een uiting van wantrouwen de intrinsieke motivatie om mee te werken wegnemen⁷³.

Een gevoel van vertrouwen kan ook gegeven worden door mensen eigen verantwoordelijkheid te geven. Een voorbeeld uit de praktijk dat hierbij aansluit, is de manier waarop de gemeente Drachten het aantal verkeersongelukken bij een druk kruispunt heeft verminderd⁷⁴. Verkeersdeelnemers werd weer de eigen verantwoordelijkheid gegeven. Dit werd gedaan door op het kruispunt juist alle verkeersborden en verkeerslichten te verwijderen. Het aantal ongelukken is sindsdien enorm gedaald. Ook internationaal is deze denk- en werkwijze overgenomen.

Ook het gevoel van rechtvaardigheid is belangrijk voor de spontane naleving van regels. Wanneer een regel een duidelijk doel heeft waar men achterstaat, houdt men zich eerder aan die regel. Zo probeert de gemeente Utrecht de bijstandsfraude te verminderen door de volgende boodschap over te brengen: 'We willen dat uitkeringen terecht komen bij mensen die het nodig hebben en er recht op hebben. Daarom zijn wij alert op fraude. Alleen zo blijven solidariteit en draagvlak voor sociale voorzieningen behouden'⁷⁵.

Bovenstaande heeft dus een andere insteek dan het paradigma van conditioneren. Daar wordt gesteld dat gedrag wordt beïnvloed door externe prikkels, namelijk door beloning of straf. Maar gedrag kan dus ook worden beïnvloed door intrinsieke motivatie. Dit dilemma komt ook naar voren in een literatuuronderzoek over de belastingmoraal binnen de verschillende landen van de Europese Unie⁷⁶. In sommige landen gaat men ervan uit dat het betalen van belasting gemotiveerd moet worden door externe prikkels, namelijk doordat men bij niet-betalen wordt gestraft met een boete. In andere landen gaat men ervan uit dat het betalen van belasting gemotiveerd kan worden door intrinsieke motivatie, namelijk vanwege het feit dat belasting voor een collectief goed is. Hoe deze informatie kan worden gerelateerd aan witte fraude, is te lezen in box 4.2.

Box 4.2 Witte fraude en wederkerigheid

Spontane naleving kan dus worden bereikt door het geven van vertrouwen of een gevoel van rechtvaardigheid. Wellicht kan UWV een gevoel van vertrouwen creëren door het proces van het doorgeven van gewerkte uren voor de klanten zo simpel mogelijk te maken en dit ook uit te dragen. Een gevoel van rechtvaardigheid kan worden bewerkstelligd door, net als de gemeente Utrecht dat doet, in de communicatie de nadruk te leggen op het doel van UWV en het doel van handhaving hierin.

71 Pligt, J. van der, Koomen, W. & Harreveld, F. van (2007). *Bestrafen, belonen en beïnvloeden. Een gedragswetenschappelijk perspectief op handhaving*. Den Haag: Boom juridische uitgevers.

72 Pligt, J. van der, Koomen, W. & Harreveld, F. van (2007). *Bestrafen, belonen en beïnvloeden. Een gedragswetenschappelijk perspectief op handhaving*. Den Haag: Boom juridische uitgevers.

73 RVD (2007). *RVD communicatiereeks: Invloed op naleving*. Den Haag.

74 RVD (2007). *RVD communicatiereeks: Invloed op naleving*. Den Haag.

75 RVD (2007). *RVD communicatiereeks: Invloed op naleving*. Den Haag.

76 Frey, B. S. (2003). Deterrence and tax morale in the European Union. *European Review*, 11 (3), 385-406.

Box 4.3 Witte fraude en sociale normen

In het geval van witte fraude kan men mensen overtuigen om zich aan de regel te houden door te vertellen dat andere mensen die naast hun uitkering werken ook altijd hun inkomsten doorgeven.

De invloed van sociale normen

Menselijk gedrag wordt beïnvloed door wat anderen doen en door sociale normen. Men doet graag wat de meerderheid doet 'want dan zal het wel goed zijn'. Bij de naleving van regels is het dus van belang om aan te geven dat andere mensen de regels volgen. Op deze manier wordt men overtuigd om het zelf ook zo te doen.

Als regelovertreding binnen de groep juist de norm blijkt te zijn, zal een individu ook eerder de regels overtreden. Zo blijkt dat wanneer het op straat ergens vies is, men eerder geneigd is rommel op straat erbij te gooien (dat is blijkbaar normaal) dan wanneer het op straat schoon is (dan is iets weggoeien in de prullenbak blijkbaar normaal). Ook negatief gedrag is dus besmettelijk. Wanneer de focus wordt gelegd op negatief gedrag zal dit juist leiden tot negatief gedrag. Dus als wordt verteld dat er een harde aanpak tegen fraude komt, is dat een signaal dat er blijkbaar veel mensen frauderen. Frauderen is dus blijkbaar normaal gedrag en dus zullen door deze boodschap juist meer mensen gaan frauderen in plaats van minder. Wanneer men dus wil waarschuwen dat iets niet mag, moet tegelijkertijd ook duidelijk zijn dat de meeste mensen dit gedrag niet vertonen. Hoe deze informatie over sociale normen kan worden gerelateerd aan witte fraude, is te lezen in box 4.3.

Vertonen van consistent gedrag

De meeste mensen vertonen graag gedrag dat positief wordt gelabeld. Ook wil men dat het eigen gedrag consistent is. Daarom heeft men de neiging gedrag te vertonen dat overeenkomt met hetgeen men zegt te (gaan) doen of gedrag dat overeenkomt met eerder vertoond gedrag. Door mensen te laten beloven dat ze iets zullen gaan doen, zullen ze het ook daadwerkelijk eerder gaan doen. Anders zouden ze hun eigen belofte breken en daarmee inconsistent gedrag vertonen. Hoe deze informatie kan worden gerelateerd aan witte fraude, is te lezen in box 4.4.

Gedragsbeïnvloeding door communicatie

Zoals uit bovenstaande is gebleken, wordt gedragsverandering vaak in gang gezet door extra, specifieke communicatie of veranderingen in de algemene informatie. Dit betekent dat gedragsbeïnvloeding voor een groot deel wordt bewerkstelligd door de informatievoorziening. De presentatie van deze informatie is hierbij uiteraard belangrijk. Daarbij zijn verschillende aspecten van belang.

De vorm van de informatie:

- Een boodschap moet kort en duidelijk zijn. Wanneer dit niet het geval is, laat dat ruimte voor eigen interpretatie door de klant waardoor deze eigenlijk juist wordt verleid tot regelovertreding⁷⁷.
- Een boodschap moet relevant zijn voor de ontvanger.

Bij de Belastingdienst past men deze twee regels toe. Zo worden de vragen op het belastingformulier over inkomsten op een bepaalde manier geformuleerd. Uit onderzoek is namelijk naar voren gekomen dat mensen eerder inkomsten verzwijgen als wordt gevraagd het bedrag aan extra inkomsten ergens op te geven (men kan dan doen alsof hij de vraag vergeten was). Als mensen expliciet moeten invullen dat er geen extra inkomsten zijn, geeft men die extra inkomsten eerder op (omdat men anders echt moeten liegen). Ook wordt er bij de Belastingdienst zo veel mogelijk gebruikgemaakt van vooringevulde formulieren (en dus persoonlijk relevante informatie) om de moeite die men moet doen om het formulier in te vullen te beperken.

De toon en inhoud van de informatie:

- De manier waarop men mensen kan overtuigen, is afhankelijk van het belang dat iemand heeft bij een onderwerp. Heeft iemand veel belang bij een onderwerp en is de persoon gemotiveerd de boodschap te begrijpen, dan is het van belang iemand te overtuigen met duidelijke en goede argumenten. Mensen die niet gemotiveerd zijn en dus geen tijd nemen om de boodschap te verwerken, kunnen worden overtuigd met minimale informatie oftewel oppervlakkige informatie met beelden, kleuren en humor. Hiervan is ook veel gebruikgemaakt op het gebied van verkeersveiligheid. Hier valt te denken aan campagnes als 'Wie is de BOB?', het gordeldier en slogans als 'Ik hou van afstand' en 'Rij met je hart'⁷⁸. Het eerstgenoemde voorbeeld heeft als resultaat gehad dat het aantal slachtoffers als gevolg van alcohol in het verkeer is gedaald. Van de andere voorbeelden is alleen bekend dat het publiek de campagnes positief heeft ervaren maar het daadwerkelijke effect is onbekend.

Hoe deze informatie over communicatie kan worden gerelateerd aan witte fraude is te lezen in box 4.5.

Box 4.4 Witte fraude en consistent gedrag

In het geval van witte fraude is het doorgeven van inkomsten het gedrag dat positief moet worden gelabeld. Vervolgens moet de klant aangemoedigd worden dit gedrag te vertonen. Het meest effectief zal dit zijn wanneer het mogelijk is de klant zich hier echt aan te laten committeren.

Box 4.5 Witte fraude en communicatie

De aspecten die van belang zijn om met behulp van informatie gedragsverandering in gang te zetten, kunnen op een betere manier worden toegepast bij UWV.

- De vorm van de informatie is bij UWV voor verbetering vatbaar. In folders en op internet staat bijvoorbeeld: 'Geef wijzigingen zo snel mogelijk door anders kan dat misschien gevolgen hebben.' Onduidelijk blijft echter om welke wijzigingen het precies gaat, wat 'zo snel mogelijk' is en welke gevolgen er dan zijn. Deze onduidelijkheid heeft er waarschijnlijk toe geleid dat sommige klanten niet weten binnen hoeveel dagen een wijziging doorgegeven moet zijn. Momenteel wordt binnen UWV gewerkt aan de duidelijkheid van de informatievoorziening. De communicatie naar klanten met betrekking tot plichten, controles en gevolgen van regelovertreding wordt aangepast.
- Ook heeft UWV veel algemene informatie waarvan een groot deel van de inhoud misschien niet relevant is voor een specifiek individu. Juist bij de e-dienstverlening kan zo veel mogelijk informatie op maat worden geboden. Bijvoorbeeld door klanten die een opleiding gaan volgen meteen een bijbehorende korte boodschap te geven dat een stagevergoeding ook moet worden doorgegeven.
- Momenteel moeten klanten zelf doorgeven als zij hebben gewerkt. Uit het eerder beschreven voorbeeld van de Belastingdienst blijkt dat mensen eerder geneigd zijn inkomsten op te geven als men niet om de vraag heen kan en de vraag met 'ja' of 'nee' moet worden beantwoord. Aangezien de wittefraudeperiode van veel klanten niet langer dan een maand duurt, kan men iedere klant in de e-dienstverlening binnen vier weken automatisch de vraag voorleggen of men inkomsten heeft gehad. Mensen zijn eerder geneigd informatie 'vergeten' te vertellen dan daadwerkelijk te liegen.

Binnen UWV wordt wel reeds extra aandacht gegeven aan het voorkomen van witte fraude in de nalevingscampagne 'Weet hoe het zit'. Door middel van commercials op de radio worden mensen erop gewezen dat men verplicht is om aan UWV door te geven als men werk en/of inkomsten heeft. Hierbij wordt de betekenis van de plicht om inkomsten door te geven verder gespecificeerd.

Praktijkvoorbeelden gedragsbeïnvloeding op andere gebieden

De gebruikte voorbeelden van de gedragsbeïnvloedingstechnieken door andere instanties zijn samengevat in tabel 4.3.

Conclusie

Om witte fraude zo veel mogelijk te voorkomen, is het belangrijk aan het begin van de uitkeringsperiode een eventuele interventie toe te passen. Witte fraude komt namelijk vaak gedurende de eerste drie maanden van de uitkeringsperiode voor. De helft van alle wittefraudegevallen heeft de duur van hooguit een maand.

Ondanks dat de plicht om inkomsten door te geven goed bekend is onder klanten, valt op dit gebied nog wel verbetering te bewerkstelligen. Als reden voor witte

fraude komt namelijk vaak naar voren dat er nog onduidelijkheid is over de exacte uitvoering van de plicht. Deze onduidelijkheid kan worden verminderd door veranderingen aan te brengen in de informatievoorziening en door binnen de e-dienstverlening zo veel mogelijk informatie op maat aan de klanten aan te bieden.

Daarnaast zijn uit de literatuur en beschreven voorbeelden uit de praktijk diverse andere interventies gekomen die toepasbaar zijn binnen UWV.

Alleen de verhoging van de straf, zoals het nieuwe fraudebeleid voorschrijft, zal niet leiden tot minder witte fraude. Belangrijker is het om de beleving van de kans op controle, ontdekking en bestraffing te vergroten onder klanten. Als klanten deze kansen namelijk niet groot schatten, is de hoogte van de straf immers niet relevant.

Tabel 4.3 Praktijkvoorbeelden gedragsbeïnvloeding op andere gebieden

onderwerp	werkwijze			resultaat	
	belonen	bestrafen	wederkerigheid		
verkeer (mijden spits)	x			goed	
verkeer (veilig rijden)	x			goed	
onderwijs (schoolverlaters)	x			goed	
verkeer (bekeuring)		x		slecht	
verkeer (strafpunten)		x		onbekend	
verkeer (Drachten, kruispunt)			x	goed	
bijstand (Utrecht, fraude)			x	goed	
belasting (verminderen fraude)				x	goed
verkeer (niet drinken en rijden)				x	goed
verkeer (veilig rijden)				x	onbekend
verkeer (gordel om)				x	onbekend

4.2 Aanknopingspunten voor effectieve re-integratie bij psychische aandoeningen

In het vorige UWW Kennisverslag⁷⁹ werd duidelijk dat zo'n 40% van de langdurig zieke mensen in het vangnet-Ziektewet een psychische aandoening als hoofddiagnose heeft. Zij vallen overwegend binnen de groepen van 'persoonlijheidsbelemmerden' en 'privé-gestressten'. Die eerste groep komt relatief vaak vanuit het vangnet in de WIA en vindt relatief minder vaak werk dan andere groepen vangnetters. Goede, passende begeleiding om de kans op een succesvolle re-integratie te vergroten, is dus van groot belang voor deze groep.

Bovendien is bekend⁸⁰ dat mensen die vanwege een psychische aandoening 35-80% arbeidsongeschikt zijn bevonden, minder vaak werken dan mensen die vanwege een ander type diagnose 35-80% arbeidsongeschikt zijn verklaard. Tevens werd in paragraaf 2.3 duidelijk dat als jongeren arbeidsongeschikt worden en in de WIA komen, dit relatief vaak wegens een psychische aandoening is. Hier ligt voor re-integratieprofessionals de belangrijke taak om een zo succesvol mogelijke re-integratie te stimuleren. Box 4.6 geeft een nadere illustratie van het belang van werk voor mensen met een psychische aandoening.

In de bedrijfsgeneeskunde heeft een omslag plaatsgevonden van begeleiding afgestemd op de ernst van klachten en symptomen, naar begeleiding afgestemd op functioneren en herwinnen van de grip op het leven. In eerste instantie zetten bedrijfsartsen de functioneringsgerichte aanpak vooral in bij werknemers met lage rugklachten, maar sinds enige tijd is er daarnaast een richtlijn voor de begeleiding van werknemers met psychische aandoeningen. Ook huisartsen en eerstelijnspsychologen volgen de ommekeer naar begeleiding gericht op functioneren. In het licht van de positieve praktijkervaringen en wetenschappelijke indicaties van grotere effectiviteit,

beschrijven we in deze paragraaf hoe een op functioneren afgestemde begeleiding kan worden toegepast door verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen van UWW.

Zeker ook voor de eerdergenoemde groepen zieke vangnetters met een psychische aandoening voor wie UWW de arborol vervult, kan een dergelijke vorm van begeleiding van belang zijn. Op basis van de richtlijn 'Handelen van de bedrijfsarts bij werkenden met psychische problemen' geven we hiervoor in deze paragraaf een leidraad. Ook nemen we in deze paragraaf de inhoud mee van richtlijnen die in navolging van het bedrijfsartseninitiatief en op basis van dezelfde principes zijn ontwikkeld. Het gaat in de eerste plaats om een multidisciplinaire richtlijn voor bedrijfsartsen, huisartsen en psychologen in de eerste lijn. Daarnaast gaat het om een richtlijn voor psychologen.

Deze paragraaf heeft alleen betrekking op de begeleiding van mensen met een 'mildere' vorm van een psychische aandoening. Hier scharen we bijvoorbeeld angststoornissen, depressieve stoornissen, stressgerelateerde aandoeningen en lichtere persoonlijkheidsproblematiek onder. Mildere vormen van psychische aandoeningen komen veel vaker voor dan de ernstiger vormen⁸⁴.

Ook werd in paragraaf 2.3 al duidelijk dat de vier diagnoses die in de top vier van meest gestelde diagnoses bij instroom in de WIA staan (depressie, posttraumatische stressstoornis, surmenage/overspannenheid, burn-out), niet in de categorie 'ernstig en langdurig' vallen. De begeleiding van mensen met een zeer ernstige en langdurige psychische stoornis – zoals schizofrenie, andere psychotische stoornissen of bepaalde persoonlijkheidsstoornissen – valt dus buiten het bereik van deze paragraaf. Voor hen zijn vormen van begeleiding richting werk, zoals *Individual Placement and Support (IPS)*, voorhanden.

Box 4.6 Werk is belangrijk voor mensen met een psychische aandoening

Er is niet alleen een verband tussen psychische aandoeningen en arbeidsongeschiktheid, maar ook tussen psychische aandoeningen en werkloosheid en tussen psychische aandoeningen en verzuim. Een grote internationale studie van de OECD⁸¹ laat zien dat psychische aandoeningen vaker voorkomen onder werklozen dan onder werkenden, en vaker bij langdurig werklozen dan bij de gehele groep werklozen. Als gevolg van werkloosheid blijkt vooral in het eerste jaar de psychische gezondheid te verslechteren, waarna er een stabilisatie lijkt op te treden die zich vervolgens na een jaar of drie weer voortzet in een verslechtering. Tevens blijkt uit Gronings promotieonderzoek⁸² dat werknemers die door psychische aandoeningen verzuimen niet alleen een grote kans hebben op herhaling van dat verzuim, maar ook op ontslag en arbeidsongeschiktheid.

Ook de cliënt zelf vindt werk belangrijk, zoals blijkt uit onderzoek onder ruim drieduizend mensen met een psychische aandoening⁸³. Aan hen werd gevraagd welke onvervulde behoeftes aan zorg zij hebben, los van de zorg die zij wel krijgen. De top vijf van antwoorden bestond achtereenvolgens uit zingeving/herstel, activiteiten overdag, gezelschap, intieme relaties en betaald werk. Deze groep vindt het hebben en vasthouden van een baan dus erg belangrijk én ervaart tegelijk ook ernstige problemen als het gaat om begeleiding in het kader van werk.

79 Kenniscentrum UWW, Directie SBK (2011). *Langdurig zieke vangnetters in profiel*. In: UWW Kennisverslag 2011-III, pp. 34-39. Amsterdam: UWW.

80 Kenniscentrum UWW (2009). *Monitor Arbeidsbeperkten en Werk 2007-2009*. Amsterdam: UWW.

81 OECD (2012). *Sick on the Job? Myths and Realities about Mental Health and Work*. Mental Health and Work, OECD Publishing.

82 Koopmans, P. (2010). *Recurrence of sickness absence*. Groningen: Universitair Medisch Centrum Groningen.

83 Trimbos-instituut, programma Reïntegratie. Monitor Langdurige GGz. Zie: http://www.phrenos.nl/index.php?option=com_content&view=article&id=243&phpMyAdmin=2Xb0bV4zf6ZDb7Q7ORi98TUOB-f.

84 OECD (2012). *Sick on the Job? Myths and Realities about Mental Health and Work*. Mental Health and Work, OECD Publishing.

Focus op ervaren klachten kan werkhervatting tegenwerken

Tot nog niet zo lang geleden heerste de gedachte dat een werknemer met psychische klachten zelf het best weet hoe erg zijn klachten zijn, in hoeverre deze het functioneren belemmeren en wanneer werken met de ervaren klachten wel en niet mogelijk is. Een dergelijk beeld pleit ervoor iemands klachten als uitgangspunt te nemen voor de begeleiding naar werk, en begeleiding dus eerst in te zetten op het reduceren van de klachten en pas daarna op herstel van het functioneren in werk. Dit wordt een 'klachtcontingente aanpak' genoemd: de belasting wordt aangepast aan de ernst van de klachten en symptomen, en de werknemer geeft zelf aan wanneer zijn klachten verdwenen zijn of dusdanig verminderd dat werken weer een optie wordt. De voortgang van de re-integratie wordt hiermee afhankelijk gemaakt van de klant. Lang was dit de heersende benadering in de bedrijfsgezondheidszorg en verschillende professionals begeleiden hun cliënten nog altijd volgens deze aanpak.

Hoewel klachtcontingente begeleiding bij de re-integratie van mensen met een psychische aandoening in eerste instantie een logische aanpak lijkt, kleven er ook nadelen aan. Zo kan de vanzelfsprekende focus op klachten en symptomen onnodig vertragend en invaliderend werken. Het hangt af van de klachten van de cliënt en diens idee van of hij ergens 'aan toe' is, wat er gebeurt, terwijl het verband tussen herstel qua klachtenniveau en herstel qua functioneren beperkt is. Ook blijken – in lijn met het voorgaande – klachtgerichte interventies niet automatisch tot verbeteringen in functioneren te leiden en zijn interventies die effectief zijn in het verminderen van klachten niet zonder meer ook effectief op werkgerelateerde uitkomsten (zoals ziekteverzuim)⁸⁵.

Klachtcontingent begeleiden leidt dus niet automatisch tot beter functioneren, wat ons tot de logische vervolgvraag brengt wat dan wél de gewenste aanpak zou zijn. Uit onderzoek⁸⁶ blijkt dat herstel in het functioneren wel wordt gestimuleerd door vroegtijdig interventies te plegen. De kans op werkhervatting voor mensen met een psychische aandoening daalt namelijk naarmate de arbeidsonderbreking langer duurt. Dankzij een vroegtijdige interventie kunnen cliënten weer grip krijgen op hun situatie, de controle hervinden of, in andere woorden, hun probleemoplossend vermogen vergroten. Bij vrijwel alle psychische problematiek is controleverlies immers een belangrijk aspect en moet de cliënt de grip/regie op het eigen functioneren weer opbouwen. De motivatie tot werkhervatting hangt hiermee samen. Het eerdergenoemde rapport van de OECD⁸⁷ impliceert dan ook dat de motivatie tot werkhervatting een belangrijk aandachtspunt in de begeleiding naar werk moet zijn. Daarmee zou ook de aandacht al zo vroeg mogelijk in het proces naar werkhervatting moeten uitgaan. Van professionals vraagt dit om een activerende, omgevingsgerichte benadering.

Proces- en tijdcontingent begeleiden stimuleert werkhervatting

Tegenover klachtcontingente begeleiding kan de combinatie van procescontingente en tijdcontingente begeleiding worden gezet. Deze combinatie voldoet aan de eerdergenoemde voorwaarden door het functioneren en herwinnen van controle over het leven centraal te stellen. Een dergelijke aanpak is het uitgangspunt van de huidige richtlijn voor bedrijfsartsen⁸⁸ die in eerste instantie werd ontwikkeld voor mensen met rugklachten, maar later ook is toegepast en onderzocht voor psychische problematiek. Overigens is het bij deze aanpak niet zo dat er totaal geen aandacht is voor iemands klachten. Indien nodig kunnen de klachten worden besproken, maar daarbij moet de re-integratieprofessional altijd voor een activerende, omgevingsgerichte benadering kiezen. Ook het afwachten van het natuurlijk beloop van de aandoening past binnen deze aanpak, zolang er niet zonder nadere toelichting een uitdrukkelijk advies tot alleen rust wordt gegeven. De klachten en symptomen zijn dus nooit het enige uitgangspunt of honderd procent bepalend. Onderzoekresultaten ten aanzien van de effectiviteit van de proces- en tijdcontingente aanpak staan beschreven in box 4.7.

Procescontingent begeleiden houdt in dat er een sterk accent ligt op het procesmatige karakter van het herstelproces en van de begeleiding. Hier wordt ook wel gesproken van het 'fasen-takenmodel'. Het herstelproces (inclusief het opbouwen van probleemoplossend vermogen) dient in drie opeenvolgende fasen te verlopen, namelijk:

- de crisisfase, waarin de cliënt de grip op het eigen functioneren moet herwinnen via inzicht en acceptatie, zodat hij weer rust en perspectief krijgt (deelname aan arbeid is hier vaak nog niet mogelijk);
- de probleem- en oplossingsfase, waarin de cliënt gaat kijken welke problemen een rol spelen, hoe die te beïnvloeden zijn en wat mogelijke oplossingen kunnen zijn (gaandeweg deze fase wordt werkhervatting zinvol);
- de toepassingsfase, waarin de gevonden oplossingen (inzichten en vaardigheden) worden toegepast in de praktijk en het functioneren in diverse rollen wordt opgepakt.

De professional dient te monitoren of de cliënt de fasen goed doorloopt en kan waar nodig bijsturen. Hierbij past (zeker zolang er geen sprake is van stagnatie) een sobere, indicerende diagnostiek: de zaken die in kaart worden gebracht zijn vooral die zaken die relevant zijn voor de begeleiding. Evaluatie dient een continu onderdeel van de begeleiding te zijn en de fasen worden meerdere keren doorlopen.

Tijdcontingent begeleiden houdt in dat de activiteiten die nodig zijn om de genoemde fasen te doorlopen stapsgewijs volgens een tijdschema worden opgebouwd, uiteraard binnen de context van de klachten/diagnose. De klachten en de klachtbeleving van de cliënt staan dus niet centraal

85 Kwaliteitsbureau NVAB (2007). Richtlijn *Handelen van de bedrijfsarts bij werkenden met psychische problemen*. Zaandam: Drukkerij Kwak & Van Daalen & Ronday, Kwaliteitsbureau NVAB (2007). Achtergronddocument bij de richtlijn *Handelen van de bedrijfsarts bij werkenden met psychische problemen*. Zaandam: Drukkerij Kwak & Van Daalen & Ronday.

86 lidem 85.

87 OECD (2012). *Sick on the Job? Myths and Realities about Mental Health and Work*. Mental Health and Work, OECD Publishing.

88 De eerste versie van de richtlijn verscheen in 2000. In 2007 verscheen de herziene, geüpdatete richtlijn die nu nog van toepassing is.

Box 4.7 Wetenschappelijk bewijs voor effect van proces- en tijdcontingente begeleiding

De eerste editie van de bedrijfsartsenrichtlijn voor psychische problemen was vooral gebaseerd op *good practice* en consensus van experts. Hoewel dit ook voor een groot deel voor de meest recente editie geldt, is er nu meer wetenschappelijk bewijs beschikbaar:

- Onderzoek van Nieuwenhuijsen en anderen⁸⁹ heeft bijvoorbeeld geleid tot de conclusie dat frequenter contact tussen bedrijfsarts en cliënt, in combinatie met passende interventies gericht op de werkcontext, tot een korter ziekteverzuim leidt. Het bleek dat de gemiddelde verzuimduur van werknemers die begeleiding kregen conform de richtlijn 167 dagen was, terwijl dit bij werknemers die niet conform de richtlijn werden begeleid 247 dagen was. Er was geen effect op de klachten.
- Blonk en anderen⁹⁰ toonden aan dat cognitieve gedragstherapeutische interventies uitgevoerd door arbeidskundige professionals snellere terugkeer in werk tot gevolg hadden dan cognitieve gedragstherapeutische interventies uitgevoerd door psychotherapeuten/gebruikelijke zorg. Tevens heeft een reeks studies⁹¹ aangetoond dat cognitief gedragstherapeutische begeleiding waardoor klachten en symptomen afnemen niet zonder meer ook gunstig is voor werkrelevante uitkomsten (zoals ziekteverzuim). Een focus op de werksituatie is nodig.
- Rebergen⁹² vond geen verschil in het aantal verzuimdagen van cliënten die door bedrijfsartsen volgens (de eerste editie van) de richtlijn begeleid werden en cliënten die een psycholoog bezochten (mediaan verzuim 105 versus 104 dagen). De begeleiding volgens de richtlijn bleek wel kosteneffectiever te zijn: beide groepen behaalden gelijke resultaten wat betreft terugkeer naar werk, maar de zorgkosten van een cliënt in de groep die volgens de richtlijn werd behandeld, waren gemiddeld € 520,- lager.

Omdat er nog geen effectstudie met controlegroep is uitgevoerd om de meest recente versie van de richtlijn grondig te evalueren, blijft enige voorzichtigheid aangaande de effectiviteit ervan op haar plaats.

bij de opbouw (zoals wel het geval was bij de klachtcontingente benadering), maar de tijd in de vorm van een vast tijdschema is leidend⁹³. Dit betekent ook dat de geleidelijke uitbreiding van activiteiten, waaronder werkhervatting, in een vroeg stadium besproken moet worden en bij voorkeur ook wordt vastgelegd in bijvoorbeeld een behandelplan⁹⁴.

Wetenschappelijk onderzoek⁹⁵ heeft laten zien dat tijdcontingente begeleiding kan bijdragen aan het verminderen van langdurig verzuim als gevolg van pijnklachten. Bovendien heeft onderzoek van TNO⁹⁶ laten zien dat het eerder signaleren van klachten leidt tot een kortere verzuimduur en dat het tijdig hervatten van het werk langdurige uitval kan voorkomen. Andere studies⁹⁷ bevestigen dat snelle werkhervatting gunstige effecten heeft voor UWV-doelgroepen. De waarde van een vooraf doorgesproken tijdschema wordt onderstreept door de uitkomsten van een literatuuronderzoek⁹⁸ naar de effecten van re-integratie-instrumenten op werkhervatting van werkzoekenden. Het blijkt dat monitoring positief werkt. In het kader van werkhervatting betekent een proces- en tijdcontingente aanpak dat vanaf een bepaald tijdstip wordt ingezet op gedeeltelijke en volledige

werkhervatting. Het idee hierachter is dat werken (onder de juiste voorwaarden⁹⁹) bijdraagt aan een duurzaam herstel. De re-integratieprofessional dient in overleg met de cliënt een stapsgewijze activering af te spreken (bepaald in de context van de klachten/diagnose, maar waarbij de klachten niet maatgevend zijn).

De aanpak heeft een gedragsmatig-cognitieve basis. Het is gebleken dat werknemers met relatief veel klachten door begeleiding gericht op de mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen daadwerkelijk het werk durven te hervatten, ondanks hun klachten, en dat hun re-integratie sneller gaat en de kans op terugval kleiner is¹⁰⁰. Hier is echter wel een relevant verschil tussen bedrijfsartsen die werknemers begeleiden en UWV-professionals die vangnetters begeleiden: voor de eerste groep cliënten is een werkplek beschikbaar om te re-integreren, terwijl het vinden hiervan voor de tweede groep doorgaans een lastige stap is. De sociale omgeving en de werkomgeving van de cliënt zijn bij de proces- en tijdcontingente aanpak van groot belang: de aanpak moet omgevingsgericht zijn en werkt alleen als de omgeving accepteert dat iemand re-integreert terwijl er nog significante klachten en

89 Nieuwenhuijsen, K., Verbeek, J.H.A.M., Siemerink, J.C.M.J., Tummers-Nijssen, D. (2003). Quality of rehabilitation among workers with adjustment disorders according to practice guidelines; a retrospective cohort study. *Occupational and Environmental Medicine*, 60, 21-25. Nieuwenhuijsen, K., Verbeek, J.H., Boer, A.G. de, Blonk, R.W. & Dijk, F.J. van (2005). Validation of performance indicators for rehabilitation of workers with mental health problems. *Medical Care*, 43, 1034-1042. Croon E.M. de, Hugenholtz, N.I.R., Nieuwenhuijsen, K., Blonk, R.W.B., Dijk, F.J.H. van (2005). Effectiviteit van persoonsgebonden interventies bij verzuim door psychische aandoeningen. *Tijdschrift voor Bedrijfs- en Verzekeringsgeneeskunde*, 13, 231-235.

90 Blonk, R.W.B., Breninkmeijer, V., Lagerveld, S.E. & Houtman, I.L.D. (2006). Treatment of work-related psychological complaints: a randomized field experiment among self-employed. *Work Stress*, 20, 129-144.

91 Zie voor referenties pagina 4 van het achtergronddocument bij de richtlijn.

92 Rebergen, D. (2009). *Effectiveness of guideline-based care of workers with mental health problems*. Vrije Universiteit, Amsterdam.

93 Een dergelijk schema is te vinden in de richtlijn voor bedrijfsartsen.

94 Klink, J.J.L. van der, Weel, A.N.H. & Kelder, M.J. (2002). Dilemma voor de bedrijfsarts. Tijdcontingentie: lopen de klokken gelijk? *Tijdschrift voor Bedrijfs- en Verzekeringsgeneeskunde*, 10, 16-18.

95 Zie: Hoedeman, R. & Wijers, J.H. (2002). In het belang van de werknemer. De tijd als

richtsnoer bij re-integratie. *Medisch Contact*, 43, 1568-1571.

96 Oomens, S., Huijs, J., Andriessen, S. & Blonk, R. (2010). *Werkhervatting bij psychische klachten*. Hoofddorp: TNO.

97 Zie bijvoorbeeld: Regioplan (2008). *Geen WIA, wel werk? Vervolgmeting van het onderzoek naar de re-integratie van werknemers die minder dan 35 procent arbeidsongeschikt zijn verklaard*. Amsterdam. AStri Beleidsonderzoek en -advies (2011). *Profilering van langdurig zieke vangnetters: kenmerken en begeleiding op basis van een dossieronderzoek*. Leiden.

98 SEOR (2005). *Effectiviteit van re-integratie: de stand van zaken. Literatuuronderzoek*. Rotterdam.

99 Werk van slechte psychosociale kwaliteit (bijvoorbeeld hoge taakeisen, weinig regelmogelijkheden, ploegendiensten) of niet passend bij de vaardigheden van de cliënt, blijkt de psychische gezondheid negatief te beïnvloeden in plaats van positief. Zie bijvoorbeeld Butterworth, P., Leach, L.S., Strazdins, L., Olesen, S.C., Rodgers, B. & Broom, D.H. (2011). The psychosocial quality of work determines whether employment has benefits for mental health: results from a longitudinal national Household panel survey. *Occupational and Environmental Medicine*, 68, 806-812.

100 Klink, J.J.L. van der, Weel, A.N.H. & Kelder, M.J. (2002). Dilemma voor de bedrijfsarts. Tijdcontingentie: lopen de klokken gelijk? *Tijdschrift voor Bedrijfs- en Verzekeringsgeneeskunde*, 10, 16-18.

beperkingen aanwezig zijn¹⁰¹. Tevens dient de cliënt zelf het nut van de aanpak in te zien. Van de re-integratie-professional vraagt dit de bereidheid en vaardigheid om zowel de cliënt als de (potentiële) werkgever van informatie en uitleg te voorzien.

Voor tijd- en procescontingente begeleiding zijn de juiste randvoorwaarden nodig

Energijds biedt het voorgaande handvatten voor de praktijk van de Ziektewet-arborol van UWV en de begeleiding van gedeeltelijk arbeidsongeschikten in de WIA. Toepassing van de aanpak door UWV-professionals lijkt veelbelovend. Dit zeker gezien de opvallende bevinding¹⁰² dat een proces- en tijdcontingente aanpak vaker tot minder werkverzuim leidt wanneer arbeidskundige professionals (zoals arbeidsdeskundigen) de richtlijn toepassen dan wanneer psychosociale professionals (zoals huisartsen) dit doen. Anderzijds is implementatie in de UWV-praktijk alleen haalbaar als aan een reeks randvoorwaarden kan worden voldaan, waardoor een brede implementatie wel eens een grote uitdaging kan worden. Eerder noemden we al het obstakel dat vangnetters geen werkplek/werkgever hebben om bij te re-integreren, terwijl terugkeer naar de praktijk op de werkvloer (fase 3 van het fasen-takenmodel) een essentiële stap is. Voor deze belemmering is ondanks veelbelovende initiatieven momenteel nog geen pasklare oplossing beschikbaar. De professional kan niet meer doen dan de cliënt ondersteunen in het vroegtijdig zoeken naar een passende werkplek of wellicht naar een plek om passende werkervaring op te doen. Daarnaast is scholing van de professionals, voldoende spreekuurtijd en monitoring van de resultaten nodig voor een goede toepassing van de aanpak¹⁰³. Ook is er een investering nodig in het contact met de klant; de aanpak vraagt dat de professional in een vroeg stadium (binnen twee weken na ziekmelding) contact legt, vervolgens gemiddeld elke drie weken vervolcontact heeft en minimaal een half uur uittrekt voor elk contact/gesprek.

Deens onderzoek¹⁰⁴ bevestigt het belang van vroegtijdige, intensieve dienstverlening aan personen in de Ziektewet, en ook een Nederlandse studie¹⁰⁵ benadrukt het belang van een tijdig eerste contact en frequent contact met vangnetters. Dit alles betekent dat de professional toereikende mogelijkheden moet hebben voor direct contact met de klant. De professional moet doorlopend beoordelen tot welke fase van het herstelproces de cliënt is gevorderd en of er stagnaties zijn opgetreden, waardoor extra ondersteuning nodig is. De begeleiding is zo terughoudend als mogelijk is en zo activerend als nodig is, maar bij stagnaties moet de professional wel snel en gericht ingrijpen. Dit betekent ook dat de aanpak alleen succesvol kan zijn als die is geborgd binnen de organisatie waar de re-integratie-professional werkt. Een positieve houding is daarbij niet genoeg, ook het nauwkeurig toepassen van de richtlijn lijkt nodig¹⁰⁶.

Er zijn drie rollen die de re-integratie-professional moet innemen binnen de proces- en tijdcontingente aanpak. Ten eerste is de professional een procesbegeleider die het proces monitort en waar nodig ingrijpt (niet alleen richting de cliënt, maar ook richting diens omgeving). De cliënt en diens proces van controleverlies naar grip op het eigen leven zijn de centrale aandachtspunten, waarbij de begeleidingsaspecten die gericht zijn op re-integratie goed moeten worden gewaarborgd. Ten tweede moet de professional de interventierol gericht op de cliënt voor zijn rekening nemen. Dit betekent dat hij de cliënt probleemoplossende adviezen geeft en hem ondersteunt bij het nemen van herstelstappen (zoals een passend dag- en nachtritme hervinden) met behulp van interventies uit de cognitief-gedragsmatige hoek.

Ten slotte is er de interventierol gericht op het werksysteem, waarbij de professional contact heeft met de werkomgeving van de cliënt om het effect van interventies na te gaan en die waar nodig te kunnen bijstellen, en de werkomgeving ondersteuning te kunnen bieden (bijvoorbeeld via informatie of adviezen). Deze drie rollen passen in het takenpakket van UWV-professionals, maar de uitwerking van de rollen kan verder op hun taken worden toegespitst.

Conclusie

Begeleiding terug naar werk door de klachten en symptomen van cliënten met psychische aandoeningen centraal te stellen en de belasting – en daarmee de stappen naar werkhervatting – daarop aan te passen, lijkt achterhaald. Het alternatief is begeleiding gericht op het functioneren en herwinnen van controle over het eigen leven¹⁰⁷. Bij een dergelijke proces- en tijdcontingente aanpak wordt het herstelproces in drie fasen doorlopen waarin de activiteiten (waaronder werkhervatting) geleidelijk, stapsgewijs en volgens een vast tijdschema worden opgebouwd. Niet de klachtbeleving, maar het tijdschema is dan leidend in de terugkeer naar werk.

Indien er aan de benodigde randvoorwaarden kan worden voldaan, zou deze state-of-the-art-aanpak voor bedrijfsartsen wellicht ook door re-integratieprofessionals van UWV kunnen worden toegepast in hun begeleiding van cliënten met psychische aandoeningen. De aanpak sluit aan bij de inrichting van het Ziektewet-arboproces en is inmiddels bekend bij veel UWV-professionals. Echter, de stap naar een organisatiebrede, daadwerkelijke toepassing ervan moet nog worden gezet. Belangrijke randvoorwaarden waarmee de kans van slagen het grootst is, zijn dat professionals voldoende tijd (kunnen) investeren in contacten met dit type cliënten, dat professionals de richtlijn nauwgezet kunnen volgen doordat zij er goed bekend mee zijn, en dat er werkgevers zijn waar de re-integratie kan plaatsvinden.

101 Hoedeman, R. & Wijers, J.H. (2002). In het belang van de werknemer. De tijd als richtsnoer bij re-integratie. *Medisch Contact*, 43.

102 LVE, WHG & NVAB (2011). *Richtlijn. Eén lijn in de eerste lijn bij overspanning en burn-out. Multidisciplinaire richtlijn overspanning en burn-out voor eerstelijnsprofessionals*.

103 Hoedeman, R & Weijers, J.H. (2002). In het belang van de werknemer. De tijd als richtsnoer bij re-integratie. *Medisch Contact*, 43.

104 Rambøll (2010). *Evaluering: Aktive – hurtigere tilbage*. Kopenhagen: Arbejdsmarkedsstyrelsen.

105 Hoek, W. van der, Baal, K., Hoek, E. van der, Lingen, W. van der, Meij, A., Simons J. &

Tolsma E. (2008). De vangnetpopulatie in de Ziektewet: kenmerken en risicofactoren voor langdurig verzuim. *Tijdschrift voor Bedrijfs- en Verzekeringsgeneeskunde*, 16, 240-246.

106 Er zijn aanwijzingen dat mensen sneller en duurzamer het werk hervatten als professionals de richtlijn nauwgezet volgen. De Universiteit van Tilburg doet momenteel onderzoek dat moet uitwijzen of dit inderdaad opgaat voor bedrijfsartsen die werknemers begeleiden. Zie: www.tilburguniversity.edu/nl/webwijs/show/?uid=k.vanbeurden.

107 Een voordeel is ook dat de principes van proces- en tijdcontingente begeleiding goed aansluiten bij de opkomst van oplossingsgerichte therapievormen in de geestelijke gezondheidszorg.

