

DIENSTVERLENING IN DE HYBRIDE MARKT VOOR ZW EN WGA

TRENDS, ERVARINGEN EN KANSEN VOOR WERKHERVATTING

**KLANT
KENMERK
AUTEUR(S)**

**DATUM
VERSIE**

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
JvG/bv/003835
Joost van Gemeren, Wim Zwinkels (Epsilon Research), Michiel
Bosma, Lars van der Laan en Peter-Jan Kamphuis
14 juni 2024
1.0

Inhoudsopgave

	Samenvatting en beschouwing	3
1	Inleiding	9
1.1	Achtergrond: wat is de hybride markt?	9
1.2	Aanleiding: vervolg op twee eerdere onderzoeken	9
1.3	Onderzoeksvragen, methoden en leeswijzer	9
1.4	Relevante context	10
2	De beoogde werking van het hybride stelsel	11
2.1	Het verzekeringsstelsel voor ziekte en arbeidsongeschiktheid voor werknemers	11
2.2	Het hybride stelsel in de Ziektewet en de WGA	12
2.3	Juridische basis dienstverlening in de hybride markt	12
2.4	Beleids Theorie en economische prikkels rondom dienstverlening in het hybride stelsel	14
2.5	Theorie versus praktijk: randvoorwaarden en het belang van andere beweegredenen	15
3	De dienstverlening van marktpartijen	17
3.1	Samenvatting van dit hoofdstuk	17
3.2	Onderzoeksmethodiek	18
3.3	Ontwikkelingen omgeving hybride markt	19
3.4	Werkproces ZW	21
3.5	Werkproces WGA	24
3.6	Algemene dienstverlening en innovatie	28
3.7	Trends en recente ontwikkelingen in de dienstverlening	30
4	Ervaringen van (ex-)werknemers	32
4.1	Samenvatting van dit hoofdstuk	32
4.2	Voortborduren op eerder onderzoek naar ervaringen	32
4.3	Onderzoeksmethodiek	33
4.4	Uitgaan van de belevingswereld van (ex-)werknemers	34
4.5	Ondersteuning bij de re-integratie	36
4.6	Kwaliteit van de communicatie en bejegening	37
5	Kwantitatieve patronen	39
5.1	Samenvatting van dit hoofdstuk	39
5.2	Inleiding en leeswijzer	40
5.3	Cijferoverzicht ZW en WGA	40
5.4	Onderzoeksmethodiek	43
5.5	Dynamiek in de ZW-populatie	46
5.6	Dynamiek in de WGA-populatie	51
5.7	Werk bij instroom, werkbehoud en werkhervatting	59
5.8	Duurzaamheid en kwaliteit van het werk voor mensen met een WGA-uitkering	60
5.9	Kwaliteit en duurzaamheid van werkhervatting na uitstroom uit een WGA-uitkering	62
5.10	Duurzaamheid van volledige uitstroom gecorrigeerd voor achtergrondkenmerken	64
	Bijlagen	67

Samenvatting en beschouwing

Inleiding

Het ministerie van SZW heeft Significant APE en Epsilon Research gevraagd onderzoek te doen naar de dienstverlening in de hybride markt. Onder 'dienstverlening' verstaan we in dit rapport met name ondersteuning naar werk aan mensen in de Ziektewet (ZW) of Werkhervatting gedeeltelijk arbeidsgeschikten (WGA). Dienstverlening kan ook gericht zijn op het voorkomen van instroom in deze regelingen (preventie). In het hybride stelsel kunnen werkgevers kiezen of zij zich publiek verzekeren voor ziekte en arbeidsongeschiktheid of dat zij eigenrisicodragers zijn (privaat). Publiek verzekeren betekent dat UWV de uitkering aan (ex-)werknemers betaalt en de dienstverlening op zich neemt. Eigenrisicodragers zijn betekent dat de (voormalig) werkgever verantwoordelijk is voor de betaling van uitkeringen en voor de dienstverlening. De eigenrisicodragende werkgever kan het financieel risico eventueel verzekeren bij een private verzekeraar en/of de dienstverlening inkopen bij een uitvoerende partij.

De volgende hoofdvraag was in het onderzoek leidend: **Wat is de rol van de dienstverlenende partijen in het hybride stelsel, hoe ziet de dienstverlening aan (ex-)werknemers eruit, en wat zijn daarvan de effecten?** tabel 1 bevat de onderliggende deelvragen. De opbrengsten van het onderzoek dragen bij aan inzicht hoe de dienstverlening in de hybride markt verloopt en of op specifieke onderdelen vervolgonderzoek nodig is.

Deelvragen naar onderdeel	
De uitgangspunten achter (de dienstverlening in) het hybride stelsel	
1	Welke beleidstheorie ligt ten grondslag aan de inrichting van de hybride markt voor ZW en WGA?
2	Hoe zijn de financiële prikkels in het hybride stelsel ingericht en welke effecten streven ze na?
3	In welke mate hebben (ex-)werknemers in de ZW en de WGA recht op ondersteuning naar werk?
De dienstverlening in de praktijk	
4	Heeft de trend bij private verzekeraars van meer actieve schadelastbeperking zich voortgezet en, zo ja, op welke manier?
5	Welke stappen hebben private ZW- en WGA-verzekeraars de afgelopen jaren gezet om de instroom en uitstroom te beïnvloeden en daarmee de financiële risico's te beheersen?
6	Welke dienstverlening bieden de verschillende dienstverlenende partijen aan de (ex-)werknemers in de ZW en WGA?
Effecten van en ervaringen met de dienstverlening	
7	Hoe spannen de verschillende partijen zich in om de effecten van hun ondersteuning aan (ex-)werknemers vast te stellen in de ZW en WGA?
8	Hoe ervaren (ex-) werknemers de dienstverlening gericht op werkherhervatting?
9	Waar komt de (ex-)werknemer terecht na de ZW en/of WGA (naar type uitkering of werk)?
10	In hoeverre benutten (ex-)werknemers hun restverdiencapaciteit in de WGA?
11	In hoeverre gaan (ex-)werknemers in de ZW en WGA duurzaam aan het werk?

Tabel 1. Onderzoeksvragen per onderdeel.

Onderzoek langs meerdere sporen geeft verschillende perspectieven

We hebben dit onderzoek langs vier verschillende sporen (methoden) uitgevoerd, zodat we een uitgebreid beeld kunnen vormen over de werking van de hybride markt vanuit verschillende perspectieven:

- Op basis van met name **documentstudie** hebben we de beoogde werking van het hybride stelsel in beeld gebracht;
- We hebben **interviews afgenomen onder "marktpartijen"**, ofwel private verzekeraars, eigenrisicodragers en UWV. Wij hebben een groot aandeel van de in de markt actieve verzekeraars gesproken. Op basis hiervan kunnen wij een representatief beeld schetsen over de werking van de markt vanuit het perspectief van verzekeraars en UWV. Hiernaast hebben we twee eigenrisicodragende werkgevers zonder verzekeraar of dienstverlener ('zuivere eigenrisicodragers') gesproken ter verdieping;

-
- iii. We hebben 32 (ex-)werknemers gesproken om het perspectief van de doelgroep zelf in beeld te krijgen. De informatie geeft een bruikbaar beeld, maar is niet te zien als representatief voor de gehele populatie vanwege de lage responsgraad (1,6%). Daarom verwoorden we de resultaten van dit onderdeel met de nodige voorzichtigheid;
 - iv. Kwantitatieve effecten en patronen brachten we in beeld met behulp van microdata-analyse. Dit onderdeel geeft een objectief beeld van de uitkomsten van (ex-)werknemers in de ZW en WGA door de tijd heen. Deze analyses zijn voor een belangrijk deel beschrijvend, en geven minder inzicht in onderliggende verklaringen.

Beleids Theorie over de dienstverlening in het hybride stelsel

Een belangrijk uitgangspunt van het hybride stelsel is dat private partijen onderling en UWV elkaar scherp houden om onder andere goede (re-integratie)dienstverlening te bieden. Werkgevers, verzekeraars en dienstverlenende partijen worden in het hybride stelsel dan ook financieel geprikkeld om de instroom in de ZW of WGA te beheersen (preventie) en de uitstroom te bevorderen. Werkgevers hebben de keuze uit verschillende private partijen en UWV voor het kwalitatief beste en/of meest passende aanbod. Zij kunnen er ook voor kiezen de ZW of WGA zelf uit te voeren als eigenrisicodragers. Werkgevers voelen daarmee de (financiële) gevolgen van te hoge instroom of te lage uitstroom in de vorm van een hogere premie¹ of hogere uitkeringslasten. Vervolgens hebben (ex-)werknemers baat bij het hybride stelsel in de zin dat zij betere dienstverlening ontvangen, met een sneller en/of duurzamer herstel en werkhervatting tot gevolg. Of deze beleidstheorie in de praktijk daadwerkelijk gerealiseerd wordt, hangt af van een aantal randvoorwaarden, zoals transparantie, een gelijk speelveld en voldoende uitvoeringscapaciteit bij UWV.

Rechten en plichten rondom dienstverlening in de ZW en WGA

De wetgeving rondom dienstverlening gaat met name over plichten voor ondersteuning naar werk. Het betreft plichten van (voormalig) werkgevers en UWV om (ex-)werknemers aan werk te helpen en plichten voor (ex-)werknemers om hieraan mee te werken. In de ZW moeten vooral de eigenrisicodragers, of de partijen die zij inschakelen, voldoen aan re-integratieverplichtingen. Maar ook UWV moet hier voldoen aan wettelijke plichten. In de WGA krijgen eigenrisicodragers juridisch meer ruimte om de re-integratie vorm te geven. Hier gelden juist meer juridische vereisten voor UWV, omdat in artikel 34 van de Wet WIA is opgenomen dat publiek verzekerde WGA-gerechtigden wettelijk recht hebben op hulp naar werk van UWV. Dit geldt niet voor (ex-)werknemers van eigenrisicodragers.

Ontwikkeling in de dienstverlening door marktpartijen

De werkprocessen voor ZW en WGA zijn de afgelopen jaren inhoudelijk weinig veranderd volgens de marktpartijen in ons onderzoek. Voor een belangrijk deel vloeien processtappen voort uit wet- en regelgeving en deze is de afgelopen jaren grotendeels ongewijzigd gebleven. Er zijn ook geen grote verschillen in de dienstverlening tussen UWV en private partijen wat betreft processtappen. Wel wordt er met name in de ZW door private partijen eerder contact met de (ex-)werknemer gelegd. Wel geven gesprekspartners aan dat er een verdergaande professionalisering heeft plaatsgevonden. Werkprocessen zijn efficiënter geworden, partijen maken meer en beter gebruik van automatisering en er is ook meer ervaring bij toeleverende partijen zoals re-integratiebedrijven. We zien ook een duidelijke verandering in de wijze van benadering. De (ex-)werknemer staat volgens marktpartijen veel centraler in het proces dan voorheen. Er is meer maatwerk mogelijk en partijen zeggen meer uit te gaan van de zogenaamde menselijke maat.

Ook op het procesoverstijgend niveau is er sprake van gestaag verdergaande professionalisering. Alle partijen doen in meerdere of mindere mate aan kennisontwikkeling. Het benutten van de mogelijkheden van het gebruik van 'big data' is ook een trend. Resultaten van providers worden beter gemonitord en gebenchmarkt, hoewel het lastig is om effecten

¹ Voor kleine en middelgrote werkgevers bij UWV is de financiële prikkel minder, omdat deze werkgevers (deels) een sectorgemiddelde premie betalen. Ook bij private verzekeraars betalen kleine werkgevers vaak gemiddelde premies.

precies vast te stellen. Daarnaast zijn er periodieke klantonderzoeken. Bij private partijen groeit de aandacht voor technologische innovatie, zoals ontwikkelen van toepassingen met Artificial Intelligence (AI), hoewel deze ontwikkeling nog in de kinderschoenen staat.

Aan de andere kant noemen respondenten ook ontwikkelingen die de re-integratie juist bemoeilijken. Zo vormt de langere wachttijd tot het beschikbaar komen van het resultaat van de WIA-beoordeling een belemmering voor snelle re-integratie. Ook plaatsen zij kanttekeningen bij de beperkte mogelijkheden tot gegevensuitwisseling en de AVG.

Het is niet evident of er nu sprake is van meer inzet op actieve schadelastbeheersing. Actieve schadelastbeheersing is een breed begrip en kan onder meer inhouden dat (private) partijen hun financiële 'schade' actief verlagen door preventie, uitstroombevordering en ook bijvoorbeeld inzet op herbeoordelingen. Partijen geven aan dat er niet beduidend meer interventies worden ingezet om de uitstroom te bevorderen. Preventief lijken er zelfs door sommige partijen iets minder vaak interventies ingezet te worden, al zijn hierin verschillen tussen partijen en worden interventies ook gericht ingezet. Verder zien we ook dat partijen selectiever inzetten op herbeoordelingen, omdat er op dit moment een achterstand aan WIA-claimbeoordelingen is.

Ervaringen van (ex-)werknemers

De interviews met (ex-)werknemers geven vanuit de leefwereld inzicht in de alledaagse realiteit van deze mensen. Zij zijn vaak niet op de hoogte van het bestaan van het hybride stelsel. (Ex-)werknemers halen de inspanningen van eigenrisicodragers en UWV in de interviews dan ook geregeld door elkaar. De meeste (ex-)werknemers associëren WGA-dienstverlening met UWV, zelfs wanneer de werkgever eigenrisicodrager is. Dit betekent dat de beeldvorming over UWV mede wordt bepaald door ervaringen met andere partijen. Dit geldt met name binnen de WGA.

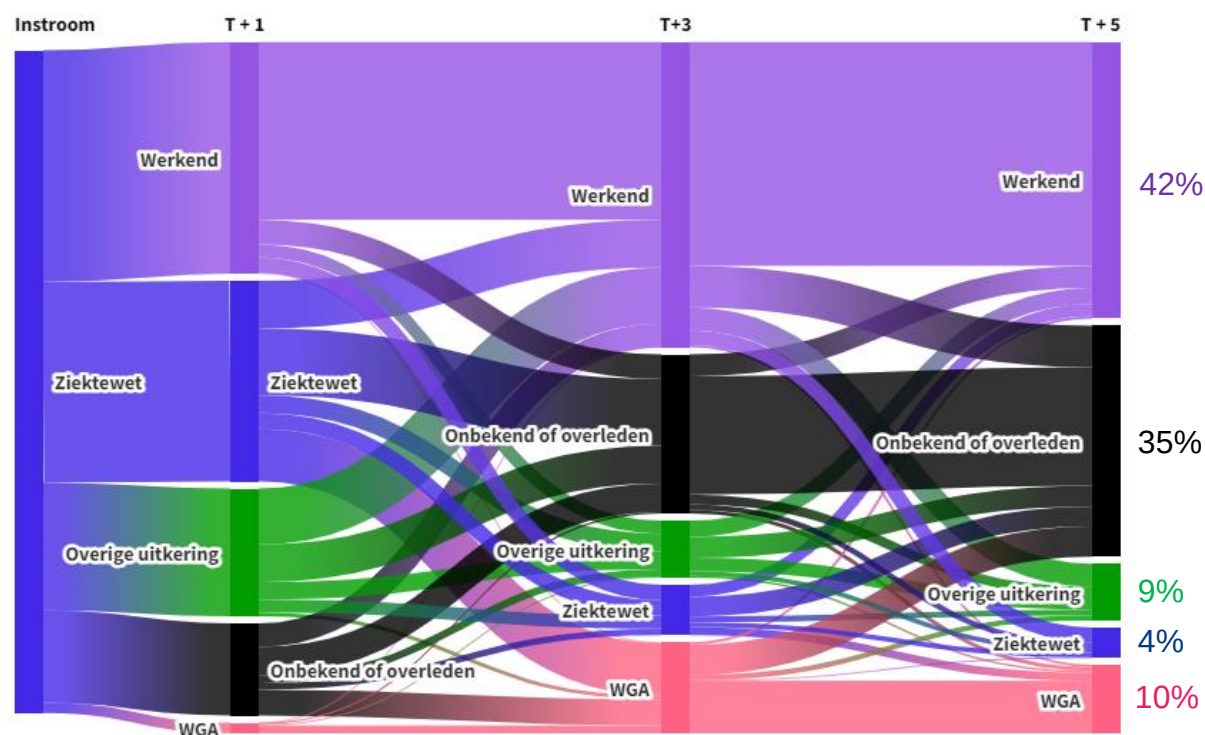
Over de re-integratiedienstverlening zijn de ervaringen van (ex-)werknemers verschillend. Respondenten die werk hebben gevonden, geven meermaals aan dat hun werkherleving het gevolg is van eigen inspanningen, en niet zozeer van de geboden hulp. Zo lijkt UWV weinig re-integratie-ondersteuning te bieden aan hbo- en wo-geschoolde (ex-)werknemers. Aan de andere kant geven andere respondenten juist aan dat de dienstverlening wel heeft bijgedragen aan werkherleving. Hierin helpt het als de (ex-)werknemer regelmatig constructief contact heeft met een vaste contactpersoon. Een belangrijk signaal vanuit meerdere van onze respondenten is dat niemand contact met hen opneemt in de periode dat zij wachten op een (vertraagde) herbeoordeling (na de ZW). Dit belemmert de werkherleving.

Wij constateren dat (ex-)werknemers van eigenrisicodragers meer uiteenlopende klantervaringen lijken te hebben dan publiek verzekerden, in ieder geval onder onze groep respondenten. Aan de private kant is de werknemer immers meer afhankelijk van de relatie met de (voormalig) werkgever - indien deze nog betrokken is bij de dienstverlening. Bij UWV kan meer sprake zijn van een gestandaardiseerde aanpak. Wij hebben de indruk dat (ex-)werknemers over het algemeen positief worden bejegend, hoewel de (communicatie over de) regelingen voor sommige mensen erg ingewikkeld blijkt te zijn. Zoals aangegeven leveren de interviews met (ex-)werknemers wel een goed beeld op, maar gaat het hier niet om een representatieve groep respondenten.

Kwantitatieve patronen

In de kwantitatieve analyses hebben wij (ex-)werknemers gevolgd vanaf het moment dat ze zijn ingestroomd in de ZW (cohort 2017, zie Figuur 1). Waar komen zij terecht? We zien dat een belangrijk deel van de (ex-)werknemers vanuit de ZW weer aan het werk gaat na instroom in de ZW (in loondienst). Voormalige uitzendkrachten hervatten snel het werk, maar verliezen ook weer sneller een baan. Hierin zien we terug dat deze uitzendkrachten vaker flexibelere contracten hebben. Bovendien gold voor deze groep tot recent het uitzendbeding, waardoor zij ook na enkele dagen verzuim in de ZW instroomden. Niet-uitzendkrachten stromen vaker door naar de WGA. Maar als zij na de ZW weer aan het werk gaan, blijven zij wat vaker aan het werk dan niet-uitzendkrachten. Opmerkelijk is ook dat een substantieel deel van de

ZW'ers enkele jaren na instroom geen werk heeft noch een uitkering op grond van een werknemers- of volksverzekering (AOW, WW, WGA, IVA, ZW). Dit betekent dat een grote groep mensen na de ZW in een kwetsbare inkomenspositie terechtkomt met grote kans op bijstand. Het CBS houdt niet bij of (ex-)werknemers in de ZW voorheen werkte onder een publiek verzekerde werkgever of een eigenrisicodragers.



Figuur 1. Algemene dynamiek na instroom in de Ziektewet voor UUV één, drie en vijf jaar na instroom (cohort: 2017)².

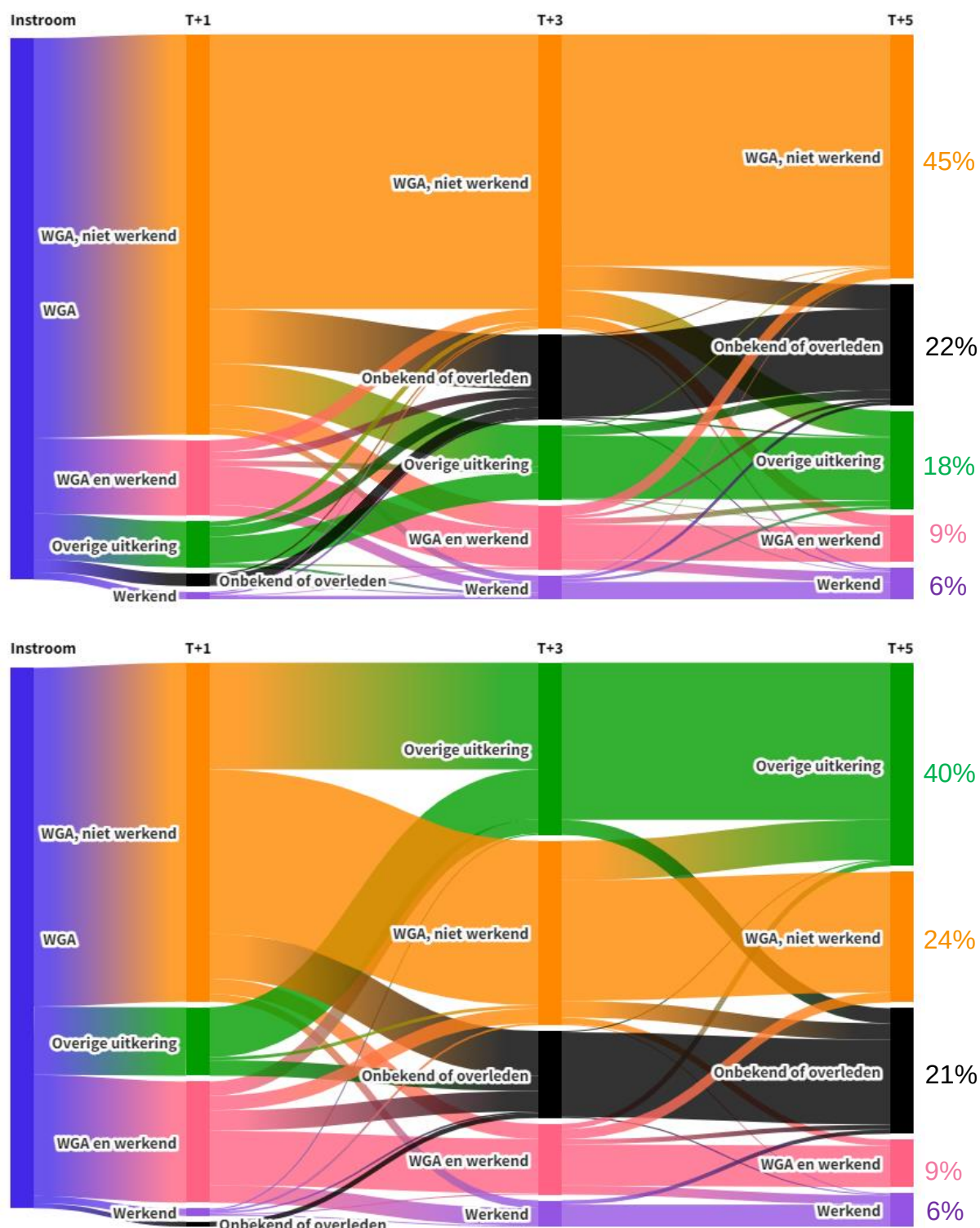
Voor de WGA houdt het CBS dit wel bij. We zien een opmerkelijk verschil in Figuur 2, namelijk dat (ex-)werknemers van eigenrisicodragers ("privaat") relatief vaak vanuit de WGA doorstromen naar de IVA. De IVA is de grootste groep onder categorie "overige uitkering" (40% 5 jaar na instroom), die verder bestaat uit AOW, ZW en WW. Dit patroon is onder (ex-)werknemers van publiek verzekerden ("publiek") veel minder aan de orde (18%). Deze mensen verblijven vaker in de WGA zonder werk in loondienst. Uit onderzoek van Koopmans (2024) blijkt dat meer herbeoordelingen aan de private kant een oorzaak zijn van de verschillen tussen publiek en privaats. Verder zien we vergelijkbare patronen tussen de publieke en private kant. De cijfers zijn niet gecorrigeerd voor verschillen in populatiekenmerken.

We zoomen specifiek in op de kans op werk in of na de WGA en baanbehoud. (Ex-)werknemers van eigenrisicodragers hebben bij instroom substantieel vaker werk (naast hun uitkering) dan publiek verzekerden, maar vijf jaar later is dit verschil verdwenen. Publiek verzekerden vinden in de vijf jaren na instroom namelijk vaker een nieuwe baan en hebben een iets grotere kans om bestaande banen te behouden dan de (ex-)werknemers van eigenrisicodragers.

Hiernaast hebben we gekeken naar de kwaliteit van het werk. Er blijkt weinig verschil te zijn tussen publiek en privaats in de mate waarin (ex-)werknemers tijdens de WGA hun restverdiencapaciteit benutten. In beide groepen verdient gemiddeld 65 tot 70% minimaal de restverdiencapaciteit. Een minderheid van de mensen die zijn uitgestroomd uit de WGA met werk, heeft een baan van minimaal 24 uur per week. Dit duidt op een kwetsbare inkomenspositie van voormalig WGA'ers die aan het werk zijn. In het eerste jaar na uitstroom werken publiek verzekerden vaker minimaal 24

² De visualisaties zijn gemaakt met Flourish. Uitleg over hoe deze stroomdiagrammen te interpreteren staat in een tekstkader in paragraaf 5.5.1.

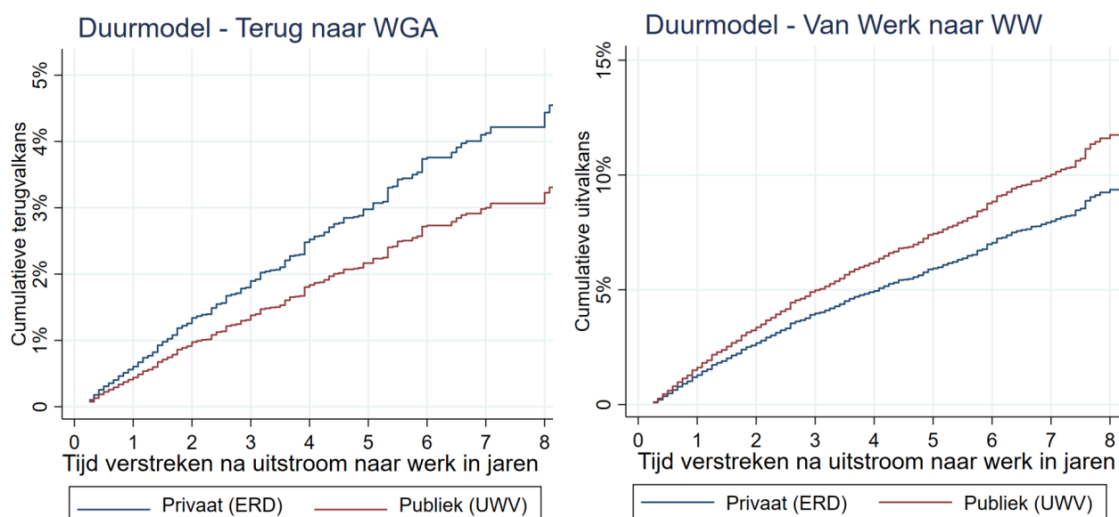
uur per week dan (ex-)werknemers van eigenrisicodragers. Enkele jaren later is er evenwel geen verschil meer te zien tussen deze groepen.



Figuur 2. Algemene dynamiek na instroom in de WGA één, drie en vijf jaar na instroom (boven: publiek verzekerden, onder: (ex-)werknemers van eigenrisicodragers, cohort: 2017)³

³ De visualisaties zijn gemaakt met Flourish.

Tot slot hebben we ingezoomd op verschillen in de duurzaamheid van werkhervatting, gecorrigeerd voor persoonskenmerken. We hebben daarbij gekeken naar de kans op een 'terugval' in de WGA of WW voor mensen die uit de WGA zijn uitgestroomd met werk. We zien dat de (her)instroom in de WGA (binnen 4 jaar) aan de private kant hoger is dan publiek (1 procentpunt). Aan de andere kant komen publiek verzekerden juist iets vaker (1 procentpunt) in de WW terecht binnen 4 jaar. Deze verschillen heffen elkaar dus min of meer op. De oorzaak achter deze en andere patronen hebben we niet nader onderzocht.



Figuur 3. De kans op terugval naar de WGA (links) en WW (rechts) voor mensen die uit de WGA zijn uitgestroomd met werk.

Beschouwing

Het uitgevoerde onderzoek geeft antwoorden op de gestelde onderzoeksvragen met behulp van verschillende onderzoeksmethoden en vanuit verschillende perspectieven. Hiermee hebben we een breed beeld gegeven van de werking en uitkomsten van de hybride markt. We hebben gezocht naar feitelijkheden en patronen, en op onderdelen hebben wij de zienswijze van verschillende betrokkenen beschouwend weergegeven. Op sommige vlakken zien we verschillen in de uitvoering tussen de private en publieke kant van het stelsel, op andere terreinen lijkt de dienstverlening en/of de uitkomst sterk op elkaar; of lopen publiek en privaat door elkaar heen.

Een ander doel van het onderzoek was om aanknopingspunten te vinden voor (verdiepend) vervolgonderzoek. Wij doen (niet uitputtend) enkele suggesties. Zo heeft het meerwaarde om een bredere groep zuivere eigenrisicodragers en (ex-)werknemers te betrekken bij vervolgonderzoek. Verder lijkt het ons zinvol om meer inzicht te krijgen in de keuzes van werkgevers, de primaire 'klant' op de hybride markt. Daarnaast kan vervolgonderzoek ingaan op de onderliggende oorzaken van de gevonden kwantitatieve patronen. Bijvoorbeeld kunnen verdere stappen gezet worden om verschillen tussen publiek en privaat (met en zonder verzekering) causaal te onderzoeken. Welke verschillen onder (ex-)werknemers ontstaan door populatie- en selectie-effecten en welke verschillen door de publieke of private uitvoering? Het helpt als er daartoe meer integrale kwantitatieve gegevens beschikbaar komen. Zo onderscheidt het CBS voor de ZW niet of een (ex-)werknemer valt onder een publiek verzekerde werkgever of een eigenrisicodrager. Ook is er voor zowel de ZW als de WGA nog geen kwantitatief onderscheid te maken tussen eigenrisicodragers met en zonder verzekering. Tot slot heeft het meerwaarde om nader te onderzoeken in hoeverre de kans op *instroom* in de ZW en WGA verschilt tussen publiek en privaat (met en zonder verzekering), naast de kennis uit deze rapportage over de kansen op *uitstroom*.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond: dienstverlening in de hybride markt

In Nederland zijn werkgevers verantwoordelijk om hun (ex-)werknemers te ondersteunen naar werk vanuit de Ziektewet (ZW) en de Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten (WGA). Dit noemen wij in dit rapport dienstverlening, hoewel dat laatste begrip ook breder is.⁴ Werkgevers kunnen in het zogenoemde hybride stelsel kiezen of zij deze dienstverlening afnemen bij UWV (publiek) of zelf organiseren (privaat). Zelf organiseren heet eigenrisicodragerschap. Eigenrisicodragers kunnen de dienstverlening binnen het bedrijf regelen, of uitbesteden aan private verzekeraars en/of gespecialiseerde bedrijven. In hoofdstuk 2 leggen we uitgebreider uit hoe het hybride stelsel is bedoeld.

1.2 Aanleiding: vervolg op twee eerdere onderzoeken

In 2018 heeft APE (nu: Significant APE) onderzoek uitgevoerd naar de rol van private verzekeraars in het hybride WGA-stelsel. De onderzoekers zagen een omslag waarbij private verzekeraars steeds meer aan actieve schadelastbeheersing gingen doen, vergeleken met passieve schadelastbeheersing⁵. Actieve schadelastbeperking is een breed begrip en kan onder andere inhouden dat de private verzekeraar bedrijven stimuleert tot preventie en (re-integratie ("dienstverlening")). Een andere vorm van actieve schadelastbeheersing is bijvoorbeeld actief inzetten op herbeoordelingen. De toenmalig minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft toegezegd te willen monitoren of deze ontwikkelingen doorzetten. Dit onderzoek is de invulling daarvan, waarbij we de nadruk leggen op (re-integratie)dienstverlening.

Hiernaast heeft SEO in 2021 onderzoek uitgevoerd naar de ervaringen van werknemers in de hybride markt van zowel de ZW als de WGA. Hieruit kwamen overwegend kleine verschillen naar boven tussen werknemers van publiek versus privaat verzekerde werkgevers op de vraag welke dienstverlening zij ontvangen en hoe zij die ervaren (zie hoofdstuk 4). De minister van SZW heeft aangegeven meer inkleuring en verdieping te willen bij deze resultaten. In het onderzoek komt deze inkleuring en verdieping terug door te bekijken in hoeverre werkherhervatting ook daadwerkelijk duurzaam is.

De onderzoeksresultaten dienen meer inzicht te bieden in de (werking van de) hybride markt voor zowel de ZW als de WGA. De opbrengsten van het onderzoek dragen bij aan inzicht hoe de dienstverlening in de hybride markt verloopt en of er op specifieke onderdelen vervolgonderzoek nodig is.

1.3 Onderzoeksvragen, methoden en leeswijzer

Het ministerie van SZW heeft de volgende hoofdvraag geformuleerd: **Wat is de rol van de dienstverlenende partijen in het hybride stelsel, hoe ziet de dienstverlening aan (ex-) werknemers eruit, en wat zijn daarvan de effecten?**

De hoofdvraag valt in feite uiteen in drie onderdelen, onderscheiden met telkens een komma. Onder elk onderdeel vallen weer enkele deelvragen. We hebben deze in tabel 2 uiteengezet.

⁴ Bij dienstverlening gaat het om de verscheidenheid aan inspanningen van de spelers binnen het hybride stelsel om (ex-)werknemers vanuit de ZW en WGA te re-integreren. Dit kunnen veel verschillende soorten activiteiten zijn. Voorbeelden hiervan zijn de begeleiding naar ander werk, het doen van aanpassingen aan de bestaande werkomgeving of bijdragen aan het herstel van de werknemer.

⁵ Een voorbeeld van *passieve* schadelastbeheersing is het gebruik van premies en premiedifferentiatie om de verzekerde werkgevers te stimuleren tot schadelastbeheersing.

Deelvragen naar onderdeel		Vindplaats in Hoofdstuk
De uitgangspunten achter (de dienstverlening in) het hybride stelsel		
1	Welke beleidstheorie ligt ten grondslag aan de inrichting van de hybride markt voor ZW en WGA?	2
2	Hoe zijn de financiële prikkels in het hybride stelsel ingericht en welke effecten streven ze na?	2
3	In welke mate hebben (ex-)werknemers in de ZW en de WGA recht op ondersteuning naar werk?	2
De dienstverlening in de praktijk		
4	Heeft de trend bij private verzekeraars van meer actieve schadelastbeperking zich voortgezet en, zo ja, op welke manier?	3
5	Welke stappen hebben private ZW- en WGA-verzekeraars de afgelopen jaren gezet om de instroom en uitstroom te beïnvloeden en daarmee de financiële risico's te beheersen?	3
6	Welke dienstverlening bieden de verschillende dienstverlenende partijen aan de (ex-)werknemers in de ZW en WGA?	3, 4
Effecten van en ervaringen met de dienstverlening		
7	Hoe spannen de verschillende partijen zich in om de effecten van hun ondersteuning aan (ex-)werknemers vast te stellen in de ZW en WGA?	3
8	Hoe ervaren (ex-) werknemers de dienstverlening gericht op werkherhervatting?	4
9	Waar komt de (ex-)werknemer terecht na de ZW en/of WGA (naar type uitkering of werk)?	5
10	In hoeverre benutten (ex-)werknemers hun restverdiencapaciteit in de WGA?	5
11	In hoeverre gaan (ex-)werknemers in de ZW en WGA duurzaam aan het werk?	5

Tabel 2. Onderzoeksvragen onderverdeeld naar vindplaats

De onderzoeksvragen vereisen een aanpak langs verschillende sporen (methoden), die elk in een eigen hoofdstuk zijn uitgewerkt. We hebben de uitgangspunten achter de hybride markt in hoofdstuk 2 uitgewerkt door middel van documentstudie, aangevuld door enkele interviews met experts en stakeholders. Hoofdstuk 3 ontsluit de kennis over de dienstverlening in de hybride markt in de praktijk. We hebben hiertoe interviews afgenomen onder UWV, private partijen en eigenrisicodragers zonder verzekering. Deze spelers in de hybride markt scharen wij samen onder de noemer “marktpartijen”. De ervaringen van (ex-)werknemers halen we op uit individuele gesprekken; dit staat in hoofdstuk 4. Kwantitatieve effecten en patronen brengen we in beeld met behulp van microdata-onderzoek (hoofdstuk 5). Bij elkaar hebben we dus een viersporenonderzoek.

De resultaten van de verschillende onderzoeksonderdelen werpen elk een eigen perspectief op het vraagstuk. Wij laten het aan de lezer om te bepalen welk van de perspectieven meer of minder gewicht krijgt. Daarbij kiezen wij wel voor een bewoording die past bij de mate van zekerheid over de bevindingen. Zo doen we in het onderzoek onder marktpartijen (hoofdstuk 3) meer stellige uitspraken dan in het onderzoek onder (ex-)werknemers (4), ook gezien de lagere responsgraad in het laatstgenoemde onderdeel. In de hoofdstukken in kwestie beschrijven we de belangrijkste uitgangspunten en keuzes per onderzoeksmethode, en geven wij inzicht in de mate van representativiteit.

1.4 Relevante context

Wij hebben het onderzoek uitgevoerd in de periode oktober 2023 tot en met mei 2024. In deze periode speelden een aantal noemenswaardige actualiteiten. Gedurende deze periode was er een mismatch tussen vraag en aanbod van verzekeringsartsen bij UWV. Veel (ex-)werknemers wachtten om deze reden langer op een beoordeling bij de start van een uitkering op grond van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA), en ontvangen hierom een voorschot. Ook worden er minder eerstejaarsziektebeoordelingen uitgevoerd. UWV heeft in samenspraak met het ministerie tijdelijke maatregelen genomen om de druk op de uitvoering te verlichten. Zo krijgen zestigplussers bijvoorbeeld een vereenvoudigde beoordeling bij instroom in de WIA.⁶ Dit alles kleurt de gesprekken met betrokkenen. Ook heeft de coronapandemie van 2020-2022 impact gehad die nog steeds merkbaar kan zijn in de bevindingen, bijvoorbeeld omdat er hoger ziekteverzuim was en veel contacten digitaal of telefonisch moesten worden afgehandeld. Deze en andere relevante actualiteiten zijn ook teruggekomen in recent gepubliceerde rapporten van de Onafhankelijke Commissie Toekomst Arbeidsongeschiktheidsstelsel (OCTAS) over de beoordeling van het huidige arbeidsongeschiktheidsstelsel (2023) en de toekomst van het stelsel (2024). De lezer dient rekening te houden met deze omstandigheden bij het interpreteren van de resultaten.

⁶ Deze vereenvoudigde beoordeling heeft consequenties voor verschillende partijen in het hybride stelsel. De effecten van deze maatregel vallen buiten de scope van het onderzoek.

2 De beoogde werking van het hybride stelsel

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe het hybride stelsel in de WGA en ZW in theorie werkt. Het bevat een beschrijving van de beleidstheorie, de juridische grondslagen en de beoogde (economische) prikkelwerking. Vervolgens reflecteren we kort op de theorie achter deze beoogde werking. Dit hoofdstuk is een samenvatting gebaseerd op verschillende bestaande onderzoeksrapporten⁷, Kamerstukken⁸ en documenten op de website van UWV. De focus ligt hierbij op de dienstverlening. Voor meer achtergrond en details verwijzen we naar de genoemde brondocumenten.

2.1 Het verzekeringsstelsel voor ziekte en arbeidsongeschiktheid voor werknemers

Werknemers in Nederland zijn bij wet verzekerd voor de (financiële) gevolgen van ziekte en arbeidsongeschiktheid.⁹ In de eerste twee jaar na de eerste afwezigheid, spreken we van “ziekte”. Tijdens de ziekteperiode is het onderscheid van belang tussen werknemers in vaste dienst en werknemers met een tijdelijk dienstverband. De werkgever betaalt het loon van de medewerkers met een vast dienstverband verplicht gedurende twee jaar door en is gedurende deze fase verantwoordelijk voor ondersteuning op weg naar herstel en werkhervatting (dienstverlening). Dit noemen we de loondoorbetalingsfase. In geval van een tijdelijk contract, loopt de loondoorbetalingsfase af op het moment dat een medewerker het contract afloopt. De medewerker krijgt dan een uitkering op grond van de Ziekwet. Uiteraard kan het zo zijn dat de medewerker herstelt voor het einde van de tweejarige periode, waardoor de ZW-uitkering stopt en/of het werk kan worden hervat. Dit kan gebeuren als gevolg van effectieve dienstverlening en/of een (her)beoordeling door een bedrijfsarts of verzekeringsarts.

Na twee jaar ziekte spreken we van “arbeidsongeschiktheid” of “gedeeltelijke arbeidsgeschiktheid”. Hierin is de duur van het oorspronkelijke arbeidscontract niet van belang. De loondoorbetalingsfase of Ziekwetuitkering eindigt, en kan worden omgezet in een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Dit hangt af van de beoordeling van UWV: de verzekeringsarts en de arbeidsdeskundige stellen vast wat de medewerker nog zou kunnen verdienen (de restverdiencapaciteit). Dit bepaalt het percentage arbeids(on)geschiktheid. Als de medewerker minimaal 35% arbeidsongeschikt wordt verklaard, stroomt de medewerker de WIA in. De WIA valt uiteen in de WGA en de IVA (Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsongeschikten), met verschillende van toepassing zijnde regels. Voormalig werknemers die voor maximaal 35% arbeidsongeschikt zijn verklaard, krijgen geen uitkering. Zij worden ook wel WIA-35-minners genoemd. De WIA duurt maximaal tot de AOW-leeftijd. In de tussentijd kan er sprake zijn van verbetering (of verslechtering) van klachten. Veranderingen in de mate van arbeidsongeschiktheid (herbeoordeling) of het al dan niet hebben van (deeltijd)werk, kan gevolgen hebben voor het uitkeringsregime of de uitkeringshoogte.

Het principe van het stelsel is dat de (voormalig) werkgever of het collectief van werkgevers de financiële lasten van ziekte en arbeidsongeschiktheid draagt. De werkgever betaalt, zoals gezegd, de lonen door als de medewerker ziek is, totdat het contract afloopt of tot maximaal twee jaar ziekte. Daarnaast betalen werkgevers een premie voor de verzekering van langdurig en/of duurzaam arbeidsongeschikten. Deze Aof-premie verschilt naar omvang van het bedrijf. Voor de uitkeringslasten in de Ziekwet en de (eerste tien jaar van de) WGA dragen werkgevers ook de lasten, alleen de manier waarop verschilt per werkgever. Op deze laatstgenoemde wetten is namelijk het hybride stelsel van toepassing.

⁷ Bronnen (zie literatuurlijst): APE, 2018; Van den Berg, 2022; Cuelenaere et al., 2018; OCTAS, 2023; SEO, 2021.

⁸ Memorie van Toelichting WIA, 2005. TK 2004-2005, 30 034, nr. 3.

⁹ Zelfstandige ondernemers zijn op dit moment nog niet verplicht verzekerd voor ziekte of arbeidsongeschiktheid.

2.2 Het hybride stelsel in de Ziektewet en de WGA

Sinds de invoering van de WIA in december 2005 kent de WGA een hybride systematiek. Eerder al bestond in de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) een hybride markt sinds 1998. Voor de Ziektewet (ZW) bestaat het hybride stelsel (weer) sinds maart 2003, nadat het in de jaren '90 ook had bestaan.¹⁰

In het hybride stelsel kunnen werkgevers zowel voor de Ziektewet als voor de WGA kiezen of zij zich publiek verzekeren (bij UWV) of dat zij eigenrisicodragers zijn (privaat). Publiek verzekeren betekent dat UWV de uitkering betaalt (gefinancierd uit de Werkhervattingskas, de Whk) en de dienstverlening op zich neemt. De (voormalig) werkgever betaalt een gedifferentieerde Whk-premie op basis van de uitkeringslasten voor haar (ex-) werknemers in de voorgaande jaren (grote werkgevers) of op basis van de uitkeringslasten voor medewerkers in de betreffende sector (kleine werkgevers). Voor middelgrote werkgevers is sprake van een mengvorm tussen werkgever- en sectorpremies. Eigenrisicodragers zijn betekent dat de (voormalig) werkgever verantwoordelijk is voor de betaling van uitkeringen en voor de dienstverlening. Dan is geen Whk-premie verschuldigd. De eigenrisicodragende werkgever kan het financieel risico eventueel verzekeren bij een private verzekeraar en/of de dienstverlening inkopen bij een uitvoerende partij. In het stelsel is een werkgever *by default* verzekerd bij UWV, maar kan hij ervoor kiezen om eigenrisicodragers te worden.

Het hybride stelsel geldt niet voor:¹¹

- a. Zieke werklozen (Ziektewet, financiering via de WW-premie en dienstverlening door UWV);
- b. Mensen in de WIA die minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn (WIA 35-min, financiële gevolgen voor de werknemer, soms biedt UWV dienstverlening aan);
- c. Mensen die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn (IVA, financiering via de Aof-premie en dienstverlening door UWV, maar niet gericht op werk);
- d. Mensen die langer dan 10 jaar in de WGA zitten (financiering via de Aof-premie en dienstverlening door UWV, maar doorgaans niet gericht op werk).

Volgens cijfers van UWV¹² valt in 2023 ongeveer de helft van de Nederlandse werknemers (gemeten naar loonsom) onder een werkgever die kiest voor eigenrisicodragerschap in de ZW. 65% van de uitzendkrachten valt onder een eigenrisicodragers, tegen 47% onder de overige werknemers. Deze percentages zijn vooral gedreven door grote werkgevers die vaak eigenrisicodragers zijn (76% van de werknemers onder grote uitzendbedrijven respectievelijk 68% onder overige werkgevers). Kleine en middelgrote werkgevers zijn doorgaans publiek verzekerd. Bij de WGA valt in 2023 ongeveer 38% van de werknemers (loonsom) onder een eigenrisicodragers. Ook hier geldt dat met name grote werkgevers hiervoor kiezen.

2.3 Juridische basis dienstverlening in de hybride markt

In deze paragraaf beschrijven we beknopt hoe de dienstverlening of ondersteuning naar werk in de relevante wetgeving is vastgelegd.^{13,14} Hoewel de onderzoeksvraag luidt: "In welke mate hebben (ex-)werknemers in de hybride markt *recht*

¹⁰ Sinds de start van het hybride stelsel zijn er nog de nodige veranderingen opgetreden in het stelsel om onbedoelde prikkels uit het systeem te verwijderen.

¹¹ Een specifiek geval betreft medewerkers waarvoor een no-riskpolis geldt. Het gaat bijvoorbeeld om mensen met een arbeidsbeperking of mensen die als gevolg van zwangerschap of orgaandonatie ziek worden. Als deze medewerkers ziek worden, komen de financiële gevolgen niet ten laste van de werkgever. Deze lasten worden gedekt via de Aof-premie. Wél gelden de reguliere regels voor de *dienstverlening*. Eigenrisicodragers zijn dus verantwoordelijk voor de re-integratie-inspanningen.

¹² UWV (2023) Gedifferentieerde premies WGA en Ziektewet 2024.

¹³ Wij danken mr. dr. Lucy van den Berg (VU Amsterdam) voor haar waardevolle inbreng bij de totstandkoming van deze paragraaf.

¹⁴ We gaan in deze paragraaf niet in op de vraag of de wetgeving in de praktijk ook wordt uitgevoerd en gecontroleerd.

op ondersteuning naar werk", ziet de wet- en regelgeving rondom dienstverlening voornamelijk - maar niet uitsluitend - op *plichten*. Het betreft plichten van (voormalig) werkgevers en UWV om (ex-)werknemers aan werk te helpen, en ook plichten voor (ex-)werknemers om hieraan mee te werken. De volgende wet- en regelgeving is onder meer van toepassing (niet limitatief):

a. **Eigenrisicodragende werkgevers:**

Ziektewet: Artikel 658a lid 6 van het Burgerlijk Wetboek 7, Artikelen 63a en 63c van de Ziektewet, Regeling procesgang eerste en tweede ziektejaar, Artikel 26 lid 2 van de Wet WIA, Beleidsregels beoordelingskader poortwachter;

WGA: Artikel 42 van de Wet WIA;

b. **UWV:**

Ziektewet: Regeling procesgang eerste en tweede ziektejaar voor vangnetters zonder werkgever, Artikel 26 lid 1 van de Wet WIA;

WGA: Artikel 39 van de Wet WIA;

c. **(ex-)werknemers:**

Ziektewet Plichten: Artikelen 29g en 30 van de Ziektewet;¹⁵

WGA Plichten: Artikelen 27 tot en met 30, 88 en 89 van de Wet WIA;

WGA Rechten: Artikelen 34 en 39 van de Wet WIA (geldt alleen voor verzekerden bij UWV),¹⁶ Memorie van Toelichting Wet WIA (voor eigenrisicodragers).

2.3.1 *Plichten voor eigenrisicodragers en UWV in de Ziektewet*

Sinds de Wet verbetering poortwachter in 2001 hebben **eigenrisicodragers** rondom re-integratiedienstverlening vergelijkbare plichten als werkgevers van zieke werknemers die nog in loondienst zijn. Zij hebben de plicht om zieke (ex-)werknemers gedurende minimaal twee jaar na de eerste ziekte dag te ondersteunen naar werk volgens een aantal voorschriften. Dit gaat bijvoorbeeld om het opstellen van een plan van aanpak en een re-integratieverslag (Artikel 26 lid 2 van de Wet WIA). Hierover zijn voorts voorschriften zoals een periodieke evaluatie - in ieder geval aan het einde van het eerste ziektejaar (Regeling procesgang eerste en tweede ziektejaar). Ook staan in deze regeling de beoordelende taken van de bedrijfsarts en/of arbodienst, die de eigenrisicodragers volgens artikel 63c van de Ziektewet moet inschakelen. Voldoet de voormalig werkgever niet aan de re-integratieverplichtingen, dan legt UWV een sanctie op. UWV toetst de geleverde re-integratie-inspanningen aan de hand van de Beleidsregels beoordelingskader poortwachter.

UWV heeft binnen de Ziektewet minder wettelijk vastgelegde verplichtingen dan eigenrisicodragers. UWV heeft, in tegenstelling tot een eigenrisicodragers, niet dezelfde re-integratieverplichtingen als een werkgever richting een zieke werknemer in dienst. De regeling *Procesgang eerste en tweede ziektejaar voor vangnetters zonder werkgever* lijkt op de variant die geldt voor eigenrisicodragers, maar de re-integratie-inspanningen worden niet wettelijk getoetst op straffe van een sanctie. Dit verschil tussen UWV (lid 1) en eigenrisicodragers (lid 2) komt tot uitdrukking in artikel 26 van de Wet WIA.

2.3.2 *Plichten voor eigenrisicodragers en UWV in de WGA*

In de WGA bevat de wetgeving een stuk minder concreet uitgewerkte verplichtingen rondom dienstverlening dan in de Ziektewet. **Eigenrisicodragers** zijn via artikel 42 van de Wet WIA verplicht om "de inschakeling van arbeid [te bevorderen]", in het eigen bedrijf of bij een andere werkgever. Hiervoor moet de eigenrisicodragers maatregelen treffen, maar de wetgeving is niet uitgesproken over de manier waarop. Verder moet de eigenrisicodragers periodiek het plan van aanpak evalueren. Er is geen sprake van een toetsingsmechanisme zoals in de Wet verbetering poortwachter.

UWV is volgens Artikel 39 van de Wet WIA gebonden aan het opstellen van een re-integratieplan en re-integratievisie

¹⁵ In de Ziektewet is geen "recht op ondersteuning naar werk" opgenomen.

¹⁶ In de Wet WIA is geen "recht op ondersteuning naar werk" opgenomen voor (ex-)werknemers van eigenrisicodragers.

waar zowel plichten als *rechten* in samenspraak met de (ex-)werknemer worden vastgelegd. Omdat UWV ook te maken heeft met rechten voor (ex-)werknemers (zie volgende paragraaf), kan gesteld worden dat UWV in de WGA moet voldoen aan meer wettelijke eisen dan eigenrisicodragers.

2.3.3 Rechten en plichten voor (ex-)werknemers in de hybride markt

Zoals gezegd spreekt de wet- en regelgeving rondom dienstverlening in de regel over plichten, en minder over rechten. Toch staat in Artikel 34 van de Wet WIA over de WGA: “De verzekerde die recht heeft op een WGA-uitkering *die niet ten laste komt van een eigenrisicodrager*, heeft recht op ondersteuning bij arbeidsinschakeling”. Met andere woorden: **WGA-gerechtigden die bij UWV verzekerd zijn, hebben wettelijk recht op hulp naar werk**. Dit is verder verankerd in artikel 39 waarin staat dat UWV samen met de (ex-)werknemer de rechten (en plichten) vastleggen in een re-integratieplan en -visie. Voor (ex-)werknemers van eigenrisicodragers is dit “recht” enkel in de memorie van toelichting op de Wet WIA¹⁷ beschreven, waarmee het formeel gezien niet wettelijk verankerd is. We citeren: “Het recht op ondersteuning wordt in geval van eigenrisicodragen afgeleid van de wettelijk vastgelegde re-integratie verantwoordelijkheid van de eigenrisicodrager. Gezien de financiële prikkels die de eigenrisicodrager heeft, is volstaan met het stellen van (wettelijke) minimumvoorwaarden aan de re-integratietaak. Hij krijgt dus een grote vrijheid om zijn re-integratieverantwoordelijkheid in te vullen.” In de Ziektewet wordt überhaupt geen melding gemaakt van recht op ondersteuning naar werk.

De Ziektewet en WGA bevatten verschillende plichten rondom dienstverlening. De meest in het oog springende staan in artikelen 29g (voor het UWV-deel) en 30 van de Ziektewet en artikelen 27 tot en met 30 van de Wet WIA. In de basis leggen deze artikelen vast dat de (ex-)werknemer verplicht is om zich in te spannen om passende arbeid te vinden en mee te werken aan activiteiten die bijdragen aan het herstel en/of het verkrijgen van passende arbeid, ook als hij daarvoor een aanwijzing krijgt. Zo moet de (ex-)werknemer meewerken aan het opstellen en uitvoeren van een re-integratieplan en re-integratievisie, en vervolgens ook doen wat daarin is vastgelegd. Opvallend daarbij is dat de verzekerde ook moet *voorkomen* dat recht op een arbeidsongeschiktheid *ontstaat* (artikel 28). Als deze verplichtingen niet voldoende worden nageleefd, is UWV (artikel 88 wet WIA) of de eigenrisicodrager (artikel 89) gemachtigd een sanctie op te leggen.

2.4 Beleidstheorie en economische prikkels rondom dienstverlening in het hybride stelsel

Wij beschrijven in deze paragraaf beleidstheorie van de hybride markt, en de economische prikkelwerking die hierin is beoogd. De werkgevers en uitvoerders lichten we met name uit, omdat de prikkels binnen het hybride stelsel vooral zien op deze actoren. Uiteraard bevatten de stelsels van de ZW en WGA ook prikkels voor werknemers, bijvoorbeeld via de berekening van de uitkeringshoogte¹⁸, sancties, et cetera. Deze prikkels voor werknemers verschillen echter in beginsel niet tussen publiek verzekerden versus eigenrisicodragers. Kortom: in onze beleidstheoretische analyse van de dienstverlening beperken we ons tot de financiële prikkels voor werkgevers en uitvoerders. In het volgende hoofdstuk bespreken we nuances rond deze financieel-economische beleidstheorie.

De beleidstheorie is in de kern dat private partijen onderling en UWV elkaar scherp houden, wat leidt tot betere dienstverlening. Een belangrijk uitgangspunt van het stelsel is dat er voor werkgevers prikkels zijn die hen stimuleren de instroom te beheersen (preventie, bijvoorbeeld in de vorm van investeren in duurzame inzetbaarheid of ondersteuning naar herstel gedurende de loondoorbetalingsperiode) en de uitstroom te bevorderen door middel van onder andere dienstverlening. Werkgevers zouden dan in de hybride markt keuzevrijheid hebben om het kwalitatief beste en/of meest passende aanbod in te kopen of zelf aan te bieden. De theorie is vervolgens dat (ex-)werknemers hier baat bij hebben in de zin dat betere dienstverlening aan (ex-) werknemers kan worden aangeboden, met een sneller en/of duurzamer

¹⁷ [Memorie van Toelichting WIA, 2005.](#)

¹⁸ In het rapport van APE (2018) worden de uitkeringshoogten uitgebreid toegelicht.

herstel en werkhervatting tot gevolg. Het gevolg is onder andere dat de maatschappelijke baten in de vorm van betere gezondheid en meer arbeidsparticipatie toenemen.

De financiële prikkels voor *werkgevers* lopen onder meer via premiedifferentiatie van de publieke of private arbeidsongeschiktheidsverzekering. Bij UWV gaat dit via het eerder geïntroduceerde wettelijke premiestelsel. Grote (en voor een deel middelgrote) werkgevers betalen een hogere premie als hun medewerkers (op basis van de historie) vaker of langer in de WGA- of Ziektewet terechtkomen. Kleine werkgevers in het publieke deel betalen een gemiddelde sectorpremie, omdat kleine werkgevers vanwege hun omvang risico's niet kunnen samenvoegen. De stelsels van de ZW en WGA werken op dit vlak in de kern hetzelfde. Private verzekeraars baseren hun premies op de (deels op basis van historie) verwachte *toekomstige* schadelast (zie ook hoofdstuk 3). Ook hier kan meer "schade" bij een werkgever in het verleden een reden zijn om voor deze werkgever een hogere premie te rekenen. Om de hogere premies te vermijden, kunnen werkgevers meer doen om ziekte en arbeidsongeschiktheid te voorkomen.

Private *uitvoerders en verzekeraars* ervaren zelf ook vanuit het hybride stelsel financiële prikkels, namelijk om via bijvoorbeeld goede dienstverlening en preventie hun "schadelast" of uitvoeringskosten te beperken. Dit valt onder de brede term "actieve schadelastbeheersing". Immers: hoe minder instroom of hoe meer uitstroom, hoe minder schade (kosten) en dus meer winst of marktaandeel voor de verzekeraars of uitvoerders. Zo ervaren zij ook prikkels om geen onnodige dienstverlening aan werkgevers en werknemers te bieden of deze in te kopen. Als een eigenrisicodragers geen verzekeraar of uitvoerder heeft, noemen wij die een 'zuivere eigenrisicodragers'. Ook voor deze werkgevers geldt een financiële prikkel in het stelsel: hoe beter de dienstverlening, hoe lager de (zelf te vergoeden) uitkeringslasten. Bij UWV is de geldelijke prikkel in theorie kleiner. UWV heeft immers geen winstoogmerk. Tegelijkertijd kunnen publieke kostenbesparingen een prikkel zijn.

Het bovenstaande leidt tot de hypothese dat de financiële prikkels bij *privaat verzekerde werkgevers en private uitvoerders* sterker worden gevoeld dan in het publieke deel van het stelsel. Dit kan in theorie meerdere effecten hebben. De beleidstheorie voorspelt niet direct of de publieke of juist private kant van het stelsel beter zou presteren op het gebied van preventie en dienstverlening. Wel leiden sterkere financiële prikkels in de economische theorie tot meer focus op dienstverlening voor de kansrijken. Voor hen is de 'businesscase' van intensieve dienstverlening naar verwachting immers gunstiger.¹⁹ Vanwege de publieke aard van de organisatie kan theoretisch gezien worden verwacht dat UWV zijn keuzes in de dienstverlening minder baseert op de businesscase (ten opzichte van private partijen) en meer op bredere maatschappelijke baten.

2.5 Theorie versus praktijk: randvoorwaarden en het belang van andere beweegredenen

Voor de werking van deze theoretisch gefundeerde prikkels in het systeem zijn enkele randvoorwaarden belangrijk.

Transparantie is bijvoorbeeld essentieel. Is de werkgever bekend met de mogelijkheden die de markt biedt? De rapportage van de commissie OCTAS concludeerde al dat het grootste knelpunt in het systeem van arbeidsongeschiktheid in Nederland ziet op de complexiteit van het stelsel: "Ook voor werkgevers, betrokken instanties en hun professionals is de complexiteit een knelpunt".²⁰ Daarbij is van belang welke beslisinformatie beschikbaar is. Valt een verzekeraar of arbodienst met goede dienstverlening en actieve schadelastbeheersing op in de markt? De kwaliteit van dienstverlening is niet altijd even goed zichtbaar of vergelijkbaar tussen partijen. De vraag is dus of aan deze transparantierandvoorwaarde wordt voldaan.

Een tweede randvoorwaarde is **voldoende uitvoeringscapaciteit** bij UWV voor de poortwachterfunctie en met name voor (her)beoordelingen. De achterstand aan beoordelingen betekent meer voorschotten. Hierdoor functioneert de

¹⁹ Voor de minder kansrijken is het met name voor private partijen opportuun om herbeoordelingen aan te vragen, zodat de uitstroom naar de IVA groeit; de IVA-schadelast wordt immers niet doorberekend naar de werkgever of verzekeraar. Een dergelijke prikkel geldt ook voor werkgevers aan publieke kant, maar niet voor UWV.

²⁰ OCTAS, 2024, p.5.

activeringsprikkel bij werknemers minder goed. Ook heeft de uitvoeringscapaciteit invloed op de dienstverlening. Een beoordeling is immers belangrijke informatie om maatwerk te kunnen bieden in de re-integratiedienstverlening.

Een derde randvoorwaarde voor het functioneren van de hybride markt is in zekere mate **een gelijk speelveld** tussen UWV en eigenrisicodragers (met en/of zonder private verzekeraar en/of uitvoerder). Als dit niet voldoende geborgd is, dan kunnen de verschillende betrokken partijen elkaar minder goed scherp houden. In de afgelopen tien jaar zijn er meerdere veranderingen geweest in het hybride stelsel, waardoor het gelijke speelveld meer borging kent. Tegelijkertijd zien we dat het gelijke speelveld in de praktijk nooit volledig haalbaar is, bijvoorbeeld omdat (niet uitputtend):

- a. UWV met een omslagstelsel werkt, en private partijen met een kapitaaldekkingstelsel. Simpel gezegd betekent dit dat UWV de huidige uitkeringslasten financiert met huidige premie-inkomsten, terwijl verzekeraars *toekomstige* verwachte uitkeringslasten financieren met huidige premie-inkomsten. In hoofdstuk 3 is verder uitgewerkt hoe deze verschillen praktijkgevolgen hebben;
- b. In het publieke systeem afspraken zijn verwerkt over solidariteit. In eerste instantie zijn werkgevers publiek verzekerd, tenzij deze werkgevers kiezen voor het eigenrisicodragerschap. Dit betekent ook dat er een selectiemechanisme kan plaatsvinden in de hybride markt: UWV bedient andersoortige werkgevers dan de private markt;
- c. UWV in beginsel niet in bezwaar gaat tegen de eigen uitspraken (bijvoorbeeld het resultaat van een beoordeling).²¹

Verder is relevant dat de scheidslijn tussen publiek en privaat in de praktijk niet zo zwart-wit is. De werkprocessen in het private deel zijn vervlochten met publieke processen. De volgende voorbeelden wijzen eerder op een stelsel van publiek-private samenwerking dan strikt genomen 'concurrentie':

- a. UWV voert beoordelingen uit zoals de Eerstejaarszietwetbeoordeling, de WIA-claimbeoordeling en -herbeoordelingen, ook voor eigenrisicodragers;
- b. UWV neemt de uitkeringsverstrekking over van werkgevers die bij de uitvoering van de Ziektewet hun verantwoordelijkheid niet (kunnen) dragen of hun verplichtingen niet na (kunnen) komen;²²
- c. (Ex-)werknemers van eigenrisicodragers kunnen bij UWV in beroep gaan indien een werkgever de ZW-claim afwijst. UWV neemt dan een beslissing en biedt rechtsbescherming;
- d. Voor de WGA bestaat de mogelijkheid dat eigenrisicodragers de betaling van WGA-uitkeringen laat verrichten door UWV;
- e. Eigenrisicodragers kunnen UWV inhuren, bijvoorbeeld bij kwesties rond dagloonbepaling;
- f. Tot slot komt het voor dat (ex-)werknemers een samenloop hebben van uitkeringen, zoals een WGA-uitkering bij een eigenrisicodragers in combinatie met een WW-uitkering (bij UWV). Indien een verzekerde meerdere uitkeringen heeft, kan dus een publiek-private vorm van dienstverlening ontstaan.

Tot slot markeren we dat partijen zich niet per definitie gedragen zoals theoretisch beoogd. Daarnaast zijn financiële prikkels niet de enige beweegredenen van (ex-)werknemers, UWV, werkgevers, dienstverleners, private verzekeraars en private uitvoerders. Ook intrinsieke motivatie speelt een belangrijke rol. (Ex-)werknemers zijn vaak genoeg gemotiveerd om te herstellen van ziekte en weer aan het werk te gaan vanuit het oogpunt van hun eigen welzijn (zie hoofdstuk 4). Ook geven marktpartijen aan dat zij vanuit hun maatschappelijke rolopvatting willen bijdragen aan het herstel van (ex-)werknemers, of in ieder geval voldoen aan de minimale wettelijke vereisten (hoofdstuk 3).

²¹ Uiteraard kunnen werkgevers en (ex-)werknemers zelf wel in bezwaar over het resultaat van een beoordeling.

²² Dit komt in de praktijk overigens niet zo vaak voor.

3 De dienstverlening van marktpartijen

In dit hoofdstuk beschrijven we de dienstverlening in de hybride markt vanuit het perspectief van marktpartijen. Hierbij volgen we zoveel mogelijk de opzet die gevolgd is in het eerdere onderzoek van APE (2018). Dat onderzoek was afgebakend tot de WGA en beschreef alleen de dienstverlening op het private deel van de hybride markt. In dit onderzoek gaan we ook in op de dienstverlening voor ZW en beschrijven we zowel de dienstverlening op het private als het publieke deel, met een focus op de recente ontwikkelingen. We hebben gesproken met een representatieve groep private uitvoerders, met medewerkers van UWV, en een tweetal grote eigenrisicodragers zonder verzekeraar.

3.1 Samenvatting van dit hoofdstuk

De hybride markt vertoont de laatste jaren een stabiel beeld waarin werkgevers niet opvallend vaak wisselen tussen een publieke verzekering en eigenrisicodragerschap. Transities zijn vaak gedreven door wijziging in wet- en regelgeving. In recente jaren zijn daardoor uitzendbedrijven eigenrisicodrager geworden. Op de markt richten minder verzekeraars zich actief op de ZW. Dit komt doordat (grotere) eigenrisicodragers het risico zelf kiezen te dragen (veelal zonder verzekering) en doordat het voor kleine werkgevers aantrekkelijk is om zich publiek te verzekeren. Er hebben zich enkele fusies en overnames voorgedaan waardoor de markt wat meer geconcentreerd is rond een beperkter aantal partijen. Een andere markttrend is de grotere rol van intermediairs op de markt.

De werkprocessen voor ZW en WGA zijn inhoudelijk weinig veranderd de afgelopen jaren. Voor een belangrijk deel vloeien processtappen voort uit wet- en regelgeving en deze is de afgelopen jaren grotendeels ongewijzigd gebleven. Er zijn ook geen grote verschillen in de dienstverlening tussen UWV en private partijen wat betreft processtappen. Wel wordt er met name in de ZW door private partijen eerder contact met de (ex-)werknemer gelegd. De precieze processen zijn in de paragrafen 3.4 en 3.5 beschreven. Wel geven gesprekspartners aan dat er een verdergaande professionalisering heeft plaatsgevonden. Werkprocessen zijn efficiënter geworden, er wordt meer en beter gebruik gemaakt van automatisering, er is ook meer ervaring bij andere partijen in de keten zoals re-integratiebedrijven.

Op het terrein van re-integratie van (ex-)werknemers zijn er eveneens geen grote veranderingen geweest de afgelopen jaren. We zien wel een duidelijke verandering in de wijze van benadering. De (ex-)werknemer staat volgens gesprekspartners veel centraler in het proces dan voorheen. Partijen bekijken via klantreizen waar deze tegenaan loopt en proberen hun processen zo klantvriendelijk mogelijk te maken, ook met het oog op betere re-integratieresultaten. Er is meer maatwerk mogelijk. Zo is er meer oog voor de persoonlijke situatie op het terrein van zorg en schulden. Er lijkt binnen het re-integratieproces meer aandacht voor duurzame plaatsing en minder voor de kortste weg naar werk. Ook wordt onder invloed van de toeslagenaffaire de menselijke maat meer gehanteerd.

Ook op het procesoverstijgend niveau is er sprake van een gestaag verdergaande professionalisering. Alle partijen doen in meerdere of mindere mate aan kennisontwikkeling en intervisie voor hun professionals. Het benutten van de mogelijkheden van het gebruik van big data is ook een trend. Resultaten van providers worden beter gemonitord en gebenchmarkt. Respondenten tekenen daarbij aan dat het lastig is om effecten vast te stellen aangezien deze ook afhankelijk zijn van de situatie op de arbeidsmarkt. Daarnaast zijn er periodieke klantonderzoeken onder werkgevers en (vooral bij UWV) (ex-)werknemers. Bij UWV zijn door de grotere aantallen de mogelijkheden voor kennisontwikkeling en onderzoek groter. Bij private partijen lijkt er daarentegen meer aandacht te zijn voor technologische innovatie. Daar is men meer gericht op het benutten van Artificial Intelligence (AI), hoewel de ontwikkelingen daarvan bij de meeste private partijen nog in de kinderschoenen staan.

Aan de andere kant noemen respondenten ook ontwikkelingen die de re-integratie juist bemoeilijken. Zo vormt de langere wachttijd tot het beschikbaar komen van de resultaten van beoordelingen (eerstejaarsziektewetbeoordeling, WIA-claimbeoordeling en herbeoordelingen), een belemmering voor snelle re-integratie. Maatwerk in de re-integratie vereist namelijk een goede beoordeling van de mogelijkheden van een (ex-)werknemer. Ook worden er kanttekeningen geplaatst bij de beperkte mogelijkheden tot gegevensuitwisseling in relatie tot de AVG. Zo moeten (ex-)werknemers bij de inschakeling van een extern re-integratiebedrijf al hun gegevens opnieuw aanleveren.

Het is niet evident of er nu sprake is van meer inzet op actieve schadelastbeheersing. Er worden niet beduidend meer interventies ingezet om de uitstroom te bevorderen. Preventief in de loondoorbetaling, als er niet direct een verzekerd belang is, lijken sommige partijen zelfs iets minder vaak interventies in te zetten, al hangt dit af van de contractvorm voor de WGA-verzekering en mogelijkheden tot co-financiering door de werkgever. Verder zien we ook dat er selectiever dan voorheen wordt ingezet op herbeoordelingen (een andere vorm van actieve schadelastbeheersing), omdat er op dit moment een achterstand aan WIA-claimbeoordelingen is. Zo lijken de maatregelen tot schadelastbeheersing dus vooral gericht en op basis van maatwerk ingezet te worden en men beschikt daarvoor ook over steeds meer kennis.

3.2 Onderzoeksmethodiek

Voor dit onderdeel van het onderzoek hebben we diepte-interviews gevoerd met marktpartijen die zich bezighouden met ZW- en WGA-dienstverlening. Aan de publieke kant betreft dit UWV, waar interviews uitgevoerd zijn met functionarissen van de divisies Uitkeren, Sociaal Medische Zaken en Werkbedrijf. Aan de kant van private partijen zijn één of meerdere gesprekken gevoerd met Achmea, Nationale Nederlanden, ASR, Sazas en Acture. Al deze partijen maakten ook deel uit van het eerdere APE-onderzoek. Acture voert verzekeringen op volmachtbasis uit en maakte als private partij deel uit van het vorige onderzoek onder de naam VSZ. Acture is naast volmacht ook uitvoerder van ZW en WGA van werkgevers die eigenrisicodrager zijn zonder verzekering of die een verzekering hebben maar niet bij Acture zelf. Ook bij Nationale Nederlanden is het mogelijk om alleen casemanagement in te kopen zonder verzekering, namelijk via HCS. ASR en Achmea doen dit niet. Daarnaast hebben we gesproken met twee grote eigenrisicodragers zonder verzekering ("zuivere eigenrisicodragers"), één uit de financiële sector en één uit de publieke sector. Deze werkgevers zijn geanonimiseerd.

De geselecteerde private verzekeraars vormen gezamenlijk een groot deel van de markt voor ZW- en WGA-verzekeringen. Hoewel marktaandeelen niet exact bekend zijn en ondanks verschillen tussen WGA en ZW is onze schatting dat deze vijf spelers gezamenlijk ongeveer 75-80% van de relevante markt van private verzekeraars bestrijken. Eigenrisicodragen zonder verzekering komt bij de ZW aanzienlijk vaker voor dan bij de WGA. De markt kenmerkt zich de afgelopen jaren door een concentratie van deze private marktspelers. Zo zijn de Amersfoortse en Aegon opgegaan in ASR en Delta Lloyd in Nationale Nederlanden. Het hoge marktaandeel van de gesprekspartners geeft vertrouwen dat wij representatieve uitspraken kunnen doen over deze verzekeringsmarkt, net als over UWV. De uitspraken die wij doen over de zuivere eigenrisicodragers zijn indicatief; wij kunnen niet vaststellen in hoeverre deze twee partijen representatief zijn voor alle werkgevers in Nederland.

In de interviews zijn we ingegaan op de dienstverlening voor ZW en WGA en de ontwikkelingen en trends die daarin hebben plaatsgevonden. Binnen de dienstverlening hebben we net als in het eerdere APE-onderzoek onderscheid gemaakt naar een aantal fasen van preventie en intake tot uitstroom uit de uitkering. We kijken daarbij naar het proces zelf, de ontwikkelingen over de afgelopen jaren en de verschillen tussen de dienstverlening bij UWV, private verzekeraars en uitvoerders en zuivere eigenrisicodragers.

Wij hebben in dit onderzoek interviews gehouden met medewerkers die zich veelal op management- of stafniveau bevinden in de publieke of private organisatie. Hoewel alle geïnterviewde personen naar onze mening goed ingevoerd zijn en goed zicht hebben op de hybride markt en de uitvoeringsprocessen binnen de eigen organisatie, bestaat het risico dat de antwoorden op onze vragen uitgangspunten of de gewenste situatie weerspiegelen. Daarnaast bestaat het

risico van sociaal-wenselijke antwoorden. Wij hebben daarom in de interviews op punten goed doorgevraagd naar voorbeelden of bewijs. Wij hebben de beweringen niet verder getoetst aan de uitvoeringspraktijk zelf of via aanvullend cijfermateriaal.

Voordat we ingaan op de werkprocessen voor de uitvoering van ZW en WGA, beschrijven we de ontwikkelingen in de omgeving van de hybride markt volgens onze gesprekspartners. Deze hebben niet direct betrekking op de dienstverlening maar kunnen indirect wel gevolgen hebben voor de dienstverlening. Na beschrijving van de werkprocessen voor ZW en WGA volgen trends en ontwikkelingen, innovatie en effectmeting in de hybride markt.

3.3 Ontwikkelingen omgeving hybride markt

3.3.1 *Hybride markt stabiel*

Zoals in hoofdstuk 2 vermeld zijn kleine werkgevers veelal in het publieke bestel verzekerd en zijn grote werkgevers vaker eigenrisicodragers. Dit geldt zowel voor de ZW als de WGA. Het eigenrisicodragerschap is voor kleine werkgevers ingewikkelder omdat re-integratie en arbodienstverlening vormgegeven moet worden en ook uitkeringen verricht moeten worden.

Bij de ZW komt eigenrisicodragen zonder verzekering vaker voor dan bij de WGA, daar het risico veelal voorspelbaarder is en financieel minder groot in omvang. Dit komt omdat het ZW-risico is beperkt tot maximaal twee jaar. Bovendien kan dit ook komen doordat de werkgever weinig flexibele (tijdelijke, uitzend-)contracten heeft en er dus weinig beroep op de ZW gedaan wordt door de verzekerde werknemers. Bij het eigenrisicodragen wordt dienstverlening vaak extern ingekocht, ook door grote werkgevers: arbodienstverlening, casemanagement, re-integratie en interventies.

3.3.2 *Transities door wijzigingen in wet- en regelgeving*

De afgelopen jaren zijn er niet bovenmatig veel transities geweest van publiek naar privaat en vice versa. In het verleden bleken met name wetswijzigingen te leiden tot veel transities op de hybride markt. De laatste grote wetswijziging die van invloed was, is de samenvoeging van WGA-vast en WGA-flex in 2017 bij de keuze om eigenrisicodragers te worden. Voorheen hadden werkgevers de mogelijkheid voor vast personeel eigenrisicodragers te zijn en voor flexibele krachten niet, vice versa.

Binnen de uitzendbranche zijn er wel veranderingen in wet- en regelgeving. Sinds 2020 is in de Wet Arbeidsmarkt in Balans de sectorverloning voor uitzendbedrijven afgeschaft. Voorheen konden uitzendbedrijven voor publieke verzekering (onderdelen van) hun bedrijf onderbrengen in de sector waarin de uitzendkrachten werkzaam waren, bijvoorbeeld de havensector. Dit was aantrekkelijk aangezien uitzendkrachten een hoog risico kennen. Sinds 2020 vallen alle uitzendbedrijven ongeacht de branches waarin zij werkzaam zijn onder de uitzendsector. Hierdoor stegen voor veel uitzendbedrijven de premielasten bij publieke verzekering. Het werd daarmee aantrekkelijker om eigenrisicodragers te worden.

Verder is er in de meest recente cao voor uitzendkrachten (ingaaande vanaf 1 juli 2023) bepaald dat zij bij ziek worden niet onmiddellijk in de ZW terechtkomen maar pas aan het einde van hun contract, net als bij reguliere werknemers. Dit heeft geleid tot een grote daling van het aantal ZW-meldingen uit deze groep, aangezien zij pas later na hun eerste ziekte dag onder de ZW vallen. Welke invloed dit zal hebben op de verzekerings situatie publiek/privaat is nog niet duidelijk.

3.3.3 *Marktconcentratie en grotere rol intermediairs private markt*

Zoals eerder vermeld hebben er op de markt enkele fusies en overnames plaatsgevonden. Daarnaast hebben sommige verzekeraars ook casemanagementbedrijven of re-integratiebedrijven opgekocht om de dienstverlening over de hele

keten zoveel mogelijk in eigen huis te hebben. Verder is de rol van intermediairs belangrijker geworden volgens gesprekspartners. Deze partijen zijn er om werkgevers te ontzorgen op hrm-brede onderwerpen, waarbij zij zich richten op dienstverlening en ook verzekeringsoplossingen voor ZW- en WGA-risico's. Sommige van deze bedrijven komen vanuit de hrm-kant, andere vanuit de actuariële kant. Dergelijke intermediairs adviseren werkgevers over inzetbaarheid, verzuim en de inkoop van dienstverleners of verzekeringsoplossingen. Verzekeraars zijn meer gebruik gaan maken van dergelijke partijen en hebben soms ook deze partijen ingelijfd om dichter op de werkgever zitten zoals Nationale Nederlanden met HCS. In het mkb en specifiek de agrarische sector vormen accountants een intermediaire schakel tussen werkgevers en verzekeringsoplossingen voor ZW en WGA.

3.3.4 *Minder animo private verzekering voor ZW*

De private markt voor verzekering van het ZW-risico wordt volgens gesprekspartners kleiner. Grote verzekeraars maken een terugtrekkende beweging en bieden soms geen actief nieuwe polissen meer aan. De redenering daarachter is dat het voor kleine werkgevers aantrekkelijk is zich publiek te verzekeren en dat grote werkgevers veelal het risico zelf dragen zonder verzekering. Dit maakt dat de aantallen en het financieel volume op de markt klein zijn. Sommige verzekeraars bieden ZW alleen in combinatie met WIA aan of richten zich specifiek op de uitzendmarkt.

3.3.5 *Achterstand beoordelingen UWV*

De beoordelingen (WIA-claimbeoordeling, eerstejaarsziektewetbeoordeling (EZWB) en herbeoordeling) zijn een publieke taak. Op dit moment is er sprake van een mismatch tussen de vraag naar en het aanbod van sociaal-medische beoordelingen. Door de mismatch is er een achterstand aan WIA-claimbeoordelingen. Sinds eind 2023 loopt de achterstand iets terug. Voor de WIA-beoordeling kan het wachten betekenen dat niet duidelijk is waar de uitvoerder (publiek of privaat) en de (ex-) werknemer aan toe zijn. Dit kan mogelijk ook gevolgen hebben voor de re-integratie.

Als reactie op de achterstand in beoordelingen zijn private verzekeraars de dossiers voor diverse beoordelingen beter gaan voorbereiden, zowel voor de claimbeoordeling als bij herbeoordelingen. Men hoopt hiermee dat de beoordeling sneller zal verlopen. Hierbij wordt eerder te veel dan te weinig informatie gegeven. Herbeoordelingen worden bijvoorbeeld beter voorbereid met onderbouwing van de arbeidsdeskundige (AD), ook als dit achteraf niet noodzakelijk blijkt te zijn. Vroeger werd deze stap vaker overgeslagen en moest UWV ernaar vragen. Naast een snellere afhandeling hopen private partijen door het zo compleet en uitgebreid aanleveren van gegevens 'bovenop de stapel' te belanden, al beseft men ook dat dit lang niet altijd werkt, zeker wanneer andere partijen dit ook doen.

Verder zijn sommige private partijen door de achterstand in beoordelingen meer terughoudend geworden met het aanvragen van herbeoordelingen. Daarnaast worden herbeoordelingen ook beter voorbereid in de hoop dat UWV sneller en in kortere tijd een beslissing kan nemen. Tegelijkertijd signaleren gesprekspartners ook dat er private partijen zijn die nog steeds proberen om voor WGA-(ex-)werknemers een IVA-stempel te verkrijgen met als doel om op uitkeringslasten te besparen. Er zijn overleggen over samenwerking tussen UWV en private partijen onder de noemer 'gemotiveerd aanvragen'. De resultaten van deze aanpak, die nog in ontwikkeling is, zijn nog niet bekend.²³

3.3.6 *Mismatch tussen premie en uitkeringen bij schokken*

Door het verschil in financieringsstelsels, omslagstelsel bij publiek verzekerde werkgevers en rentedekkingsstelsel op de private markt, zijn er per definitie verschillen in premiestelling. In een stabiele omgeving leidt dit tot een systeem waarbij publiek en privaat gezamenlijk kunnen opereren. De afgelopen jaren kennen echter schokken als een hoge inflatie (waardoor kosten stijgen), een grote verhoging van het minimumloon (waardoor uitkeringen stijgen) en de covid-pandemie. Dit kan leiden tot niet-voorziene stijgingen in uitkeringen. Zowel UWV als private verzekeraars komen dan niet altijd uit met de premie omdat zij plotselinge schokken beperkt in hun premies hebben kunnen verwerken. Private

²³ [Voortgangsbrief sociaal-medisch beoordelen, Kamerbrief 21 mei 2024.](#)

verzekeraars geven aan dat zij hierbij door het stelsel meer last hebben van dergelijke schokken dan UWV. Private verzekeraars hebben bijvoorbeeld langer lopende contracten (veelal drie jaar) en hebben bij een gelijkblijvend premiepercentage dus te weinig inkomsten om uitgaven te dekken. Op plotselinge veranderingen kunnen zij dus iets minder goed anticiperen dan UWV. Bij al te grote schokken geven private verzekeraars aan dat deze een gevaar vormen voor een *level playing field*.

3.3.7 Covid-pandemie

De covid-pandemie heeft diverse effecten gehad. Allereerst heeft dit geleid tot veel ziekteverzuim en een aantal long-covid gevallen. Verder konden (ex-)werknemers niet fysiek 'gezien' worden. Dit draagt ook bij aan achterstanden in de diverse beoordelingen (WIA-claimbeoordeling, EZWB en herbeoordeling). Ook de reguliere dienstverlening kon niet altijd face to face plaatsvinden. Positief aan de pandemie is wel dat videobellen versneld gebruikelijker is geworden, zowel met de (ex-)werknemer als onderling bij collegiaal overleg. Hier maakt met name de private kant gebruik van. Ook thuiswerken is meer in zwang geraakt. Ten derde was re-integratie in die tijd lastiger. Dit gold allereerst voor re-integratie bij de eigen werkgever waarbij de werklocatie gesloten was en er weinig tot geen mogelijkheden waren tot thuiswerken. Ook werd re-integratie bij andere werkgevers destijds bemoeilijkt doordat er weinig vacatures opengesteld werden en werkgevers huiverig waren met het aannemen van nieuwe werknemers. Tot slot was ook de handhaving lastiger, doordat bedrijven gesloten waren en werknemers ook niet altijd thuis gecontroleerd konden worden vanwege de geldende contactbeperkingen als gevolg van de pandemie.

3.4 Werkproces ZW

Het onderzoek naar het werkproces van de ZW is afgebakend tot de vangnetgroepen waarvoor concurrentie is op de hybride markt, te weten werknemers die ziek uit dienst gaan na afloop van een tijdelijk contract en zieke uitzendkrachten. De groep zieke werklozen, die onder UWV vallen, zijn dus buiten beschouwing gelaten. Bij UWV verschillen de stappen uit het werkproces van de ZW overigens niet tussen groepen. De meeste private verzekeraars maken ook geen expliciet onderscheid tussen einddienstverbanders en uitzendkrachten. Eén verzekeraar, met veel uitzendkrachten in zijn verzekerde populatie heeft wel een expliciet onderscheid. We gaan hier aan het einde van deze paragraaf apart op in.

De algehele procesgang van ZW wordt in grote mate bepaald door wat wettelijk voorgeschreven is, meer dan bij de WGA (zie ook paragraaf 2.3). Hierdoor is er een grote eenduidigheid van inrichting van het proces. Feitelijk gaat het bij de ZW om een werkproces dat geënt is op de verplichtingen die de Wet verbetering poortwachter met zich meebrengt, alleen is de werknemer niet meer in dienst bij de werkgever waarbij de eerste ziekte dag ontstaan is.

3.4.1 Melding

De uitvoering van de ziekte wet start met een (in vrijwel alle gevallen digitale) melding van de werkgever bij ziek uit dienst. Voor die tijd gebeurt er bij UWV niets. Bij private verzekeraars veelal ook niet, tenzij de werkgever voor zijn werknemers een verzuimverzekering heeft afgesloten bij dezelfde verzekeraar. Zonder verzuimverzekering is het eerste signaal de ZW-melding.

Bij zuivere eigenrisicodragers is er per definitie contact geweest met de werknemer toen deze nog dienst was. Bij beide zuivere eigenrisicodragers wordt de medewerker schriftelijk op de hoogte gesteld van zijn ontslag en wordt de procedure voor ZW opgestart door een interne melding. Bij beide zuivere eigenrisicodragers die door ons onderzocht zijn treedt er namelijk een verschuiving op in verantwoordelijkheid. Zolang de zieke werknemer in dienst is, valt hij bij ziekte onder de direct leidinggevende. Na het uit dienst gaan vallen zieke (ex-)werknemers onder een centrale eenheid waar alle ZW-uitkeringen en casemanagement verricht worden. Een van de twee zuivere eigenrisicodragers heeft het casemanagement uitbesteed aan de arbodienst. Dit betekent ook dat enkele persoonsgegevens van de werknemer opnieuw opgevraagd worden aangezien deze niet overgedragen mogen worden vanuit de AVG.

3.4.2 Claimbeoordeling

Bij UWV krijgt de (ex-)werknemer op de eerste of tweede dag na de melding een vragenlijst waarin geïnformeerd wordt naar de aard van de ziekte en de verwachte duur via de Berichtenbox of UWV-site, waarbij ingelogd kan worden met DigiD. Bij private verzekeraars verschilt de mate waarin verzekeraars contact onderhouden met de (ex-)werknemer. Indien ook de loondoorbetaling meeverzekerd is, loopt er al contact met de werknemer voor het uit dienst gaan. Eén zuivere eigenrisicodragers bepaalt recht, hoogte en duur zelf, de andere laat dit door de arbodienst gebeuren.

Bij een toekenning worden hoogte en duur van de uitkering bepaald en start het uitkeringsproces zo snel mogelijk. UWV heeft wettelijk 4 weken tijd om beslissing te nemen voor een uitkering. Bij private verzekeraars en zuivere eigenrisicodragers is er geen termijn.

3.4.3 Triage

Op basis van de ingevulde vragenlijst die UWV na de melding gestuurd heeft, vindt triage plaats op basis van verwachte verzuimduren. In eerste instantie gebeurt dit bij UWV via een algoritme in de vorm van 'geautomatiseerde arts'. De medewerker verzuimbeheersing bepaalt vervolgens aan de hand van de uitkomsten of er sprake is van een ernstig geval of niet. Is dit niet het geval dan vindt monitoring en activering plaats door de medewerker verzuimbeheersing. Is dit wel het geval dan schakelt de medewerker verzuimbeheersing een verzekeringsarts van SMZ in om samen te bepalen wat er dient te gebeuren. Als de overdracht niet eerder heeft plaatsgevonden, wordt de (ex-)werknemer na 13 weken overgedragen aan SMZ. Vanaf 13 weken wordt er dus gekeken naar re-integratie, of eerder indien nodig. De (ex-)werknemer wordt besproken in het sociaal medisch team dat bestaat uit een verzekeringsarts, sociaal medisch verpleegkundige (die werkt onder taakbegeleiding), re-integratiebegeleider en een arbeidsdeskundige (AD).

Ook bij private verzekeraars vindt triage plaats. Als de voorspelling van het verloop van het verzuim daar aanleiding toe geeft en blijkt dat de ziekte langer gaat duren, wordt eerder een AD ingezet. In deze gevallen wordt gekeken welke werkzaamheden de (ex-)werknemer zou kunnen verrichten. Eén private partij gebruikt bijvoorbeeld de ICF-methode (International Classification of Functioning, Disability and Health) van de wereldgezondheidsorganisatie WHO als basis. Hierbij wordt systematisch bekeken wat de mens nodig heeft om te functioneren met zijn beperking en wat maakt dat hij zijn verdien capaciteit benut.

Bij zuivere eigenrisicodragers is er vaak al een en ander bekend vanuit de voorgeschiedenis of al opgevraagd. Eén zuivere eigenrisicodragers laat de bedrijfsarts een actueel oordeel opmaken voordat de werknemer uit dienst treedt door einde contract. Er wordt van geval tot geval bekeken wat er dient te gebeuren met de (ex-)werknemer.

3.4.4 Spreekuur

Vervolgens wordt de (ex-)werknemer opgeroepen voor een spreekuur met de verzekeringsarts. Dit gebeurt zowel bij de publieke als de private kant. Bij sommige private verzekeraars gebeurt dit eerder dan bij UWV. Op basis van het gesprek met de (ex-)werknemer wordt een plan van aanpak opgesteld waarin bepaald wordt welke activiteit ondernomen worden voor de re-integratie.

Verzekeraars en UWV hebben hun eigen methodieken om te bepalen welke stappen met betrekking tot re-integratie gezet worden. Bij UWV gebeurt dit op basis van het kader methodisch re-integreren, dat in 2019 geïntroduceerd is. In dit kader wordt integraal gekeken naar de gezondheidstoestand, de mogelijkheden tot werk, de persoonlijke omstandigheden en de sociale omgeving. Vaak moeten eerst belemmeringen opgelost worden voordat iemand aan het werk kan. Dit gebeurt in een Werkfit-traject. Bijvoorbeeld: iemand kan niet zelfstandig naar werk, maar als vervoer geregeld wordt wel. Of iemand heeft geen medische belemmering, maar weet slecht hoe hij moet solliciteren en waar vacatures zijn. Dan is het solliciteren de belemmering die verholpen moet worden. Zogenaamde Naar Werk-trajecten

zijn voor mensen die werkfit zijn of een Werkfit-traject met succes doorlopen zijn. Deze trajecten zijn meer gericht op het vinden van een baan. Bij de eerdergenoemde private partij wordt voortgebouwd op de ICF-methodiek.

Iedere (ex-)werknemer krijgt in principe een plan van aanpak, tenzij er geen duurzame arbeidsmogelijkheden zijn. Overigens komt men bij UWV door capaciteitsgebrek of andere prioriteiten soms niet toe aan het opstellen van een plan van aanpak. Soms worden stappen niet in een plan vastgelegd maar worden (ex-)werknemers wel geholpen door de inkoop van een re-integratietraject.

Bij de zuivere eigenrisicodragers hangt het van de situatie af of de (ex-)werknemer gevraagd wordt voor een gesprek door de arts. Bij één eigenrisicodrager is de noodzaak daartoe nog minder doordat de werknemer kort voor uitdiensttreding nog gezien is.

3.4.5 *Re-integratie*

Zowel bij publiek verzekerde werkgevers als bij eigenrisicodragers keren zieke werknemers in de praktijk zelden terug bij de oude werkgever. Als dat wel een optie zou zijn had de werkgever het contract van de werknemer immers verlengd en zou een ZW-aanspraak niet aan de orde zijn. Re-integratie wordt zowel bij publieke als private uitvoering als bij zuivere eigenrisicodragers vrijwel altijd ingekocht. Sommige verzekeraars hebben hun eigen interventiebedrijven in huis of samenwerkingsverbanden met deze bedrijven. UWV dan wel de verzekeraar bepaalt wel de inhoud van het re-integratietraject. Voor UWV gebeurt dit op basis van het kader methodisch re-integreren.

De financiering van externe re-integratie verschilt tussen publieke en private verzekeraars. Bij private verzekeraars worden de kosten vrijwel steeds voor 100% vergoed. Bij UWV zit een klein stukje resultaatfinanciering. Meestal wordt daar 50% bij aanvang van het traject gefactureerd, 30% bij einde van het traject en nog eens 20% bij plaatsing.

Weliswaar is voor private verzekeraars re-integratie financieel niet altijd even aantrekkelijk, zeker als WGA niet in het pakket zit (dit is voor sommige verzekeraars de reden om WGA alleen te doen als er ook ZW verzekerd is). Maar in de meeste gevallen spelen dergelijke overwegingen een kleine rol om wel of geen re-integratie in te zetten. Er zijn vanuit de wet poortwachterverplichtingen immers eisen gesteld met risico's op loonsancties. En bovendien betaalt de werkgever voor zijn polis en schept dit de verplichting om re-integratie activiteiten te verrichten.

Opgemerkt wordt dat de populatie ZW in het algemeen zich aan de onderkant van de arbeidsmarkt bevindt vanwege hun tijdelijk contract of uitzendbaan (bij de onderzochte zuivere eigenrisicodragers is dit minder het geval). Tijdelijke of uitzendcontracten hebben gemiddeld een lager loon. De arbeidsmarktkwalificaties maken re-integratie voor deze groep lastig maar anderzijds is deze groep ook weer gewend snel een tijdelijke of uitzendbaan te accepteren zoals ze eerder gehad hebben. Het is ook een kwetsbare groep die vaak moeite heeft met de complexiteit van het systeem. Dit vraagt vaak ook om extra uitleg in de communicatie met de (ex-)werknemer.

Bij de zuivere eigenrisicodrager in de financiële sector gaat het vaker om hoogopgeleiden die ziek worden tijdens een tijdelijk contract. Interventies zijn wachtlijstverkortingen binnen de zorg, coaching en psychologische hulp. De werknemer blijft bij één van de eigenrisicodragers in dienst als hij in de ZW komt.

3.4.6 *Eerstejaarsziektewetbeoordeling en voorbereiding WIA-beoordeling*

Na één jaar ziekte volgt de EZWB. UWV, de private verzekeraar of de eigenrisicodrager zonder verzekering kan een EZWB aanvragen. Als de periode van 104 weken (einde WIA-wachttijd) nadert, dienen stukken aangeleverd te worden voor de WIA-beoordeling. Re-integratie loopt gewoon door op het moment dat zowel ZW als WGA publiek verzekerd zijn of privaats bij dezelfde verzekeraar.

3.4.7 Sancties, bezwaar en beroep

Alleen UWV kan sancties opleggen in de ZW. Eigenrisicodragers hebben de mogelijkheid om UWV te vragen een maatregel op te leggen. Het Maatregelenbesluit van UWV is hier voor alle partijen leidend. UWV neemt voor eigenrisicodragers binnen 4 weken een beslissing. Binnen de ZW worden overigens niet heel vaak sancties opgelegd. Vaak voorkomende gevallen zijn als de (ex-)werknemer structureel niet bereikbaar is of niet mee wenst te werken aan re-integratie. Er is geen werkgever meer die wacht op de inzet van de werknemer dus het aantal maatregelen is minder dan in de loondoorbetalingsperiode. Bezwaar en beroep voor de ZW wordt ook afgehandeld door UWV, ook indien sprake is van eigenrisicodragerschap. Een (ex-)werknemer kan naast bezwaar maken tegen een maatregel ook bezwaar maken tegen de initiële beslissing, recht, hoogte en duur van de uitkering.

3.4.8 Specifiek proces zieke uitzendkrachten

Een belangrijk verschil tussen einddienstverbanders en uitzendkrachten in de ZW is dat uitzendkrachten meestal nog een werkgever hebben, namelijk het uitzendbureau. Zeker in het begin van de verzuimduur is er daardoor frequenter contact. De private uitvoerder in ons onderzoek met veel ZW-gevallen maakt expliciet onderscheid voor de uitzendkrachten in het dienstverleningsproces. Voor de intake bij zieke uitzendkrachten wordt gebruik gemaakt van een digitale casemanager: van intake tot en met de begeleiding gedurende de eerste 2 weken van verzuim. De (ex-)werknemer kan 24/7 aangeven of hij in staat is de werkzaamheden te hervatten. De (ex-)medewerker kan op elk gewenst moment in de digitale casemanager aangeven als men de voorkeur heeft voor contact met een (menselijke) casemanager. De digitale casemanager wordt door de (ex-)medewerker als gebruiksvriendelijk ervaren waarbij de verzuimduur verkort wordt ten opzichte van de inzet van de reguliere casemanager, aldus de uitvoerder.

Ook vindt een eventueel gesprek met de Arbeidsdeskundige eerder plaats, na ongeveer 2-3 weken. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de ICF-methodiek (afkomstig van WHO): wat heeft een mens nodig om te functioneren met zijn beperking en wat maakt dat hij zijn verdien capaciteit benut? Dit hele proces is gevalideerd door het Arbeidsdeskundig Kenniscentrum (AKC).²⁴

Het gesprek met de bedrijfsarts vindt in week 6 plaats. In week 8 wordt een plan van aanpak opgesteld met afspraken die werkgever en werknemer maken over re-integratie. Als duidelijk is dat re-integratie bij de eigen werkgever niet meer plaats kan vinden dan volgt spoor 2 re-integratie.

3.5 Werkproces WGA

3.5.1 Voortraject WGA en preventie van instroom

Voordat een werknemer vanuit de loondoorbetalingsperiode de WGA instroomt dient de werkgever een melding te doen aan UWV in de 42e week van het verzuim. Hierin staan persoonsgegevens en andere niet-medische gegevens over de (ex-)werknemer onder meer over (gedeeltelijk) werk en re-integratie. Voor werkgevers die een private WGA-verzekering hebben, verloopt deze melding via de verzekeraar. In de loondoorbetalingsperiode vindt ook een 91e weeks melding plaats. Hierbij zit ook een eindevaluatie waarbij is aangegeven welke activiteiten ondernomen zijn met het oog op re-integratie. Sommige verzekeraars willen al na 26 weken een melding ontvangen.

UWV interenieert niet in de loondoorbetalingsfase. De inzet van preventieve activiteiten door private verzekeraars hangt af van de situatie. Bij werknemers die naast de WGA ook voor de loondoorbetalings- en/of ZW-periode verzekerd zijn, vinden activiteiten voor re-integratie plaats. Ook wanneer de werkgever ondersteund wordt door een intermediair vindt soms re-integratie plaats, ook als er geen verzekering is voor de loondoorbetaling. Dit hangt af van wat er

²⁴ <https://www.arbeidsdeskundigen.nl/akc/kennis/akc-cahiers/document/5479>.

contractueel afgesproken is. Uitvoerders die voor een verzekeraar werken hebben vaak een mandaat om tot een bepaald bedrag interventies in te zetten, een extra tussenstap zou immers verdragend kunnen werken.

Als een werkgever een WGA-verzekering heeft, maar geen verzuimverzekering, dan vindt er in de periode voordat de uitkering start, niet altijd inzet op re-integratie plaats (om instroom in de WGA te voorkomen), omdat men dat ook de verantwoordelijkheid van de werkgever vindt. Deze tendens lijkt de afgelopen jaren iets versterkt. Het hangt af van beïnvloedbaarheid van schade en ook de kans dat er WGA-schade optreedt. Wel vindt er soms cofinanciering van re-integratieactiviteiten of interventies plaats op verzoek van de werkgever, veelal 50-50, aangezien een werkgever ook belang heeft bij schadelastreductie in de loondoorbetaling. Ook worden omscholingstrajecten gedeeltelijk gefinancierd meestal eveneens op 50-50 basis. Het is dus meer vraaggestuurd geworden in deze situaties: men intervineert op verzoek van de werkgever.

Naast het wel of niet inzetten van interventies op gevalsniveau in de loondoorbetalingsperiode vinden ook preventieve activiteiten op organisatieniveau plaats door middel van werkplekonderzoek en advies over arbeidsomstandigheden en verzuim(preventie).

3.5.2 (Vertraagde) WIA-beoordeling

Na 104 weken ziek vindt de WIA-beoordeling plaats. Door de achterstanden in WIA-beoordelingen kan er een gat ontstaan tussen het einde van de loondoorbetalingsperiode of de ZW en het begin van de WIA. (Ex-)werknemers krijgen dan een WIA-voorschot op basis van de WGA 80-100. (Ex-)werknemers die wachten op de WIA-claimbeoordeling in het publieke bestel kunnen bij UWV het verzoek indienen om vrijwillig te starten met re-integratiebegeleiding, zolang de uitslag van de WIA-beoordeling nog niet bekend is. Als zij dat willen, volgt een intakegesprek bij het Werkbedrijf door een adviseur intensieve dienstverlening of arbeidsdeskundige.

Private verzekeraars gaan verschillend met (ex-)werknemers om die nog wachten op de uitslag van de WIA-beoordeling. Veelal is het beleid om re-integratie te parkeren totdat het resultaat van de beoordeling duidelijk is, tenzij de uitkomst overduidelijk WGA zal zijn. Verzekeraars doen soms wel voorbereidende activiteiten maar laten dure interventies achterwege tot het resultaat duidelijk is. Wat hierbij ook mee kan spelen is het feit of er bovenwettelijke verzekeringen zijn afgesloten, die de verzekeraar eveneens moet uitkeren. Mochten die er zijn dan vergroot dat de kans op eerdere inzet van re-integratie. Ook wanneer de werkgever de re-integratie (gedeeltelijk) betaalt, leidt dit tot meer activiteit. Eén private verzekeraar zegt re-integratie in vrijwel alle gevallen in gang te zetten, tenzij overduidelijk is dat de (ex-)werknemer in IVA komt of 35-min wordt. Deels worden de investeringen terugverdiend door latere besparing op uitkeringskosten. Een aandachtspunt dat alle partijen zowel publiek als privaats noemen is dat de onduidelijkheid ertoe kan leiden dat (ex-)werknemer zelf minder geneigd is tot re-integratie en eerst het resultaat van de beoordeling wil afwachten. Een respondent van een private verzekeraar verwoordde dit als volgt: "Het kan verwarrend werken als een (ex-)werknemer nog geen uitsluitel over de uitkering heeft maar wel al van de private verzekeraar te horen heeft gekregen: we gaan u helpen."

Als de (ex-)werknemer na de WIA-beoordeling van UWV de WGA instroomt wordt vanuit de private verzekeraar gekeken wat zijn situatie is en wat de re-integratiemogelijkheden zijn. Dit gebeurt door een multidisciplinair team met verzekeringsarts, AD, jurist en casemanager. Jurist en verzekeringsarts beoordelen het arbeidsongeschiktheidspercentage dat door UWV is afgegeven. Soms wordt door private verzekeraars nog (pro forma) bezwaar aangetekend bij UWV.

De zuivere eigenrisicodragers in de financiële sector blijft de uitkering aanvullen tot 90% (hetzelfde percentage als bij de loondoorbetaling) zolang de uitslag van de WIA-beoordeling nog niet bekend is. De achterstand in beoordelingen levert derhalve een schadepost op.

3.5.3 Uitkeren

Na toekenning vindt de uitkering plaats. Dit is een regulier proces. Private verzekeraars controleren verder alleen in het proces als er specifieke omstandigheden of wijzigingen zijn. Bijvoorbeeld de overgang van loongerelateerde uitkering naar vervolgutkering of verrekeningen met inkomsten uit werk.

3.5.4 Re-integratie

Eenmaal in de WGA treedt een situatie op waarbij sprake is van monitoring van de gezondheidssituatie van de (ex-)werknemer (zie ook herbeoordeling hierna) en activering en re-integratie om de resterende verdien capaciteit te benutten.

Voor re-integratie vindt bij UWV overdracht van het dossier plaats naar UWV Werkbedrijf, tenzij er geen benutbare mogelijkheden zijn. In al deze gevallen wordt binnen vier weken na overdracht van SMZ naar het Werkbedrijf een intakegesprek gepland met een adviseur intensieve dienstverlening of AD. Bij deze (ex-)werknemers die vanuit de ZW de WIA instromen kan de re-integratie gewoon doorlopen. (Ex-)werknemers in de ZW worden bij UWV begeleid vanuit SMZ en gaan niet door naar het Werkbedrijf. Er zijn wel plannen om dit organisatorisch te veranderen.

Bij de private verzekeraars wordt eveneens zo snel mogelijk gestart met re-integratie als daartoe mogelijkheden zijn. Er wordt contact opgenomen met de (ex-)werknemer, meestal telefonisch. De (ex-)werknemer wordt voorgelicht en ook wordt in kaart gebracht wat de persoon voor ogen heeft wat betreft zijn re-integratie. Loopt er nog een medische behandeling? Kan de verzekeraar iets betekenen via wachtlijstbemiddeling? Met werknemers die nog (gedeeltelijk) aan het werk zijn bij de werkgever wordt soms op verzoek van de werkgever geen contact opgenomen.

Eventueel ingezette re-integratie vanuit de ZW wordt voortgezet. Na start van de WIA-uitkering neemt de casemanager contact op met de werknemer. Meestal gebeurt dit binnen een termijn van zes weken. Voor private verzekeraars is hier vaak veel in uit te leggen aan de (ex-)werknemer om de positie duidelijk te maken van een werkgever die eigenrisicodragers is, maar dit risico heeft verzekerd bij de betreffende maatschappij.

Tijdens de duur van de uitkering vindt contact minimaal eenmaal of tweemaal per jaar plaats, ook afhankelijk van de intensiteit van de re-integratie. Dit geldt zowel voor (ex-)werknemers met een publieke als private verzekering en zuivere eigenrisicodragers. Als er veel te beïnvloeden is of een re-integratietraject gestart wordt, is er vaker contact. Tijdens het contactmoment wordt aan de hand van de situatie van de (ex-)werknemer gekeken of er mogelijkheden zijn voor re-integratie of voor een eventuele herbeoordeling (IVA of WIA 35-min). Ook hierbij vindt multidisciplinaire beoordeling plaats. Vanaf het zesde jaar WGA neemt de inzet van re-integratie af. Er valt dan weinig meer te beïnvloeden volgens partijen door de gezondheidssituatie van de (ex-)werknemer.

Bij UWV wordt een splitsing gemaakt in de groep met en zonder duurzame arbeidsmogelijkheden. Bij arbeidsmogelijkheden komt het Werkbedrijf in beeld, anders blijft de (ex-)werknemer onder SMZ vallen. Voor de inzet van re-integratie maakt UWV gebruik van het Kader methodisch re-integreren. Dit kan leiden tot dezelfde trajecten als bij ZW: Werkfit, Naar Werk, scholing. Een andere route is dat IPS (Individuele Plaatsing en Steun) aangevraagd worden voor mensen met een ernstige psychische aandoening. De geplande re-integratieactiviteiten of het traject worden vastgelegd in een werkplan. Dit werkplan omvat ook SMART de afspraken die met de (ex-)werknemer gemaakt worden.

Ook bij private verzekeraars worden interventies gericht op re-integratie ingezet. In principe wordt zo snel mogelijk gestart met de re-integratie, tenzij er een bezwaarprocedure loopt. Hierover wordt de (ex-)werknemer wel geïnformeerd. Bij (ex-)werknemers bij wie de kans op herstel het grootst is, vindt meer en snellere aanvang van re-integratie plaats. Er wordt in sommige gevallen wel eerst een financiële afweging gemaakt. De verwachte kans op herstel, de resterende periode tot pensioen en de schadelast (uitkeringshoogte) spelen hierin een rol. Toch speelt het financiële belang niet de boventoon. Ook als de verwachte opbrengst gering is, wordt er wel op re-integratie ingezet vanuit het oogpunt van

maatschappelijke verantwoordelijkheid en klanttevredenheid. En daarnaast voelen verzekeraars ook een plicht om mensen zoveel mogelijk te laten deelnemen aan de samenleving. “Het hele proces is gericht op mensen aan het werk helpen. Wij zijn verzekeraars en daarbij hoort dat het soms rendabel is en soms niet, zolang er onderaan de streep gemiddeld genomen maar een positief resultaat overblijft.”

Bij private verzekeraars is er meer oog voor een geleidelijke weg naar werk gekomen. Vaak gaat dit in stapjes, bijvoorbeeld vrijwilligerswerk of mantelzorg is dan een opstapje. Sommige private verzekeraars zijn naar eigen zeggen tegenwoordig minder gericht op snelle plaatsing, met kans op snelle uitval, maar meer op duurzame plaatsing. Soms is daarvoor omscholing nodig of een beroepskeuzetest. Verder zijn er weinig veranderingen qua inhoud van re-integratie geweest de afgelopen jaren. Ook zijn er geen duidelijke trends wat betreft het aantal ingezette interventies volgens respondenten. Wel hebben sommige verzekeraars interventiebedrijven opgekocht. In deze gevallen kan er eerder overgegaan worden tot het inzetten van interventies, al kunnen hier soms ook commerciële redenen achter zitten. Ook als er per verrichting betaald wordt binnen het contract, leidt dit tot een grotere kans op inzetten van interventies.

Bij de zuivere eigenrisicodragers in de financiële sector blijven mensen in de WGA in dienst en krijgen ze 75% van hun laatstverdiende loon, ongeacht de uitkomst van de WIA-beoordeling. Deze aanvulling blijft ook tijdens de wettelijke vervolguitkering in stand. Men heeft daardoor weinig prikkels om een andere baan te accepteren, al wordt er wel gekeken naar mogelijkheden om dit te veranderen. De leidinggevende is verantwoordelijk voor de re-integratie. Elk halfjaar is er contact met de verzuimadviseur van de arbodienst, de medewerker en de leidinggevende. Elk jaar ziet een arts de medewerker. Ook bij de zuivere eigenrisicodragers in de overheidssector vindt tweemaal per jaar contact met de (ex-)werknemer plaats. Formeel blijft de werknemer daar vallen onder de laatste leidinggevende aangezien de werknemer nog in dienst is. Alleen bij ontslag wordt het dossier overgedragen aan de centrale afdeling.

3.5.5 *Herbeoordeling*

Als daar aanleiding voor is, wordt een herbeoordeling aangevraagd bij UWV. Er zijn verschillende routes. Er kan sprake zijn van een professionele herbeoordeling geïnitieerd door de arts of AD van UWV. De (ex-)werknemer kan zelf een aanvraag doen (eventueel na contact met of op aandringen van de private verzekeraar, werkgever of UWV), maar ook de verzekeraar/uitvoerder of de eigenrisicodragers zelf. De aanleiding voor een herbeoordeling kan zijn dat iemand is gaan werken maar ook omdat de arbeidsongeschiktheid inmiddels duurzaam is en iemand recht heeft op een IVA- in plaats van een WGA-uitkering. Net als bij de ZW worden aanvragen door private partijen tegenwoordig beter gemotiveerd om zo snel mogelijk afgehandeld te worden. Ook proberen verzekeraars boven op de stapel te komen. In enkele gevallen gaat iemand van de verzekeraar/uitvoerder mee naar de herbeoordeling. Tegenwoordig is er, door de achterstanden bij UWV, wel een tendens bij de meeste private partijen om voornamelijk nog herbeoordelingen te doen die goed onderbouwd kunnen worden en waarbij er een verandering in uitkeringssituatie verwacht wordt. Dit blijkt ook uit UWV-cijfers.²⁵ In 2019 ging het om 37 duizend herbeoordelingen, in 2022 om 25 duizend en in 2023 om 24 duizend. Het gaat hier om feitelijke herbeoordelingen die ook beïnvloed kunnen zijn door de beschikbare artsencapaciteit.

De achterstanden bij UWV hebben ertoe geleid dat een van de zuivere eigenrisicodragers anders omgaat met de aanvraag van herbeoordelingen. Vroeger werd standaard na 2 jaar WGA 80-100 zonder werk een herbeoordeling aangevraagd omdat iemand ook wel eens over zou kunnen gaan naar IVA. Dat doet deze eigenrisicodragers nu niet meer.

3.5.6 *Sancties, bezwaar en beroep*

Eigenrisicodragers moeten een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) inrichten om sancties te kunnen uitdelen in de WGA, en doen dit met hulp van de verzekeraar. Sancties komen niet veel voor. Men wil de relatie met de verzekerde goed

²⁵ UWV (2024) Jaarverslag 2023.

houden, tenzij het gaat om moedwillig niet meewerken aan re-integratie. Soms verdwijnen mensen (bewust) van de radar of naar het buitenland en kan men niet anders.

3.6 Algemene dienstverlening en innovatie

3.6.1 Acceptatie en premiebepaling werkgevers

Werkgevers kunnen afzonderlijk besluiten eigenrisicodrager worden voor ZW of WGA. Dit kan per 1 januari of per 1 juli van enig jaar. Werkgevers kunnen daartoe een verzoek voor indienen bij de Belastingdienst. Voor de WGA is een bankgarantie nodig om te waarborgen dat de werkgever kan voldoen aan de financiële verplichtingen die horen bij het eigenrisicodragerschap. In geval de werkgever een verzekering afsluit voor de WGA komt deze verplichting te vervallen.

Werkgevers kunnen zich zowel bij UWV als bij de meeste private verzekeraars afzonderlijk verzekeren tegen risico's ZW en WGA. Bij UWV kunnen in principe alle werkgevers terecht. Er zijn twee private verzekeraars van de onderzochte spelers die als voorwaarde stellen dat klanten geen WGA-verzekering kunnen afsluiten zonder ZW-verzekering. Voor het afsluiten worden werkgevers gecheckt in registers (zoals FISH) op goed betaaldedrag en afwezigheid van criminele activiteiten. Daarnaast werken verzekeraars met een eigen verklaring voor acceptatie. De grote verzekeraars zijn in sommige branches beter vertegenwoordigd dan in andere maar letten bij de samenstelling van de totale portefeuille op dat sectoren niet te overheersend worden in het totaal, aangezien men dan te veel risico loopt. Dit bewustzijn is vergroot door de coronaperiode.

Voor het publieke deel geldt een gedifferentieerd premiesysteem, zoals uitgelegd in hoofdstuk 2. De hoogte van de premies voor de WGA en Ziektewet zijn mede afhankelijk van de grootte van de werkgever en de uitkeringslasten uit het verleden. Private verzekeraars hebben meer vrijheidsgraden. Ook daar betalen kleinere werkgevers bij de meeste verzekeraars een (grotendeels) sectorale premie. Naarmate de werkgever groter wordt biedt men meer maatwerk en speelt ook het individuele schadeverleden van de werkgever een grotere rol. Premiëmodellen zijn kwantitatief op basis van personeelsbestand, verdeling over contracten, sector, type werk en risicogegevens als historisch ziekteverzuim en historisch WIA-in- en uitstroom. Maar er wordt ook kwalitatief gekeken, bijvoorbeeld naar het verzuimbeleid. Er zijn best wel flinke aantallen kleine werkgevers die eigenrisicodrager zijn met verzekering, maar in loonsom uitgedrukt is hun aandeel zeer beperkt. Dit betekent dat private verzekeraars hierover weinig risico lopen.

Bij het verlengen van contracten wordt gekeken naar gerealiseerde schadecijfers en wordt ook geschakeld met casemanagers om een indruk te krijgen van het beleid van de werkgever. Contracten zijn bijna altijd voor drie jaar. Als risico's slecht in te schatten zijn bij nieuwe werkgevers wordt incidenteel een contract met variabele premie afgesloten. Deze kan dan na 1 of 2 jaar bijgesteld worden.

Branchegerichte arrangementen bestaan maar maken geen groot deel van de markt uit. Vaak zijn dit mantelovereenkomsten waarbij de individuele werkgever gebruik kan maken van een collectief afgesloten arrangement. Soms zitten daar ook bovenwettelijke regelingen in. De markt is beperkt doordat het veelal gaat om kleine werkgevers en die zijn vaak publiek verzekerd, in ieder geval voor de ZW maar ook voor de WGA.

3.6.2 Big data

Er is op de markt een continu leerproces waarbij steeds meer gebruik gemaakt wordt van big data. Resultaten worden continu gemonitord. Bij private verzekeraars gaat het om het gebruik van gegevens voor premiebepaling, effecten van re-integratie naar type traject en/of aanbieder, maar ook om uitkomsten van aangevraagde herbeoordelingen of bezwaarprocedures.

3.6.3 Meten van kwaliteit van dienstverlening

Klanttevredenheid wordt door zowel publieke als private partijen gemeten. UWV lijkt daar wat verder in dan private partijen en beschikt ook over een grotere schaal. UWV ondervraagt zowel werkgevers als werknemers. Bij private verzekeraars is de werkgever de belangrijkste respondent. Deze wordt meestal 1 of 2 keer per jaar ondervraagd, maar de respons bij grootschalig klantonderzoek laat soms te wensen over. Bij grote klanten is er sprake van een-op-een klantcontact waarin de dienstverlening geëvalueerd wordt. Er wordt veel gebruik gemaakt van de NPS (Net Promotor Score).²⁶ Bij de twee zuivere eigenrisicodragers vindt geen klanttevredenheidsonderzoek plaats.

Verder vindt er intervisie plaats tussen professionals onderling, zowel aan de publieke als de private kant, ook bij de zuivere eigenrisicodragers die zelf het casemanagement voeren. En soms vindt er ook extern kennisontwikkeling plaats via training of uitwisseling van ervaringen, ook tussen publiek en privaat. In september 2020 is UWV begonnen met de Maatwerkplaats. Medewerkers kunnen daar situaties aandragen en intercollegiaal bespreken die hen 'professionele buikpijn' bezorgen, omdat ze onbedoeld negatieve gevolgen hebben voor een (ex-)werknemer. De Maatwerkplaats speelt een belangrijke rol in het signaleren en oplossen van problemen van (ex-)werknemers en biedt daarnaast individuele medewerkers en UWV als organisatie de mogelijkheid om te leren. Bovendien signaleert de Maatwerkplaats knelpunten in wet- en regelgeving, wat de aanzet kan zijn tot aanpassing, verbetering en vereenvoudiging van die regels.

3.6.4 Automatisering en AI

Automatisering vindt verder plaats voor zover dat mogelijk is. Er worden algoritmes of rekenmodellen gebruikt als hulpmiddel. Aan de private kant zijn er rekenmodellen voor premievaststelling. De ontwikkelingen op het gebied van *artificial intelligence* (AI) worden met interesse gevolgd zowel bij publieke als private uitvoerders. Mogelijke toepassingen zitten op het gebied van chatbots/digitale assistent om eenvoudige vragen van klanten te beantwoorden. Daarnaast wordt er een voorzichtig begin gemaakt met ondersteuning bij administratieve processen. Zo kunnen vertalingen voor (ex-)werknemers tegenwoordig *real time* gemaakt worden. Bij private verzekeraars wordt nu al geëxperimenteerd met het geautomatiseerd uitwerken van gespreksverslagen door gebruik te maken van de technologische ontwikkelingen. Hierbij moet echter ook goed erop gelet worden dat medische termen uit het gesprek niet in een dossier terechtkomen. Als toekomstige ontwikkeling wordt het intelligent matchen van uitkeringsgerechtigden en vacatures genoemd. Private dienstverleners lijken over het algemeen wat verder dan UWV qua automatisering en AI, al is ook onder hen de conclusie dat AI voorlopig een hulpmiddel zal blijven en de gevalsbehandeling niet kan overnemen.

3.6.5 Gegevensuitwisseling en AVG

In 2018 is de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) ingevoerd. Door de AVG mogen gegevens niet altijd direct uitgewisseld worden. De administratieve lasten voor de dienstverlening nemen hiermee toe zowel aan publieke als private kant doordat gegevens specifiek per geval opgevraagd worden.

Daarnaast kan dit ten koste gaan van de (effectiviteit van de) dienstverlening. Met name verzekeraars geven aan over minder mogelijkheden te beschikken dan UWV. Zo kan UWV eenvoudig controleren of er naast de uitkering gewerkt wordt en of er mogelijk samenloop is met andere uitkeringen. Private verzekeraars hebben geen toegang tot de loonadministratie van de Belastingdienst waarin werkgegevens staan. UWV mag gegevens over werk of uitkering ook niet doorgeven aan private verzekeraars. Dit leidt tot dubbele administratie en dubbele kosten. Een ander voorbeeld is beschikkingen die een eigenrisicodrager van UWV krijgt. De werkgever moet deze doorsturen naar verzekeraar, terwijl

²⁶ Hierbij mogen respondenten een cijfer geven van 0 tot 10. De NPS ontstaat door van het aandeel klanten met een cijfer 9 of 10 het aandeel klanten met een cijfer 6 of lager af te trekken.

het handig zou zijn als UWV deze direct doorstuurt naar de verzekeraar. Ook voor UWV leidt dit tot minder opvraagwerk.

Gegevens mogen alleen gedeeld worden als er een doelbinding is. Gegevens die verzameld zijn voor de claimbeoordeling mogen niet gebruikt worden voor re-integratie. Persoonsgegevens moeten opnieuw uitgevraagd worden. Als mensen in de schulden zitten mag dit bijvoorbeeld niet doorgegeven worden aan het re-integratiebedrijf. Dit mag ook niet als er toestemming aan de (ex-)werknemer gevraagd wordt, want deze kan het gevoel hebben in een machtsituatie te zitten waarbij hij omwille van behoud van de uitkering toestemming geeft. Ook UWV geeft zelf aan last te hebben van de AVG, omdat gegevens niet zomaar met andere instanties gedeeld mogen worden, ook al zijn die actief betrokken bij de (ex-)werknemer rond zorg en inkomen/schulden. Bij zuivere eigenrisicodragers speelt dit probleem ook als mensen ziek uit dienst gaan tijdens het aflopen van het tijdelijk contract. De organisatie dient dan opnieuw alle persoonsgegevens van de ex-werknemer uit te vragen als de ZW-periode start.

3.7 Trends en recente ontwikkelingen in de dienstverlening

3.7.1 *Weinig verandering in processen*

De afgelopen vijf jaar is er weinig veranderd in de processen. Dit komt ook doordat wetten en regels grotendeels stabiel zijn gebleven. De laatste grote wijzigingen is het samenvoegen van mogelijkheden tot eigenrisicodragen voor WGA-vast en WGA-flex. De processtappen en vereisten zijn weliswaar grotendeels gelijk gebleven, de volgorde en inhoud is wel anders. Er vindt continue verbetering plaats, zowel aan de publieke als private kant. Big data en de eerste stappen op het terrein van AI spelen hierbij een rol. Hierdoor kunnen activiteiten van dienstverlening aan een gerichtere groep of op een geschikter moment worden ingezet.

Ook wordt er zowel door publieke als private partijen gericht ingezet op re-integratie dan vroeger. Een voorbeeld daarvan is het eerder inzetten van een AD in het ZW-proces, als daar aanleiding voor is. Het eerder aan de slag gaan wordt overigens tegengewerkt door achterstanden in de beoordelingen.

3.7.2 *Dienstverlening geprofessionaliseerd*

Gesprekspartners geven zonder uitzondering aan dat hoewel de dienstverlening inhoudelijk niet veel veranderd is, deze verder geprofessionaliseerd is. Werkprocessen zijn efficiënter. Er wordt meer gebruik gemaakt van big data, onder meer bij re-integratie. Resultaten van providers worden vergeleken en gebenchmarkt in de providerboog. Op de private markt werken veel partijen met preferred suppliers. De (ex-)werknemer staat centraler en wordt zelf ook meer betrokken bij zijn re-integratie. Er wordt volgens partijen meer ingezet op de menselijke maat.

3.7.3 *Meer aandacht voor actieve schadelastbeheersing*

Er zijn zowel door UWV als private partijen meer stappen gezet op het gebied van actieve schadelastbeheersing dan op het gebied van passieve schadelastbeheersing. Dit wordt ook veroorzaakt doordat de laatste al relatief op een hoog niveau ligt. Bij alle partijen is er meer nadruk komen te liggen op duurzame re-integratie.

Daarnaast wordt ook genoemd dat werkgevers steeds meer de weg weten te vinden op de hybride markt en het kennisniveau stijgt. De rol van de verzekeraar verandert dan meer naar adviseur. Werkgevers kiezen bewuster voor het eigenrisicodragerschap om grip te krijgen op re-integratie. Werkgevers worden vanuit maatschappelijke verantwoordelijkheid en onder invloed van krapte op de arbeidsmarkt ook bereidwilliger mee te werken aan re-integratie volgens respondenten.

3.7.4 *Mens centraal en menselijke maat*

De mens staat steeds meer centraal in de dienstverlening. Er wordt - in ieder geval vanuit het oogpunt van de dienstverlenende partijen - veel meer gedacht vanuit de klant zowel bij publieke als private uitvoering. Wat heeft de klant nodig? Hoe kunnen we hem of haar duurzaam uit de uitkering krijgen? Er is meer oog voor de persoonlijke situatie met zorg en schulden. Er is veel multiproblematiek en verwijzen alleen is vaak onvoldoende. De trend dat de burger zelfredzaam dient te zijn is voorbij.

Andere voorbeelden zijn vormen van klantreizen om te zien waar (ex-)werknemers tegen belemmeringen aanlopen of van het kastje naar de muur gestuurd worden. Bij het ontwerp van werkprocessen wordt systematisch vanuit de klant gedacht en zijn reis door het proces gevolgd om hem zo goed mogelijk van dienst te zijn en hem zo min mogelijk te belasten met onnodige processtappen.

De betrokkenheid van de (ex-)werknemer in het proces is groter dan een aantal jaar geleden. UWV en private verzekeraars zitten aan het stuur, maar betrekken de (ex-)werknemer bij de invulling van het traject. Bij de ene (ex-)werknemer zijn de mogelijkheden daartoe groter dan bij de andere, zowel publieke als private uitvoerders weten beter onderscheid daarin te maken. Zo wordt maatwerk meer mogelijk, zoals de wet (WIA) ook heeft beoogd. Ook wordt de klant veel beter dan vroeger geïnformeerd over procedures, rechten en plichten worden deze in duidelijker taal zowel schriftelijk als mondeling gecommuniceerd. Ook het (kunnen) aangeven op welke wijze en wanneer de uitvoerder contact opneemt is belangrijk in het verbeteren van het contact. Dat lukt tegenwoordig ook beter, zowel publiek als privaat.

Een ander aspect is dat de menselijke maat gehanteerd wordt bij overtredingen. Bij UWV zijn er minder terugvorderingen en worden administratieve fouten van een (ex-)werknemer eerder afgedaan met een waarschuwing, vooral als ze onbewust gemaakt zijn. De menselijke maat is in een versnelling gekomen door de toeslagenaffaire. De Algemene Rekenkamer (2024) heeft een praktische leidraad ontwikkeld voor UWV.

3.7.5 *Effecten van re-integratie*

De effecten van re-integratiedienstverlening zijn lastig vast te stellen, aangezien er versturende effecten zijn om de netto toegevoegde waarde goed vast te stellen zoals veranderingen op de arbeidsmarkt. Een aandachtspunt bij de effectiviteit is ook de achterstand in beoordelingen. Gesprekspartners denken unaniem dat het effect van re-integratie verbetert op het moment dat sneller duidelijkheid ontstaat over de uitkering die iemand krijgt en de resterende verdiencapaciteit.

UWV heeft meer mogelijkheden door de grotere aantallen om effectiviteitsonderzoek te laten doen. Onderzoek van SEOR (2023) laat zien dat het voeren van gesprekken, de inkoop van re-integratietrajecten en bemiddeling een positief effect hebben op werkhervatting. Effecten van re-integratie worden niet alleen gemeten aan de hand van uitstroom naar werk. Er is meer aandacht voor duurzame uitstroom en ook stapjes naar werk. UWV werkt met de participatieladder. Verder is er een toename van (benutten van) kennis. UWV heeft het kennisprogramma 'Onbeperkt aan het werk', waarin gekeken wordt naar effecten van dienstverlening voor mensen met een arbeidsbeperking.

4 Ervaringen van (ex-)werknemers

Dit hoofdstuk beschrijft de uitkomsten van ons kwalitatief onderzoek (interviews) onder 32 (ex-)werknemers. Dit onderdeel is een verdieping op eerder kwalitatief onderzoek, en vormt niet zozeer een breed representatief beeld. We kijken welke (re-integratie)dienstverlening in de ogen van (ex-)werknemers bijdraagt aan werkhervatting. Ook de bejegening en communicatie vanuit dienstverlenende partijen komt aan bod. Bij dit alles bezien we in hoeverre er zichtbaar verschil is tussen (ex-)werknemers van publiek verzekerde werkgevers en eigenrisicodragers.

4.1 Samenvatting van dit hoofdstuk

(Ex-)werknemers zijn vaak niet op de hoogte van het bestaan van het hybride stelsel. Voor hen is de scheiding tussen publiek en privaat doorgaans niet goed zichtbaar noch relevant. De keuzevrijheid van werkgevers binnen dit systeem heeft ook weinig impact op de leefwereld van de werknemers. (Ex-)werknemers halen de inspanningen van eigenrisicodragers en UWV regelmatig door elkaar. De meeste (ex-)werknemers associëren WGA-dienstverlening met UWV, zelfs wanneer de werkgever eigenrisicodrager is. Dit betekent dat de beeldvorming over UWV mede wordt bepaald door ervaringen met andere partijen. Binnen de Ziektewet is er minder onduidelijkheid, omdat werknemers van een eigenrisicodrager vaker dezelfde contactpersonen hebben als tijdens de loondoorbetalingsfase, waarin UWV een minder zichtbare rol speelt.

Over de re-integratiedienstverlening zijn de ervaringen van (ex-)werknemers verschillend. Respondenten die werk hebben gevonden, geven meermaals aan dat hun werkhervatting het gevolg is van eigen inspanningen, en niet zozeer van de geboden hulp. Zo lijkt UWV weinig re-integratie-ondersteuning te bieden aan hbo- en wo-geschoolde (ex-)werknemers. Aan de andere kant hebben we ook respondenten gehoord voor wie de dienstverlening wel heeft bijgedragen aan werkhervatting. Hierin helpt het als de (ex-)werknemer regelmatig constructief contact heeft met een vaste contactpersoon. Een belangrijk signaal vanuit meerdere respondenten is dat niemand contact met hen opneemt in de periode dat zij wachten op een (vertraagde) herbeoordeling (na de ZW). Dit belemmert de werkhervatting.

Wij constateren dat (ex-)werknemers van eigenrisicodragers meer uiteenlopende klantervaringen lijken te hebben dan publiek verzekerden, in ieder geval onder onze groep respondenten. Aan de private kant is de werknemer immers meer afhankelijk van de relatie met de werkgever, terwijl UWV een meer gestandaardiseerde aanpak kan bieden. Wij hebben de indruk dat (ex-)werknemers over het algemeen positief worden bejegend, hoewel de (communicatie over de) regelingen voor sommige mensen erg ingewikkeld blijkt.

4.2 Voortborduren op eerder onderzoek naar ervaringen

Zoals genoemd in de inleiding heeft SEO in 2021 onderzoek uitgevoerd naar de ervaringen van werknemers in de hybride markt. Het onderhavige onderzoek is verdiepend op de resultaten van het SEO-onderzoek. We beginnen met een beknopte samenvatting van dit onderzoek rondom dienstverlening naar werk. (Ex-)werknemers van eigenrisicodragers:

- a. krijgen in de **ZW-periode meer re-integratiebegeleiding** dan publiek verzekerde werknemers en **zijn vaker aan het werk**;
- b. krijgen in de **WGA-periode minder re-integratiebegeleiding**, maar zijn **even vaak aan het werk**;
- c. **ervaren de re-integratie in zowel de ZW als de WGA wat negatiever**. Bij de ZW voelen zij zich meer onder druk gezet om aan het werk te gaan. In de WGA hadden zij juist meer en snellere begeleiding willen krijgen;
- d. **krijgen vaker te maken met een herbeoordeling of bezwaar tegen de uitkomsten van een (her)beoordeling of de EZWB**. Bovendien gebeurt dit vaker tegen de wil van de (ex-)werknemer dan bij publiek verzekerde werknemers.

In dit hoofdstuk richten wij ons op verdiepend kwalitatief onderzoek (interviews). We kijken bijvoorbeeld naar welke (re-)integratiedienstverlening in de ogen van (ex-)werknemers bijdraagt aan werkherhervatting. We bezien in hoeverre er zichtbaar verschil is tussen (ex-)werknemers aan publieke en private kant. Ook de bejegening en communicatie vanuit dienstverlenende partijen komt aan bod.

4.3 Onderzoeksmethodiek

4.3.1 Selectie en benadering van (ex-)werknemers

We hebben in totaal 32 (ex-)werknemers gesproken. We hebben deze (ex-)werknemers benaderd via hun e-mailadres, die we beveiligd hebben gekregen van UWV. Deelname aan het onderzoek geschiedde op vrijwillige basis. UWV heeft voor ons een steekproef uit de cliëntsystemen getrokken, waarbij we onderscheid hebben gemaakt naar acht groepen (twaalf subgroepen in Tabel 3. Deze gestratificeerde willekeurige steekproefmethode heeft ervoor gezorgd dat we (ex-)werknemers konden spreken uit de ZW, de WGA 35-80 en de WGA 80-100, (ex-)werknemers die vallen onder eigenrisicodragers en UWV, (ex-)werknemers die inmiddels uitgestroomd zijn naar werk en (ex-)werknemers die geen werk hebben. Deze stratificering volgt uit de wensen van de begeleidingscommissie van dit onderzoek (zie bijlage B) om een brede groep persoonstypen te betrekken bij het onderzoek.²⁷ De steekproef bevatte verder een gevarieerde (willekeurig geselecteerde) groep mensen wat betreft leeftijd, sector, aard van de aandoening, et cetera.²⁸

Omdat sommige type (ex-)werknemers meer geneigd zijn om te reageren op ons interviewverzoek dan andere, hebben we (ex-)werknemers in 'batches' benaderd, met als doel om uit te komen op een min of meer evenredig aantal gesprekpartners per groep. Indien er sprake was van een lage respons onder een bepaalde groep, corrigeerden we dit met een aanvullende batch uitnodigingen of een (extra) reminder.

Groep	Wet	ERD/publiek	Werkstatus irt herstel	WGA-regime	Aantal benaderd	Aantal gesproken	Respons
1	ZW	ERD	Hersteld met werk		200	3	1,5%
2			Niet hersteld bij max duur		170	4	2,4%
3		Publiek	Hersteld met werk		200	3	1,5%
4			Niet hersteld bij max duur		170	4	2,4%
5a	WGA	ERD	Hersteld of herbeoordeeld met werk	35-80	250	3	1,2%
5b				80-100	100	3	3,0%
6a			Geen herstel of herbeoordeling	35-80	250	4	1,6%
6b				80-100	100	2	2,0%
7a		Publiek	Hersteld of herbeoordeeld met werk	35-80	250	2	0,8%
7b				80-100	100	1	1,0%
8a			Geen herstel of herbeoordeling	35-80	100	1	1,0%
8b				80-100	100	2	2,0%
Totaal					1990	32	1,6%

Tabel 3. Benaderde (ex-)werknemers en respons naar (sub)groep.

²⁷ De geselecteerde (ex-)werknemers in de ZW zijn recent uitgestroomd, om te borgen dat zij zich nog voldoende herinneren van de ZW periode. Evenzo zijn (ex-)werknemers in de WGA geselecteerd die niet te lang geleden zijn ingestroomd of uitgestroomd (indien van toepassing). De meeste geselecteerde (ex-)werknemers die zijn uitgestroomd uit de ZW of WGA, deden dat in 2023 of 2022.

²⁸ Gedurende het proces van onderzoek bleek dat het onderscheid tussen de (sub)groepen minder scherp is dan voorzien. (Ex-)werknemers in de ZW stromen bijvoorbeeld regelmatig door naar de WGA; dikwijls komen deze (ex-)werknemers in de WGA uit bij UWV (ook als hun werkgever voor de ZW eigenrisicodragers is). Dit verklaart ook waarom we minder (ex-)werknemers hebben gesproken uit de groepen 7 en 8: de informatie over de publieke WGA-uitvoering kregen we ook al van ex-ZW'ers. Bovendien zat er enige vertraging tussen de datatrekking van UWV en het daadwerkelijke interview, waardoor sommige (ex-)werknemers in een groep "zonder baan" toch inmiddels werk hadden.

De respons ligt tussen de 1% en 3%. Dit betekent dat we hoogstwaarschijnlijk een selectieve groep (ex-)werknemers hebben gesproken, namelijk de groep die bereid was om in te gaan op ons verzoek tot vrijwillige deelname aan het onderzoek. We verwachten dat dit met name (ex-)werknemers zijn die erg tevreden zijn over de dienstverlening of juist erg ontevreden. De groep in het midden is waarschijnlijk ondervertegenwoordigd. Verder zien we dat (ex-)werknemers die een ernstigere aandoening hebben (WGA 80-100, en ZW'ers die niet hersteld zijn bij max duur), meer geneigd zijn om te reageren dan mensen die aan het werk zijn of daartoe in staat worden geacht (WGA 35-80, ZW met werk). Met name bleken (ex-)werknemers die vallen onder een eigenrisicodragers moeilijk te vinden.²⁹ Ook spraken we relatief veel met (ex-)werknemers met een hbo- of wo-opleiding. Dit alles is voor een *verdiepend onderzoek* minder problematisch dan voor een breedteonderzoek zoals het vorige onderzoek van SEO (2021). Op basis van de 32 gesprekken komt een grote variatie in ervaringen naar voren, maar ook een aantal consistente patronen dat inzicht geeft in de ervaren kwaliteit van de dienstverlening. Deze bevindingen moeten evenwel met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd.

4.3.2 Een tussenvorm tussen semigestructureerd en ongestructureerd interviewen

Tijdens de gesprekken hebben we gebruik gemaakt van een indicatieve gespreksleidraad met een groslijst aan mogelijk toepasselijke vragen. De (inspanning richting) werkhervatting en bejegening stonden daarin centraal. Per casus hebben we de toepasselijke vragen gesteld en de rest overgeslagen. Hiernaast hebben we ook doorgevraagd op relevante onderwerpen die vanuit de respondent bovenkwamen. Deze methode karakteriseren we als een tussenvorm tussen een semigestructureerd en een ongestructureerd interview. Deze vorm past bij dit type onderzoek, omdat iedere persoon een unieke situatie heeft. Bijvoorbeeld heeft het weinig zin om te vragen naar de successen van werktrajecten indien iemand deze trajecten niet aangeboden heeft gekregen, bijvoorbeeld omdat hij/zij volledig arbeidsongeschikt is. Ook heeft vragen naar de ervaringen met de EZWB weinig zin, als de (ex-)werknemer deze niet heeft gehad of zich niet meer kan herinneren. Tot slot hebben we te maken met een grote verscheidenheid aan gesprekspartners, van hoogopgeleide personen met systeemkennis tot arbeidsmigranten met een beperkte taalbeheersing. Dit alles vereist maatwerk aan de kant van de interviewer.

4.4 Uitgaan van de beleavingswereld van (ex-)werknemers

4.4.1 (Ex-)werknemers zien vanuit hun leefwereld weinig van een 'hybride' markt

De interviews met (ex-)werknemers hebben ons inzicht gegeven vanuit de leefwereld en de alledaagse realiteit van deze mensen. Deze leefwereld wijkt substantieel af van de 'systeemwereld' die meer zichtbaar is voor bijvoorbeeld werkgevers en dienstverleners. De keuzevrijheid van werkgevers binnen dit systeem lijkt echter weinig zichtbare impact te hebben op de leefwereld van de (ex-)werknemers. De scheiding tussen publiek en privaat is voor (ex-)werknemers doorgaans weinig zichtbaar, als zij al weten dat er sprake is van een hybride stelsel. De respondenten spreken zich vooral uit over concrete/praktische wensen zoals ziekteherstel, werkhervatting, inkomenszekerheid, et cetera. Dat is dan ook de beleavingswereld die wij hebben gekozen in dit hoofdstuk. Dit betekent ook dat wij in de meeste gevallen geen scherp onderscheid tussen de publieke en private kant kunnen benoemen.

4.4.2 Veel contactmomenten, ervaringen lopen door elkaar heen

Uit de verhalen van respondenten komt naar voren dat zij in vaak langdurige trajecten met meerdere partijen (o.a. werkgever, arbodienst, re-integratiebureau, UWV, verzekeraar) in contact komen die allemaal hun eigen functionarissen inzetten. In een aantal gevallen zijn dat meerdere functionarissen per partij. Dit resulteert in een aanzienlijk aantal contactmomenten, die ieder afzonderlijk van invloed zijn op de ervaring van de (ex-)werknemer. Welke functionaris

²⁹ Niet zichtbaar in de responscijfers is dat er meer vrijwillige aanmeldingen vanuit de UWV-populatie waren dan wij uiteindelijk hebben gesproken. Onder de (ex-)werknemers van eigenrisicodragers was dit nauwelijks aan de orde. Aan de populatie van eigenrisicodragers hebben wij bovendien aanzienlijk meer reminders moeten sturen om tot de genoemde respons te komen.

precies wanneer en namens wie heeft opgetreden, is voor (ex-)werknemers vaak niet goed terug te halen. Soms heeft een persoon ook nog een WW-uitkering tegelijk met bijvoorbeeld de WGA-uitkering. Dit wordt versterkt doordat een groot aantal respondenten een traject heeft doorlopen in de covid-periode. De beperking die dit had op fysieke afstemmingsmogelijkheden is (mogelijk) van invloed geweest op de beleving van dienstverlening. In veel gevallen was er enkel telefonisch en online contact mogelijk, ook bij beoordelingen.

4.4.3 (Ex-)werknemers projecteren ervaringen voornamelijk op UWV (binnen de WGA)

Het lijkt erop dat de meerderheid van de respondenten de dienstverlening die wordt uitgevoerd in het kader van de WGA, toeschrijft aan of in verband brengt met UWV, zelfs in gevallen waarin de werkgever eigen risicodragers is. Het idee van een hybride markt, waarin zowel publieke als private partijen actief zijn, lijkt niet te worden herkend door de meeste respondenten. Dit geldt in het bijzonder als de voormalig eigenrisicodragende werkgever zich weinig in het proces laat gelden. Een reden hiervoor is dat de claimbeoordeling een zeer bepalende factor is in de uitkomsten van het WGA-proces (en de financiële positie) voor de (ex-)werknemer. Het proces rondom de claimbeoordeling blijft dan ook uitdrukkelijk in het geheugen van de (ex-)werknemers. Dit proces gebeurt voornamelijk in contact met UWV, zowel in de publieke als de private variant. Mede hierdoor linken (ex-)werknemers ook andere dienstverlening aan UWV. UWV wordt dus in feite door (ex-)werknemers beoordeeld op een verantwoordelijkheid die het niet draagt.³⁰

Binnen de Ziektewet is deze onduidelijkheid kleiner, omdat de (ex-)werknemer van een eigenrisicodragers dan vaker te maken heeft met dezelfde mensen als gedurende de loondoorbetalingsfase (waarin UWV geen zichtbare rol speelt richting (ex-)werknemers). Wel kan er sprake zijn van verwarring omdat een deel van de ex-werknemers van een eigenrisicodragers die wij spraken in het kader van de Ziektewet, inmiddels doorgestroomd is naar de WIA. En in de WIA is het vaker UWV die de dienstverlening biedt. Omdat deze WIA-periode verser in het geheugen zit dan de ZW-periode, spreken ook deze personen relatief vaak over UWV.

4.4.4 Kleuring van de resultaten door beeldvorming UWV

De gesprekken met de respondenten suggereren dat UWV te maken heeft met een negatieve beeldvorming. UWV wordt vooral gezien als een uitkeringsverstrekker die daarop controleert, terwijl UWV ook een dienstverlener wil zijn die op een ondersteunende manier mensen helpt met vraagstukken rond werk en inkomen. Deze beeldvorming ontstaat soms door ervaring van de mensen met UWV in het verleden of door 'van-horen-zeggen'. Voor een aantal respondenten is dat reden om UWV met enig wantrouwen te benaderen. Dergelijke (voor)oordelen bepalen ook de kans op deelname aan het onderzoek en vervolgens wat respondenten ons vertellen.

4.4.5 Klanttevredenheid respondenten niet hoofdzakelijk het gevolg van re-integratie-inspanningen

De waardering van de respondent blijkt voornamelijk te worden bepaald door de mate waarin deze zich als gesprekspartner serieus genomen en begrepen voelt, de mate waarin de processtappen aansluiten bij de mogelijkheden en behoeften van de persoon op dat moment (maatwerk) en de mate waarin deze stappen voorspelbaar en navolgbaar zijn. Met name de zaken rondom (her)beoordelingen zijn daarin doorslaggevend. Re-integratie-inspanningen of -succes zijn voor veel respondenten niet de belangrijkste maatstaf voor tevredenheid, hoewel dit in sommige gevallen anders is. Met name in situaties waarin de respondent over voldoende arbeidsvermogen beschikt en gemotiveerd is om aan het werk te gaan, wordt ondersteuning bij de re-integratie belangrijker gevonden.

³⁰ Dit feit hebben wij als onderzoekers zelf ook ervaren. Sommige mensen verwarren de onderzoekers ook met mensen van UWV of 'de overheid'.

4.5 Ondersteuning bij de re-integratie

De kwaliteit van de re-integratiebegeleiding vanuit UWV (of de partijen die de mensen associëren met UWV) wordt over het algemeen negatief beoordeeld onder de mensen die wij gesproken hebben. Respondenten geven aan dat UWV niet of onvoldoende actief heeft ondersteund bij het vinden van ander (vrijwilligers)werk. Een aantal respondenten schrijft een succesvolle re-integratie vooral toe aan het resultaat van de eigen inspanningen. Een aantal respondenten geeft aan behoefte te hebben aan meer persoonlijke begeleiding bij het vinden van passend werk en het opbouwen van een stabiele toekomst.

“Het uitkeren van geld gaat UWV goed af, het mensen helpen bij het vinden van een andere baan gaat beduidend minder.”

Meerdere hoogopgeleide respondenten geven aan dat de ondersteuning bij de re-integratie vanuit UWV onvoldoende aansluit bij hun mogelijkheden, qua scholing en trajecten et cetera. Zij vermoeden dat UWV voornamelijk gespecialiseerd is in het ondersteunen van (ex-)werknemers die bijvoorbeeld ondersteuning nodig hebben bij het schrijven van sollicitatiebrieven en algemene werkvaardigheden. Deze hoogopgeleide personen weten doorgaans wel dat de re-integratietrajecten in principe door extern ingekochte partijen worden uitgevoerd. Hoogopgeleiden zijn vaak positief over casemanagers van UWV die hen ‘vrijlaten’ om zelf op zoek te gaan naar nieuw werk, hoewel sommigen aangeven dat zij een meer actieve rol van UWV hadden verwacht.

We hebben echter ook mensen gesproken die wel te spreken zijn over de ondersteuning van UWV. Enkelen gaven aan dat zij hun werkhervatting voor het grootste deel te danken hebben aan UWV of in het bijzonder de aanbieders van werktrajecten die UWV inkoopt. De “werkzame elementen”, zaken die bijdragen aan werkhervatting, die genoemd worden zijn bijvoorbeeld hulp bij het oriënteren op een carrièreswitch, in kaart brengen van professionele vaardigheden, leren omgaan met tegenslagen of het ziektebeeld in kwestie, of leren kennen van de eigen kwaliteiten (en valkuilen).

“85 tot 90% van mijn werkhervatting heb ik te danken aan UWV en het re-integratiebedrijf.”

Het is belangrijk te melden dat we niet precies hebben kunnen vaststellen welk bedrijfsonderdeel van UWV de (ex-)werknemers precies beoordelen. De (ex-)werknemer kan bijvoorbeeld in contact staan met het WERKbedrijf, Sociaal-Medische Zaken (SMZ) en/of Uitkeren. Voor de werknemer is dit allemaal “UWV”. Hiernaast kan er sprake zijn van verwarring tussen UWV en een private partij.

De kwaliteit van de re-integratiebegeleiding vanuit eigenrisicodragende werkgevers en de door hen ingeschakelde verzekeraars of Arbo-partijen wordt wisselend beoordeeld. Vooral de mate van betrokkenheid van de dienstverlenende partij bij het verloop van de re-integratie bepaalt de waardering voor de ondersteuning. Sommige (ex-)werknemers ervaren dat hun (ex-)eigenrisicodragende werkgever weinig inzet toont om de (ex-)werknemer nog aan het werk te helpen. Zeker als er sprake is van een conflict tussen (ex-)werknemer en werkgever, kan dit de re-integratie in het private deel van het stelsel sterk schaden en leiden tot onnodig verblijf in de ZW en/of WIA. Evenzo kan juist een goede relatie tussen werknemer en werkgever een bron zijn van grote tevredenheid over de private dienstverlening. Ook hier springt naar voren dat niet zozeer de re-integratie-inspanningen of -resultaten de ervaringen van (ex-)werknemers kleuren, als wel de bejegening (volgende paragraaf).

Een belangrijke observatie die wij doen is dat het private deel van het stelsel meer uiteenlopende (of zelfs: meer extreme) klantervaringen lijkt op te leveren dan het publieke, in ieder geval onder onze specifieke groep respondenten. UWV zou vanwege de omvang en publieke taak meer kunnen zorgen voor consistentie en eenduidigheid in de dienstverlening. In het private deel (inclusief de loondoorbetalingsperiode) is de werknemer meer afhankelijk van de

relatie met en/of de goede intenties van werkgevers, hoewel werkgevers in de eerste twee jaar natuurlijk gebonden zijn aan de wettelijke vereisten van de Wet verbetering poortwachter (Wvp). Dit is een cruciale periode waarin de juiste ondersteuning en interventies het verschil kunnen maken tussen een succesvolle terugkeer naar werk en langdurige afwezigheid.

4.6 Kwaliteit van de communicatie en begeleiding

Er is een grote variatie in de ervaringen met communicatie, waarbij sommige (ex-)werknemers de communicatie als prettig ervaren, terwijl anderen zich storen aan gebrek aan transparantie en menselijke benadering. Ook hier kan de uitkomst van de beoordeling een belangrijke factor zijn in de tevredenheid, ook rondom de communicatie. Het komt minder vaak voor dat de respondent zich stoort aan gebrekkige communicatie in het geval dat hij de 'gewenste uitkomst' van de beoordeling heeft gekregen. Bij een minder positieve uitkomst voor een (ex-)werknemer, zoals een beoordeling WIA 35-min, is de kans aanzienlijk groter dat ook op andere aspecten een nadeliger oordeel volgt.

Respondenten geven aan dat het plezierig is om een begripvolle en deskundige vaste contactpersoon te hebben. Deze contactpersoon kan iemand zijn met een medische achtergrond, zoals een verpleegkundige, of juist een arbeidsdeskundige. Een vaste contactpersoon biedt de (ex-)werknemer de mogelijkheid om zijn verhaal kwijt te kunnen, zeker als hij weinig onder druk wordt gezet om te re-integreren. Onze indruk is dat meerdere (ex-)werknemers goede ervaringen hebben met de scheiding van taken tussen de "contactpersoon" en degene die moet helpen bij het re-integreren, vaak een re-integratiebedrijf dat extern wordt ingekocht. Deze rolscheiding werkt in de praktijk vaak goed voor de (ex-)werknemer.

Een terugkerend punt is dat respondenten zich beklagen over het grote aantal mensen dat op hun pad komt en dat je daardoor je verhaal steeds opnieuw moet doen. Zo spraken we mensen die na een 'wissel' van contactpersoon, bijvoorbeeld omdat deze van baan wisselde of met pensioen ging, het gevoel hadden anders begeleid te worden. Begeleiding blijft mensenwerk. (Ex-)werknemers geven aan het te waarderen als hun dossier goed wordt overgedragen, zodat de dienstverlening niet afhangt van de persoon die je toevallig treft.

"Ik moest zelf uitvinden dat vakantiegeld onderdeel was van maandelijkse storting. Dit is anders dan bij de WW! Dit werd niet gecommuniceerd."

De ervaren complexiteit van communicatie en administratie vormt een barrière voor veel (ex-)werknemers, wat leidt tot frustratie en onduidelijkheid over rechten en plichten met betrekking tot uitkeringen en re-integratie. Dit wordt geïllustreerd door verhalen van respondenten die moeite hebben met het begrijpen van informatie en processen en zelfs financiële verrassingen ervaren door gebrek aan duidelijkheid. Ook de hoogopgeleide personen die wij spraken, geven aan dat zij zich heel goed kunnen voorstellen dat niet alle Nederlanders in staat zijn om de informatie te duiden. Als er sprake is van een taalbarrière, of als een persoon ook nog bij andere instanties loopt, wordt de communicatie uiteraard nog ingewikkelder. Bij private partijen wordt de communicatie rondom de ZW en WGA regelmatig uit handen genomen. Dit ontzorgt de (ex-)werknemer.

"Ondanks dat ik hoogopgeleid ben en dingen zelf kan regelen, vond ik het heel ingewikkeld waar ik moest aankloppen. Ik heb samen met mijn partner moeten lezen: wat bedoelen ze precies?"

We hebben ook gesproken met de respondenten over de wijze van bejegening door de dienstverlenende partij. Onze indruk is dat (ex-)werknemers positief en behulpzaam worden bejegend, met name als er sprake is van een zware aandoening. Dit geldt zowel aan de private als publieke kant. Er is dan immers geen arbeidsvermogen en de nadruk ligt dan niet op re-integratie. De partijen volgen hierbij het oordeel van de betrokken artsen. Als het vermoeden er is van arbeidsvermogen, ervaren sommige (ex-)werknemers dat UWV of de private uitvoerder een meer controlerende of aansporende houding aannemen. Het kan daarbij uitmaken welke contactpersoon de respondent treft. Een veelgehoorde behoefte is een persoonlijke benadering, waarbij (ex-)werknemers serieus genomen worden en er wordt uitgegaan van vertrouwen in plaats van controle. Tegelijkertijd hebben sommige (maar niet alle) respondenten er begrip voor dat met name UWV ook een publieke taak heeft om te controleren dat er geen misbruik van het systeem wordt gemaakt. Daarbij is er onbegrip bij sommigen omdat zij het idee hebben niet gelijk behandeld te worden aan andere mensen.

“Dat ze mij bij UWV serieus namen was heel fijn. Ze gaven mij een leidende rol in wat ik aankan. Dat ze uitgaan van vertrouwen is heel fijn.”

Ten slotte werd door respondenten aangegeven dat ze onzeker werden als er langdurig niet met ze werd gecommuniceerd en/of onduidelijk was waar ze aan toe waren. Handel ik nog op de juiste wijze of word ik straks afgestraft met een korting op de uitkering of een herbeoordeling? Meerdere respondenten gaven aan geen actieve re-integratie-inspanningen aan te durven vanwege deze angst. Met name in de periode tussen de Ziektewet en de (uitgestelde) claimbeoordeling WIA kwam het regelmatig voor dat een (ex-)werknemer langdurig niets hoorde van enige instantie. In het geval van publiek verzekerden betekent dit dat UWV de ZW-ondersteuning heeft afgesloten, terwijl de WIA-dienstverlening nog niet van start is gegaan. Dit begint immers pas na de claimbeoordeling. Deze (ex-)werknemers belanden tussen wal en schip en dit werkt argwaan in de hand.

5 Kwantitatieve patronen

In dit hoofdstuk richten we ons op cijfermatige analyses. We onderzoeken diverse patronen, met een focus op waar (ex-)werknemers uit de ZW en de WGA terechtkomen. We kijken daarbij specifiek naar (de duurzaamheid en kwaliteit) van werk. Waar mogelijk lichten we de verschillen uit tussen het publieke en private deel van het hybride stelsel, met als doel een objectief beeld te vormen van de uitkomsten in het hybride stelsel.

5.1 Samenvatting van dit hoofdstuk

We hebben (ex-)werknemers gevolgd vanaf het moment dat ze zijn ingestroomd in de Ziektewet (cohort 2017). Waar komen zij terecht? We zien dat een belangrijk deel van de (ex-)werknemers weer aan het werk gaat na instroom. 35% is binnen een jaar weer aan het werk (in loondienst). Opmerkelijk is ook dat een substantieel deel (24%) drie jaar na instroom geen werk heeft noch een uitkering op grond van een werknemers- of volksverzekering (AOW, WW, WGA, IVA, ZW). Deze groep groeit tot 35% vijf jaar na instroom. Dit betekent dat een grote groep mensen na de ZW in een kwetsbare inkomenspositie terechtkomt met grote kans op bijstand.

Binnen de ZW onderscheiden we twee sterk verschillende groepen. De ene groep, de (voormalig) uitzendkrachten, hervat snel werk, maar verliest ook weer sneller een baan. Hierin zien we terug dat deze mensen vaker flexibelere contracten hebben. Bovendien gold voor deze groep tot recent het uitzendbeding. De niet-uitzendkrachten stromen vaker door naar de WGA. Maar als zij na de ZW weer aan het werk gaan, is dit vaker duurzaam. Het CBS houdt voor de ZW niet bij of (ex-)werknemers publiek verzekerd zijn of onder een eigenrisicodrager vallen, zodat we geen verschillen tussen deze groepen kunnen waarnemen.

Voor de WGA is dit gegeven wel bekend, en we zien enkele opmerkelijke verschillen in uitkomsten tussen publiek verzekerden (vanaf hier ook wel “publiek”) en (ex-)werknemers van eigenrisicodragers (“privaat”). Ten eerste zien we dat er relatief veel doorstroom naar de IVA is vanuit de WGA voor privaat (vijf jaar na instroom 40%). Dit komt minder voor bij publiek verzekerden (18%). Uit ander onderzoek blijkt dat meer herbeoordelingen aan de private kant hiervan een oorzaak zijn. Mede hierom zien we ook vaker publiek verzekerden zonder werk in de WGA dan aan de private kant. Verder zien we vergelijkbare patronen tussen publiek en privaat. Belangrijk hierbij is te vermelden dat deze verschillen beschrijvend van aard zijn, die niet alleen het gevolg zijn van verschillen in uitvoering.

We zoomen specifiek in op de kans op werk in of na de WGA. (Ex-)werknemers van eigenrisicodragers hebben bij instroom substantieel vaker werk dan publiek verzekerden. Vijf jaar na instroom is dit verschil echter verdwenen, en werken beide groepen ongeveer evenveel (15% van het totaal). Dit geldt zowel voor de groep die werkt naast de uitkering als de groep die volledig is uitgestroomd uit de WGA met werk. Publiek verzekerden vinden in de vijf jaren na instroom namelijk vaker een nieuwe baan en hebben een iets grotere kans om bestaande banen te behouden dan aan de private kant.

Hiernaast hebben we gekeken naar de kwaliteit van het werk. Er blijkt weinig verschil te zijn tussen publiek en privaat in de mate waarin (ex-)werknemers tijdens de WGA hun restverdiencapaciteit benutten. In beide groepen verdient gemiddeld 65 tot 70% minimaal de restverdiencapaciteit. Een minderheid van de mensen die zijn uitgestroomd uit de WGA met werk, heeft een baan van minimaal 24 uur per week. Dit duidt op een kwetsbare inkomenspositie van voormalig WGA'ers die aan het werk zijn. In het eerste jaar na uitstroom werken publiek verzekerden vaker minimaal 24 uur per week (44% van de werkenden) dan (ex-)werknemers van eigenrisicodragers (25%). Enkele jaren later is er evenwel geen verschil meer te zien.

We hebben ook gekeken naar de kans op een ‘terugval’ in de WGA of WW voor mensen die uit de WGA zijn uitgestroomd met werk. We hebben daarbij gecorrigeerd voor persoonskenmerken. We zien dat de (her)instroom in de

WGA (binnen 4 jaar) 1 procentpunt groter is aan private kant. Aan de andere kant komen publiek verzekerden juist 1 procentpunt vaker in de WW terecht binnen 4 jaar. Deze verschillen heffen elkaar dus min of meer op. De oorzaak achter deze patronen hebben we niet nader onderzocht.

5.2 Inleiding en leeswijzer

In dit hoofdstuk focussen we ons op cijfers over de werking van de hybride markt voor de ZW en de WGA. Dit helpt om de ervaringen van de private verzekeraars, UWV en de (ex-)werknemers te kunnen duiden en een zo objectief mogelijk beeld te geven van de ontwikkelingen in de hybride markt.

Eerst presenteren we in 5.3 op cijfermatig gebied een eerste beschrijvende indruk van de ZW en de WGA. We bekijken hier de ontwikkeling van de twee populaties in het kader van totale aantallen en de instroom van nieuwe mensen. Ook laten we de verschillen in duur tussen deze twee uitkeringen en de resulterende verschillen in de achtergrondkenmerken van de mensen in de uitkering zien. Vervolgens zullen we in 5.4 de methodologie van de vervolganalyses, respectievelijk de cohortstudie en de survival analyse, verder toelichten. In 5.5 (ZW) en 5.6 (WGA) onderzoeken we waar (ex-)werknemers terechtkomen na de ZW en/of de WGA. Mensen kunnen bijvoorbeeld in de ZW of WGA blijven of uitstromen naar werk of een andere uitkering.

Een belangrijk focusonderwerp is of mensen werken tijdens hun WGA-uitkering. In 5.7 onderzoeken we de verschillen hierin tussen publiek verzekerden en (ex-)werknemers van eigenrisicodragers. Een aandachtspunt is ook de kwaliteit en duurzaamheid van de werkherleving. Voor de WGA onderzoeken we hier de kwaliteit en de duurzaamheid van het werk binnen of buiten de WGA (5.8, 5.9 en 5.10).

De focus bij de WGA ligt op de verschillen die we waarnemen tussen (ex-)werknemers van publiek verzekerde werkgevers (vanaf hier ook wel: “publiek”) en (ex-)werknemers van eigenrisicodragers (ook wel: “privaat”). We hebben hier niet het onderscheid kunnen maken tussen eigenrisicodragerschap met en zonder herverzekering. Voor de ZW is het helaas niet mogelijk om (met gegevens van de CBS-Polisadministratie) onderscheid te maken tussen publiek en privaat. De focus leggen we voor de ZW dan ook op de ontwikkelingen en dynamiek van de totale populatie.

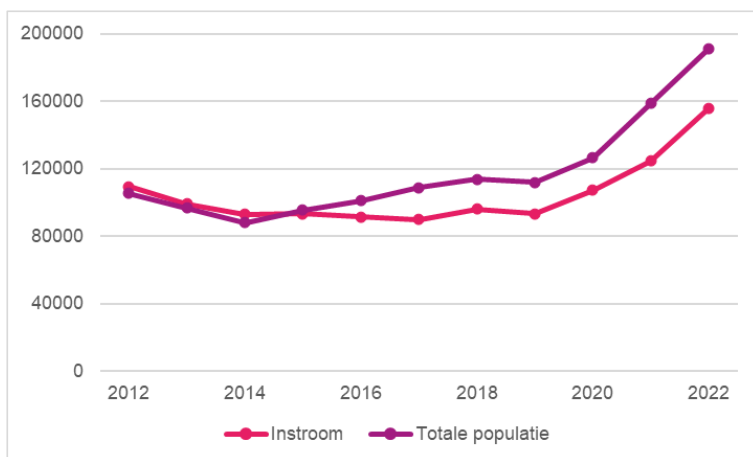
We focussen ons op beschrijvende cijfers. De resultaten moeten daarom met enige voorzichtigheid geïnterpreteerd worden. We presenteren per onderwerp eerst de cijfers, die de ontwikkelingen in de hybride markt weergeven. Vervolgens bieden we mogelijke verklaringen voor deze ontwikkelingen, hoewel deze niet nader zijn onderzocht.

5.3 Cijferoverzicht ZW en WGA

5.3.1 *Stijging van de aantallen in de Ziektewet sinds 2019*

In deze paragraaf richten we onze blik op de cijfers over de Ziektewet. Binnen dit kader rapporteert UWV over zowel Ziektewetmeldingen als het aantal personen in de Ziektewet.³¹ Het is namelijk mogelijk dat één persoon in één jaar meerdere ziektewetmeldingen heeft. Aangezien ons onderzoek zich richt op de dynamiek van individuen nadat ze zijn ingestroomd in de Ziektewet, zullen we ons in het vervolg van deze studie (in lijn met de WGA-analyse) richten op afzonderlijke *personen*.

³¹ UWV (2024) Kwantitatieve informatie 2023.

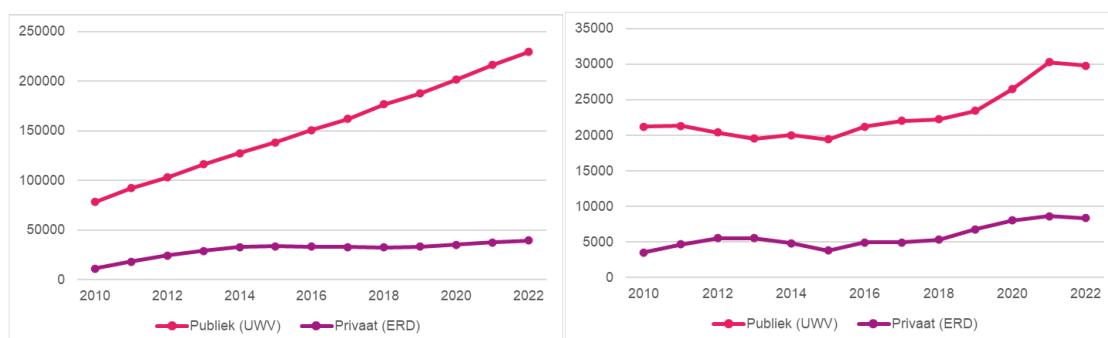


Figuur 4. Instroomaantallen per jaar in de ZW (roze) en totale aantallen per jaar in de ZW (paars).

We zien in Figuur 4 een opvallende stijging van de instroom en het totale aantal personen in de ZW sinds 2020. De coronacrisis is een voor de hand liggende verklaring: veel mensen werden ziek en verloren hun baan. Deze stijging heeft geleid tot een aanzienlijke toename van het totale aantal mensen in de ZW in de afgelopen jaren, waarbij het aantal in 2022 is gestegen tot ongeveer 200.000 personen, vergeleken met 120.000 personen in 2018. We zien dat de instroom in een jaar bijna op dezelfde hoogte ligt als de totale hoeveelheid mensen in de ZW. Dit komt door de relatief korte duur dat (ex-) werknemers in de ZW zitten.

5.3.2 Sterke stijging in de aantallen in de WGA

In de afgelopen tien jaar is er een aanzienlijke toename geweest in het aantal mensen binnen de WGA, voornamelijk binnen het publieke bestel. In 2010 waren er ongeveer 90.000 publiek verzekerden binnen het WGA-stelsel, terwijl dit aantal in 2022 gestegen was tot bijna 250.000, zoals te zien is in het linkerfiguur van Figuur 5. Echter, de groeisnelheid binnen het publieke deel neemt af na verloop van tijd. In 2011 bedroeg de groei nog 12% per jaar, maar dit is inmiddels gedaald tot "slechts" 6% per jaar. Dit heeft ook te maken met de invoering van de WIA per 2005. Pas wanneer de laatste WAO'er (voor 2004) met pensioen gaat, is het WIA-stelsel volledig ingegroeid. Tot die tijd zal de omvang van het stelsel logischerwijs blijven toenemen. Aan de andere kant kende het aantal mensen met een WGA-uitkering onder eigenrisicodragers een sterke groei tot en met 2014, waarna deze groei tussen 2014 en 2018 stagneerde. Vanaf 2019 is er echter weer sprake van groei van het aantal WGA'ers die (voorheen) bij een eigenrisicodrager werkten.



Figuur 5. Totale aantallen per jaar in de WGA (links) en instroomaantallen per jaar in de WGA (rechts).

We zien dan ook in de rechterkant van Figuur 5 dat de instroom in het publieke deel aanzienlijk hoger is in volume dan in het private deel. Tussen 2010 en 2018 schommelt deze instroom tussen de 20.000 en 25.000 mensen per jaar. Vanaf 2019 is er een snelle stijging naar ongeveer 30.000 mensen in 2021. De instroom in het private deel van het stelsel blijft tussen 2011 en 2017 min of meer stabiel rond de 4.500, met enige variatie, maar is de laatste jaren ook sterk gestegen naar ongeveer 8.000 per jaar.

We zien dus bijvoorbeeld in 2019 dat 22% van de totale instroom in de WGA afkomstig was van de private kant en 78% van publiek verzekerden. Dit percentage is relatief stabiel richting 2022. Als we dit aandeel vergelijken met de populatie werknemers (zie 2.2) dan valt op dat het aandeel instromers vanuit de private kant substantieel lager is dan het aandeel privaats in de totale loonsom. Waar namelijk in 2019 38% van de totale loonsom viel onder eigenrisicodragers was het aandeel privaats in de instroom in de WGA dus maar 22%. De oorzaak achter deze interessante verschillen hebben we niet verder onderzocht; wij onderzoeken immers de uitkomsten van (ex-)werknemers vanaf het moment van instroom.

5.3.3 De ZW- en WGA-populatie verschillen in de duur van de uitkering, opleidingsniveau en leeftijd

Een evident verschil tussen de ZW en de WGA is de duur van de uitkering, die aanzienlijk hoger ligt in de WGA. De ZW kan immers wettelijk maar maximaal 2 jaar duren. De WGA is in principe in duur ongelimiteerd tot aan de AOW-leeftijd. We zien dit ook terug in het verschil tussen Figuur 4 en Figuur 5. Voor de Ziektewet zien we een instroom die bijna gelijk is aan de totale populatie, waar de instroom in de WGA maar rond de 10% van de totale populatie in een jaar bedraagt. Dit laat ook zien dat de Ziektewetpopulatie veel dynamischer is dan de WGA-populatie, met meer mensen die gedurende het jaar instromen en uitstromen.

In Tabel 4 zien we de verschillen in de achtergrondkenmerken tussen de (ex-)werknemers die in een jaar een ZW- of WGA-uitkering hebben ontvangen. We zien dat de ZW-populatie vaker dan de WGA-populatie jong is met een leeftijd onder de 27 jaar (27% van de ZW tegenover 2% van de WGA). Opvallend is het relatief hoge percentage laag opgeleiden in de WGA-populatie in een steeds hoger opgeleide bevolking. Ook zien we dat in de ZW-populatie mannen in de meerderheid zijn, terwijl dit vrouwen zijn binnen de WGA. De ZW-populatie bestaat vaker uit mensen die nog in het arbeidsproces zitten en nog een langer werkend leven voor zich hebben, terwijl de WGA-populatie vaker bestaat uit mensen die dicht bij de AOW aan zitten. Door deze verschillen in achtergrondkenmerken kunnen we conclusies getrokken binnen de ZW niet zomaar uitbreiden naar de WGA en vice versa.

Totale populatie Ziektewet 2022		Totale populatie WGA 2022	
Achtergrondkenmerk	Percentage (Aantal)	Achtergrondkenmerk	Percentage (Aantal)
Totaal	190.000	Totaal	270.000
Hogere opleiding ³²	28%	Hogere opleiding	24%
Middelbare opleiding ³³	54%	Middelbare opleiding	45%
Lagere opleiding ³⁴	18%	Lagere opleiding	31%
< 27 jaar	27%	< 27 jaar	2%
27 – 55 jaar	64%	27 – 55 jaar	60%
> 55 jaar	9%	> 55 jaar	38%
Man	54%	Man	43%
Vrouw	46%	Vrouw	57%

Tabel 4. Achtergrondkenmerken van de totale populatie in 2022 in de ZW (links) en de WGA (rechts).

³² Hoog: Dit omvat onderwijs op het niveau van hbo of wo.

³³ Middelbaar: Dit omvat de bovenbouw van havo/vwo, de basisberoepsopleiding (mbo-2), de vakopleiding (mbo-3) en de middenkader- en specialistenopleidingen (mbo-4).

³⁴ Laag: Dit omvat onderwijs op het niveau van basisonderwijs, het vmbo, de eerste 3 leerjaren van havo/vwo of de assistentenopleiding (mbo-1).

5.4 Onderzoeksmethodiek

5.4.1 Microdata

Voor de cijfermatige analyses hebben we gebruik gemaakt van microdata van het CBS. Deze dataset omvat op persoonsniveau informatie over diverse onderwerpen die we hebben geïntegreerd in onze analyses. Onze focus ligt op individuen die in de WGA of de ZW zitten, of hier eerder in hebben gezeten. Hierbij hebben we verschillende soorten gegevens gekoppeld, waaronder arbeidsinformatie, WW-informatie, persoonsinformatie, en details over andere arbeidsongeschiktheidsregelingen zoals de IVA.

Om met name deelvragen 9 tot en met 11 te onderzoeken hebben we in de microdata naar drie groepen gekeken:

- De **populatie** in de ZW en de WGA in een bepaald jaar (zie vorige paragraaf);
- De **instroom** in de ZW en de WGA in een bepaald jaar, die we in de jaren erna volgen;
- De groep (zover de data reikt) die na de WGA is **uitgestroomd** naar werk.

Met deze data kunnen we een groep (ex-)werknemers na instroom volgen en zien waar ze over de tijd heen terechtkomen. Hiermee kunnen we de ontwikkelingen in de ZW en WGA schetsen.

5.4.2 Beperkingen in de microdata

Binnen de microdata hebben we te maken met een aantal belangrijke beperkingen. Allereerst beschikken we zoals gezegd voor de ZW niet over gegevens met betrekking tot het eigenrisicodragerschap van de werkgever. Binnen dit hoofdstuk zullen we dan ook meer nadruk leggen op de WGA. Voor de ZW focussen we ons op de totale populatie. We maken binnen de ZW wel een onderscheid tussen (voormalig) uitzendkrachten en mensen die geen uitzendkracht waren om de duurzaamheid en kwaliteit van de werkhervatting te duiden.

Binnen de WGA kunnen we ook niet alles onderzoeken. Zo is reden van beëindiging van de WGA-uitkering vaak niet geregistreerd in de Microdata. Hier kunnen we dus ook geen verdere uitspraken over doen. Het is bijvoorbeeld aannemelijk dat mensen die uitstromen uit de WGA een herbeoordeling hebben gehad, maar we hebben hier geen verdere data over. Ook mensen die minder dan 35% arbeidsongeschikt worden beoordeeld, zijn niet weergegeven in de microdata over arbeidsongeschiktheid. Deze 35-minners zien we dan ook niet (meer) in de groep mensen met een WIA-uitkering. Ten slotte hebben we geen informatie over de duur van de loondoorbetalingsperiode voor mensen die instromen in de WGA, aangezien deze gegevens niet als zodanig worden geregistreerd in de microdata. We volgen mensen dus pas vanaf instroom in de WGA of de ZW.

Ondanks deze beperkingen beschikken we met de Microdata over een enorme hoeveelheid aan relevante informatie waarmee we een zo goed als mogelijk beeld kunnen schetsen van ontwikkelingen in de hybride markt voor de ZW en WGA.

5.4.3 Cohortstudie

Om de ontwikkelingen in de hybride markt goed te kunnen weergeven hebben we een zogenoemde prospectieve cohortstudie opgezet. Hier selecteren we alle (ex-)werknemers die instroomden in de ZW en de WGA gedurende een specifiek jaar. Voor deze groep hebben we vervolgens 1, 3 en 5 jaar vooruitgekeken om de dynamiek te onderzoeken van waar ze zich bevinden na de instroom in de ZW en/of de WGA.³⁵ We gaan uit van instroomcohort 2017, het laatste cohort waar we voor alle data vijf jaar vooruit kunnen kijken. We hebben daarbij getoetst dat de keuze voor het specifieke jaar niet bepalend is voor de uitkomsten. We onderscheiden verschillende hoofdgroepen voor de ZW en de WGA, die we weer per groep verder kunnen uitdiepen.

³⁵ Het is belangrijk om op te merken dat we binnen deze analyse niet gecorrigeerd hebben voor achtergrondkenmerken.

Voor de ZW:

- a. (Nog steeds of opnieuw) in de ZW, met of zonder (deeltijd)baan;
- b. In de WGA;
- c. In een overige uitkering (IVA, WW, en AOW);
- d. Werkend in loondienst en volledig uitgestroomd uit de ZW;
- e. Onbekend³⁶ of overleden.

Voor de WGA:

- a. In de WGA zonder baan in loondienst;
- b. In de WGA met een baan in loondienst;
- c. In een overige uitkering (met name de IVA, of anders WW, ZW en AOW);
- d. Werkend in loondienst en volledig uitgestroomd uit de WGA;
- e. Onbekend of overleden.

Dit alles geeft zicht op uitstroom (naar werk of anderszins), doorstroom en/of langdurig verblijf in een uitkering. We onderzoeken hier onder andere de mate van werkhervatting na instroom in de ZW of WGA. We maken hier onderscheid tussen werkhervatting binnen de uitkering (WGA) en uitstroom naar werk buiten het WGA-stelsel. Voor beide mogelijkheden onderzoeken we de kwaliteit en duurzaamheid van de werkhervatting.

Binnen deze analyse hebben we voor de WGA een onderscheid gemaakt tussen publiek en privaat. Binnen deze analyse focussen we ons op de beschrijvende kant van het verhaal. We hebben binnen deze analyse namelijk niet gecorrigeerd voor achtergrondkenmerken. Het is dus niet uit te sluiten dat eventuele verschillen tussen privaat en publiek worden veroorzaakt door verschillen in achtergrondkenmerken van de (ex-)werknemers.³⁷

5.4.4 *Survival analyse (duurmodel)*

Ten slotte hebben we een zogenoemde survival analyse opgezet om te onderzoeken in welke mate ex-werknemers in de WGA **duurzaam aan het werk gaan**, en of er verschillen zijn tussen mensen afkomstig van een publiek verzekerde werkgever of een eigenrisicodragers. We hebben gebruik gemaakt van een Fine-Gray-model³⁸, een variant van de Cox-proportionele-hazard-modellen.³⁹ Dit model schat de kans op terugval naar de WGA en terugval naar de WW na een volledige werkhervatting. Waar we in de cohortstudie ons focussen op de duurzaamheid van werk *met een WGA-uitkering*, doen we dat in het duurmodel specifiek op de duurzaamheid van werkhervatting *zonder een WGA-uitkering* (dus: inclusief herstel). We hebben dus specifiek gekeken naar de populatie van mensen die eerst in de WGA hebben gezeten en vervolgens zijn uitgestroomd naar werk.

³⁶ “Onbekend” zouden bijvoorbeeld mensen kunnen zijn met een bijstandsuitkering, mensen die als zelfstandige aan het werk gaan of mensen die op een andere manier niet meer terugkomen in de voor ons beschikbare datasets (inclusief mensen met een beoordeling WIA 35-min). Mensen die als 35-minners zijn te vinden een van de groepen c, d of e (zowel voor ZW als WGA).

³⁷ Zieke werklozen zijn verwijderd uit de populatie van de WGA. Deze mensen zijn altijd publiek verzekerd en vallen niet onder het hybride stelsel; deze groep meenemen zou de vergelijking tussen publiek en privaat vertroebelen. Zwangere vrouwen en mensen met een no-riskpolis (die ook altijd publiek verzekerd zijn) zitten nog wel in de populatie, omdat we deze (ex-)werknemers niet als zodanig konden identificeren in de CBS-microdata.

³⁸ Het Fine-Gray-model (1999) is een uitbreiding van het Cox proportional hazards model, maar houdt rekening met de aanwezigheid van concurrerende risico's. Binnen dit model zijn dat uitval naar de WW en uitval naar de IVA.

³⁹ Het Cox proportional hazards model, ook wel bekend als de Cox regressie, is een statistische methode die wordt gebruikt om het effect van meerdere variabelen op de tijd tot een bepaalde gebeurtenis te onderzoeken. Dit model wordt veel gebruikt in de survival analyse, waarbij de focus ligt op het onderzoeken van de tijd tot een bepaalde gebeurtenis, zoals overlijden, ziekterecidive of in dit geval, terugval naar arbeidsongeschiktheid.

Het volgende model is geschat:

$$\lambda_j(t|X) = \lambda_{0j}(t) \times e^{X\beta_j}$$

De uitkomstmaat $\lambda_j(t|X)$ beschrijft de kans op uitval van een gebeurtenis (bijvoorbeeld terugval naar WGA) op tijd t gegeven de achtergrondkenmerken X . De basisfunctie $\lambda_{0j}(t)$ beschrijft de kans op uitval voor het basispad op tijd t . De term $e^{X\beta_j}$ omvat de matrix aan achtergrondkenmerken en de coëfficiënten voor de gebeurtenis. Deze term geeft aan in hoeverre het basispad voor de kans op terugval naar de WGA wordt beïnvloed door bepaalde achtergrondkenmerken, zoals leeftijd, geslacht en het verdiende dagloon.

Binnen deze analyse hebben we (in tegenstelling tot de cohortstudie) gecorrigeerd voor verschillende achtergrondkenmerken⁴⁰ waarin de populaties verschillen, zoals het opleidingsniveau, de leeftijd, de grootte van het bedrijf waar hiervoor gewerkt is en de voorgaande duur in de WGA. In deze analyse hebben we meerdere vergelijkbare modellen getest en kunnen we concluderen dat de resultaten consistent zijn over de verschillende modellen. Dit alles geeft vertrouwen in de robuustheid van de resultaten.

De resultaten uit deze analyse geven de 'geschoonde verschillen' tussen de private en publieke populatie. Hiermee kunnen we verschillen die ontstaan door achtergrondkenmerken statistisch uitsluiten. Dat wil nog niet zeggen dat we alle verschillen kunnen toeschrijven aan de werking van de hybride markt ('causaliteit'); er zijn immers nog meer factoren die van invloed kunnen zijn op de uitkomsten, maar waarvoor we niet kunnen corrigeren. Een variabele die bijvoorbeeld een rol zou kunnen spelen is het hebben van een netwerk van mogelijke werkgevers. We kunnen dus patronen laten zien, maar geen volledige verklaringen geven voor die patronen. De resultaten van deze methode staan in paragraaf 5.10.

⁴⁰ Volledige lijst van achtergrondkenmerken: leeftijd, geslacht, arbeidsongeschiktheid-percentages, opleidingsniveau, bedrag restverdienencapaciteit, basisloon uit werk, omvang van het bedrijf waar gewerkt wordt en voorgaande duur in de WGA.

5.5 Dynamiek in de ZW-populatie

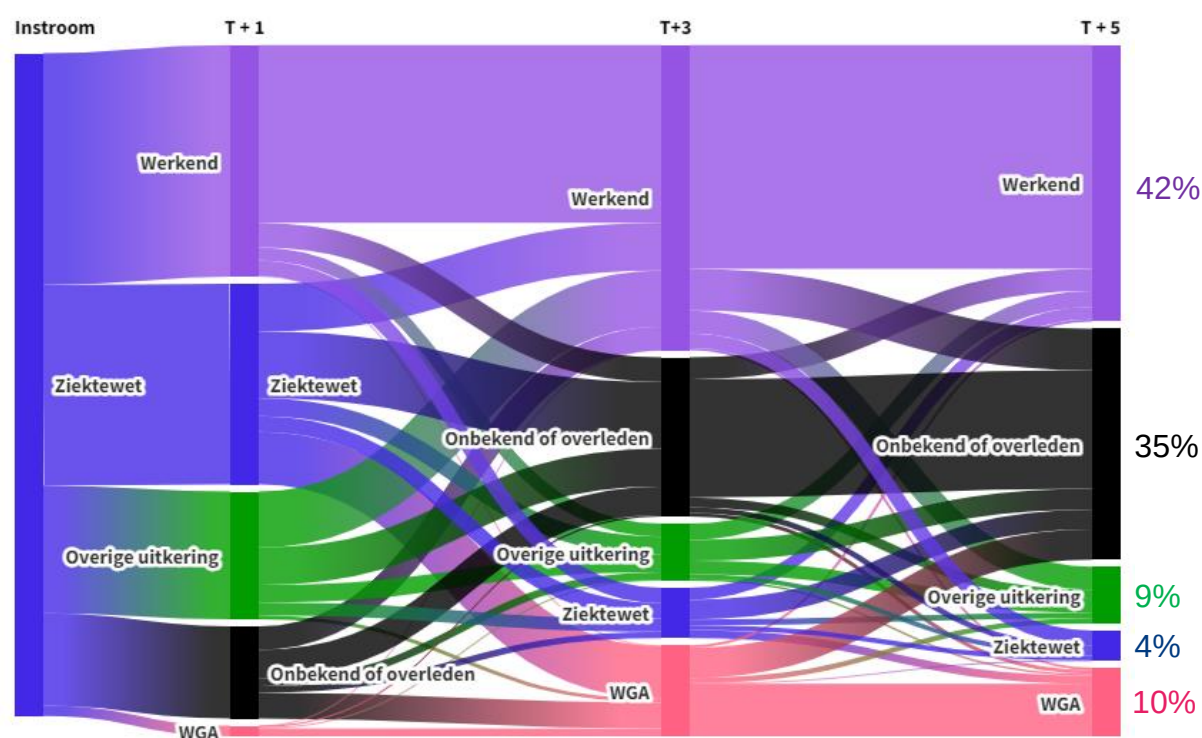
5.5.1 ZW'ers komen regelmatig weer aan het werk of komen terecht in de categorie onbekend

Voor de ZW zien we in Figuur 6 alle bewegingen van (ex)-werknemers vanaf het moment van instroom in één figuur. Voor een extra uitleg hoe de grafiek te lezen, zie het tekstkader “*Hoe lees je een stroomdiagram*”. We zien in de figuur relatief veel dynamiek tussen verschillende uitkomsten door de tijd. Zo had bijna de helft van de mensen die 3 jaar na instroom werk hebben, nog géén werk 1 jaar na instroom. Ook belandt een wezenlijk deel van deze mensen 2 jaar later in de WW, ZW, of onder “onbekend of overig”. Kortom: er is ook veel baanverlies onder deze werknemers. (Ex)-werknemers gaan dus bijvoorbeeld van de ZW aan het werk, maar vallen daarna weer terug naar de ZW, een overige uitkering of de categorie onbekend. Zie Tabel 5 voor de exacte percentages voor alle groepen één, drie en vijf jaar na instroom in de ZW.

Hoe lees je een Stroomdiagram?

In dit hoofdstuk tonen we een aantal zogenoemde Stroomdiagrammen. Deze figuren tonen de ‘stromen’ tussen verschillende staten (categorieën) van in dit geval mensen die de ZW of WGA zijn ingestroomd; iedere staat heeft zijn eigen kleur. Figuur 6 is een voorbeeld. Hoe lezen we deze grafiek? In de grafiek zien we verschillende verticale strepen staan. Dat zijn ‘peilmomenten’. Zo zijn er in Figuur 6 vier peilmomenten. Van links naar rechts: bij instroom, 1 jaar na instroom, 3 jaar na instroom en 5 jaar na instroom. De grafiek telt op tot 100%; dat wil zeggen dat je een verdeling ziet van alle instromers over de verschillende staten per peilmoment. Bovenaan komt de groep die het grootste is, dan de groep die daarna komt, en onderaan is de kleinste groep die wordt meegenomen.

Tussen de verschillende peilmomenten zie je de omvang van de stromen van mensen. Zo zie je tussen peilmoment 2 en 3 verschillende lijntjes verkleuren. Dit zijn mensen die bij peilmoment 2 een andere status hadden dan in peilmoment 3. Hoe dikker deze lijn, hoe groter de stroom. Het kan uiteraard ook zo zijn dat mensen in beide peilmomenten dezelfde status hebben; dan verkleurt de lijn niet. Zo kun je van alle staten zien hoe groot de stromen zijn tussen peilmomenten. Het kan zijn dat een van de categorieën (staten) in peilmoment A de grootste is, maar in peilmoment B niet meer. Dan zie je de hele categorie soms verplaatsen naar een andere positie; in de regel sorteert de grafiek de categorieën naar totale omvang. Naast stromen kun je dus ook voor elk peilmoment zien wat de aandelen van de categorieën zijn in het geheel. Om de interpretatie makkelijker te maken, voegen we ook cijfertabellen en andere grafieksoorten toe.



Figuur 6. Algemene dynamiek na instroom in de Ziektewet één, drie en vijf jaar na instroom; cohort: 2017⁴¹.

Opmerkelijk is dat twee uitkomsten domineren vijf jaar na instroom in de ZW. Een substantieel gedeelte van de ZW gaat weer aan het werk, namelijk 42%. In het vervolg gaan we ook verder in op de duurzaamheid van deze werkhervatting. Aan de andere kant zien we ook een opvallend grote groep, die in de categorie “onbekend of overleden” belandt. Deze groep betreft de mensen die geen werk hebben in loondienst noch een uitkering als de WW, ZW, WGA of AOW. Het lijkt erop dat een forse groep voormalig ZW'ers in een kwetsbare situatie terechtkomt, bijvoorbeeld in de bijstand of in een situatie zonder werk of uitkering.

Categorie	Eén jaar na instroom (t +1) ⁴²	Drie jaar na instroom (t +3) ⁴³	Vijf jaar na instroom (t+5) ⁴⁴
<i>Werkend</i>	35%	46%	42%
<i>Onbekend of overleden</i>	14%	24%	35%
<i>Overige uitkering</i>	19%	9%	9%
<i>Ziektewet</i>	30%	8%	4%
<i>WGA</i>	2%	14%	10%

Tabel 5. Waar bevinden (ex-) werknemers zich één, drie en vijf jaar na instroom in de ZW in aandeel van het geheel voor instroomcohort 2017

Verder zien we dat de Ziektewet inderdaad een tijdelijk station is voor het overgrote deel van de (ex-) werknemers. Van alle mensen die in 2017 zijn ingestroomd zien we één jaar later nog maar 30% in de ZW. Vijf jaar na instroom is dit nog maar 4%. Ook stroomt maar een relatief kleine groep van de ZW door naar de WGA, namelijk 14% drie jaar na instroom. Logischerwijs neemt dit aandeel toe tussen één en drie jaar na instroom, omdat de ZW een duur heeft van twee jaar. De groep die na twee jaar nog niet beter is geworden kan een WGA-uitkering aanvragen. Maar het is dus maar een relatief kleine groep die doorstroomt van de ZW naar de WGA, kijkend naar alle (ex-) werknemers die

⁴¹ Deze visualisatie is gemaakt met Flourish.

⁴² Dit betreft dus data uit 2018, één jaar na de instroom in 2017.

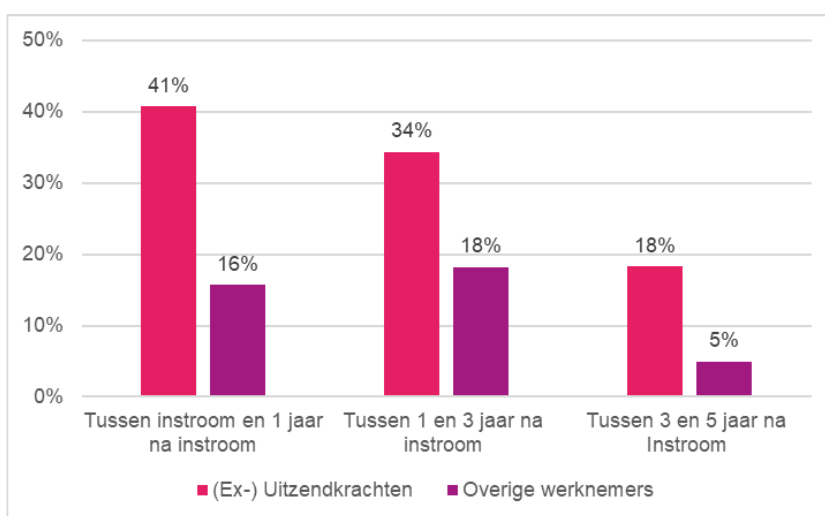
⁴³ Dit betreft dus data uit 2020, drie jaar na de instroom in 2017.

⁴⁴ Dit betreft dus data uit 2022, vijf jaar na de instroom in 2017.

instromen in de ZW in een jaar. Opvallend is verder dat het aandeel in de WGA tussen 3 en 5 jaar na instroom daalt; een substantieel deel van hen belandt in de categorie “onbekend”. De WGA-groep bestuderen we in 5.6 verder.

5.5.2 Uitzendkrachten gaan sneller aan het werk, maar hebben een minder duurzame werkhervatting

We zien dus een dat een aanzienlijk aandeel van de mensen in de Ziektewet weer aan het werk gaat (42% vijf jaar na instroom voor het instroomcohort 2017). We zien hier echter aanzienlijke verschillen tussen twee groepen die we kunnen identificeren binnen de ZW. De groep voormalig uitzendkrachten gaat sneller aan het werk dan de groep die niet als uitzendkracht heeft gewerkt voor instroom in de ZW.⁴⁵ 41% van de voormalig uitzendkrachten vindt één jaar na instroom in de ZW weer een baan, tegenover 16% van de overige werknemers (Figuur 7). Deze verschillen zetten zich door in de jaren erna. We zien dan ook na vijf jaar 47% van de voormalig uitzendkrachten weer aan het werk tegenover 22% van de reguliere werknemers.



Figuur 7. Aandeel dat tussen peilmomenten aan het werk gaat voor (Ex-)Uitzendkrachten en Overige werknemers. Het percentage laat het aandeel zien dat van de status “geen werk” naar de status “werk” gaat in een bepaalde periode, cohort 2017.

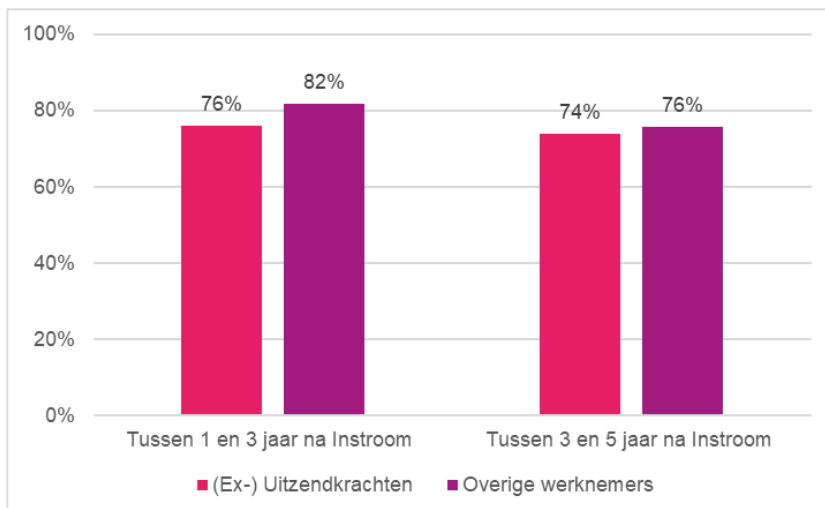
Een belangrijke oorzaak van dit verschil is dat uitzendkrachten tot voor kort veel sneller in de Ziektewet instroomden dan overige medewerkers. Door het zogenoemde uitzendbeding hadden uitzendkrachten al vanaf de derde ziekte dag recht op een Ziektewetuitkering. Vanaf 1 juli 2023 geldt echter óók voor (ex-)werknemers van uitzendbedrijven (voor zover aangesloten bij cao's ABU en NBBU) dat zij tot aan het einde van hun arbeidscontractduur het loon doorbetaald krijgen vanuit de werkgever. Omdat deze nieuwe afspraak nog niet van toepassing is op het onderzochte cohort, zien we dat de oude regeling van grote invloed is op de uitkomsten. Zo stroomden veel voormalig uitzendkrachten, die snel het werk weer konden hervatten, op deze manier de Ziektewet in. Dit is een verklaring voor het feit dat voormalig uitzendkrachten veel sneller dan overige werknemers ook weer het werk hervatten na instroom in de Ziektewet. Na het introduceren van de nieuwe regelgeving is het te bezien of de verschillen tussen voormalig uitzendkrachten en overige werknemers in de toekomst gehandhaafd blijven.

De vraag is verder in hoeverre de voormalig uitzendkrachten aan het werk gaan in een baan die ze duurzaam kunnen behouden. Figuur 8 geeft hier inzicht in.⁴⁶ Ongeveer driekwart van de mensen heeft twee jaar later nog steeds (of

⁴⁵ Het onderscheid tussen mensen die wel of niet gewerkt hebben als uitzendkracht is gemaakt via de CBS-Polisadministratie ('soort baan').

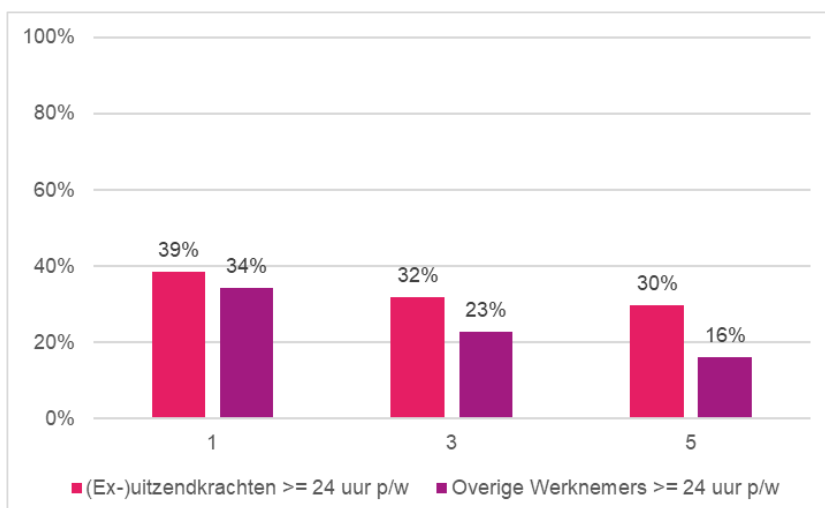
⁴⁶ Hierbij moet opgemerkt worden dat we niet hebben onderzocht of mensen in de gehele periode *dezelfde* baan hebben behouden. We hebben gekeken of mensen in t+1 en t+3 een baan hebben. Het is dus mogelijk dat mensen op peilmoment t+1 een baan hebben, hun baan daarna verliezen, maar weer een baan hebben op peilmoment t+3.

opnieuw) een baan; dat geldt zowel voor de mensen die 1 jaar na instroom een baan hadden als zij die 3 jaar na instroom een baan hadden. Wel zien we dat de groep mensen die niet als uitzendkracht hebben gewerkt een iets duurzamere werkherhervatting hebben dan voormalig uitzendkrachten, respectievelijk 82% tegenover 76% tussen één en drie jaar na instroom en 76% tegenover 74% tussen drie en vijf jaar na instroom.



Figuur 8. Aandeel dat tussen peilmomenten het werk behoudt voor (Ex-)Uitzendkrachten en Overige werknemers. Het percentage laat het aandeel zien dat van de status "werk" naar de status "werk" gaat in een bepaalde periode; cohort 2017.

Ten slotte zien we in Figuur 9 dat het merendeel van de mensen in de Ziektewet dat weer aan het werk gaat dit doet voor minder dan 24 uur per week. Voormalig uitzendkrachten werken net iets vaker meer dan 24 uur per week dan reguliere werknemers (bijvoorbeeld 39% één jaar na instroom tegenover 34%). We kunnen dus concluderen dat voor het merendeel van de gehele ZW-populatie uitstroom naar werk uitstroom naar deeltijdwerk betekent. Dit wijst op een onzekere arbeidsmarktpositie ook voor deze groep, zelfs dus voor de mensen die vanuit instroom in de ZW weer het werk hervat hebben.



Figuur 9. Aandeel van de werkenden die >= 24 uur per week werken voor (Ex-)uitzendkrachten en Overige werknemers één, drie en vijf jaar na instroom in de Ziektewet; cohort 2017

Deze mensen bevinden zich in deze grafiek dan ook in de groep mensen die een baan hebben behouden tussen twee peilmomenten.

Een mogelijke verklaring voor bovenstaande verschillen tussen voormalig uitzendkrachten en overige werknemers kan liggen in de achtergrondkenmerken van deze groepen, omdat we hiervoor niet hebben gecorrigeerd. Allereerst zien we dat de mensen die hebben gewerkt als uitzendkracht minder vaak hoger zijn opgeleid en vaker een middelbare opleiding hebben genoten. Bovendien is deze groep aanzienlijk jonger dan de groep die niet als uitzendkracht heeft gewerkt. Omdat uit de literatuur blijkt dat jongeren sneller weer aan het werk gaan dan ouderen zou dit een mogelijke verklaring kunnen vormen voor de verschillen in Figuur 7 en Figuur 8. Tot slot hebben uitzendkrachten over het algemeen een minder vaste arbeidsmarktpositie, wat gepaard gaat met meer wisselingen in werk- of uitkeringsstatus.

5.5.3 Voormalig uitzendkrachten belanden vaker in de ZW en de WW, overige werknemers vaker in de WGA en de IVA

We hebben gezien in 5.5.1 dat vijf jaar na instroom ongeveer 23% van de ZW-populatie in de ZW, de WGA of een overige uitkering (WW, IVA, AOW) zit. We zien hier ook verschillen tussen voormalig uitzendkrachten en overige werknemers. Voormalig uitzendkrachten belanden vijf jaar na instroom relatief vaker in de ZW en de WW, terwijl overige werknemers na instroom in de ZW vaker in de WGA en de IVA belanden.

In Tabel 6 geven we weer in welke uitkering voormalig uitzendkrachten en overige werknemers zich vijf jaar na instroom in de ZW bevinden voor het instroomcohort 2017. We zien dat de doorstroom naar de WGA voor de overige werknemers fors groter is dan voor uitzendkrachten, namelijk 16% tegenover 7%. Logischerwijs is dan ook de doorstroom naar de IVA groter voor deze groep, al is die doorstroom in absolute zin kleiner dan de doorstroom naar de WGA. De groep die na 5 jaar weer in de ZW zit is aan de andere kant meer dan twee keer zo klein voor de reguliere populatie dan voor voormalig uitzendkrachten. Uitzendkrachten komen dus vaker in een “draaideur” van opnieuw in de ZW belanden. Dit geldt ook voor de WW en heeft te maken met de flexibele aard van hun arbeidscontracten. Andersom geformuleerd geldt ook: niet-uitzendkrachten zijn ‘honkvaster’: ze stromen minder snel uit werk, maar ook minder snel uit de uitkering.

Vijf jaar na start ZW	Voormalig uitzendkrachten	Overige werknemers	Delta (Verschil)
WGA	7%	16%	-9%
IVA	1%	3%	-2%
Ziektewet	5%	2%	3%
AOW	2%	1%	1%
WW	6%	2%	4%

Tabel 6. Aandeel voormalig uitzendkrachten en overige werknemers die zich vijf jaar na instroom in de ZW bevinden in de WGA, IVA, ZW, AOW of WW voor het instroomcohort 2017.

Vergelijking tussen instroomcohorten

In paragraaf 5.5 hebben we de dynamieken in de ZW-populatie weergegeven aan de hand van het instroomcohort 2017. Dit zijn dus de mensen die zijn ingestroomd in de Ziektewet in 2017. De logische vraag om te stellen is: Gelden de hierboven beschreven trends ook voor de andere instroomcohorten?

Hiervoor hebben we per cohort bandbreedtes uitgerekend die de percentages voor de uitkomsten één, drie en vijf jaar na instroom weergeven. De volledige tabel met bandbreedtes is te vinden in Bijlage C. In algemeenheid kunnen we op basis van deze tabel concluderen dat de conclusies onafhankelijk zijn van het gekozen cohort. Het instroomcohort 2017 omvatte 100.000 mensen. Voor alle jaren kunnen we deze conclusies dus uitbreiden naar de onderzochte 700.000 mensen, die we vijf jaar hebben kunnen volgen.

Wel verschilt het exacte cijfer iets per cohort. Een verkleinde tabel van Bijlage C vinden we hieronder als illustratie. Kolom 2 met het laagste cohort geeft de laagste uitkomst over alle onderzochte cohorten weer. Kolom 3 aan de andere kant de maximale uitkomst. Uiteraard tellen op deze manier de cijfers niet op tot 100%.

Vijf jaar na instroom ZW	Laagste cohort	Hoogste cohort
Werkend	41%	45%
Onbekend of overleden	29%	34%
Overige uitkering	7%	15%
Ziektewet	4%	5%
WGA	9%	11%

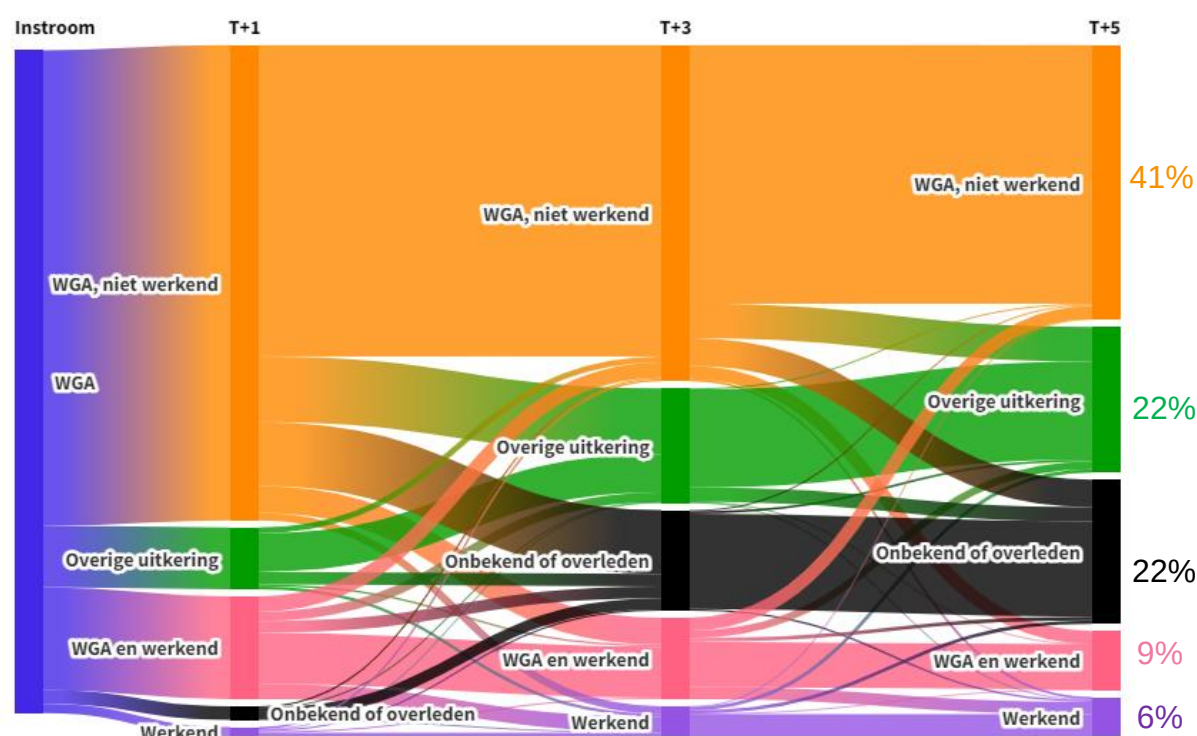
Binnen de Ziektewet zien we wel een beperkte trend dat met de jaren het percentage onbekend toeneemt. Aan de andere kant zien we een daling in de categorie overige uitkering (IVA, WW, AOW) sinds 2010. De aandelen van de WGA en de Ziektewet zijn stabiel.

Voor de voormalig uitzendkrachten is opvallend dat het aandeel werkenden vijf jaar na instroom steeg van het instroomcohort 2010 tot en met het instroomcohort 2015, maar daarna weer daalde (44% voor 2010, 53% voor 2015, 47% voor 2017). Ten slotte, zien we voor de overige werknemers een daling van het percentage werkenden na vijf jaar van 31% voor het instroomcohort 2010 naar 20% voor het instroomcohort 2017. De verschillen in werkervaring tussen voormalig uitzendkrachten en overige werknemers bestonden dus al voor de mensen die in 2010 in de ZW instroomden, en zijn sindsdien iets groter geworden.

5.6 Dynamiek in de WGA-populatie

5.6.1 Minder dynamiek in de uitkomsten voor de WGA-populatie

In figuur 10 zien we de algemene dynamiek na instroom in de WGA (zie het tekstkader “Hoe lees je een stroomdiagram” in 5.5.1). Ten eerste valt op, zeker in contrast met Figuur 6 (ZW), dat er een stuk minder wisselingen zijn in uitkomsten voor de WGA-populatie. Dit is te zien aan de relatief dikke stromen die tussen dezelfde uitkomsten staan en de relatief dunne stromen tussen verschillende uitkomsten. We zien bijvoorbeeld dat het overgrote merendeel van de mensen die na drie jaar in de WGA zit zonder te werken daar na vijf jaar nog steeds zit. En is maar een klein gedeelte van die groep dat bijvoorbeeld gedurende die periode gaat werken in de WGA. We kunnen dus concluderen dat posities van (ex-)werknemers na instroom in de WGA meer vastomlijnd zijn dan posities van (ex-)werknemers na instroom in de Ziektewet. Dit heeft uiteraard ook te maken met het feit dat de WGA in principe tot de AOW-leeftijd kan gelden.



Figuur 10. Algemene dynamiek na instroom in de WGA één, drie en vijf jaar na instroom; cohort: 2017⁴⁷.

We zien dat veel mensen in de WGA blijven na instroom. Wel wordt dit aandeel minder in de jaren na instroom in de WGA. Zo zien we in Tabel 7 dat één jaar na instroom nog 88% in de WGA zit, waarvan 72% zonder werk en 16% met een baan. Dit percentage neemt af tot 63% drie jaar na instroom (51% zonder werk, 12% met werk) en 50% vijf jaar na instroom (41% zonder werk, 9% met werk). Ongeveer de helft van alle (ex-)werknemers die instromen in de WGA bevindt zich vijf jaar na instroom dus nog in de WGA.

Verder zien we dat in de jaren na instroom het aandeel mensen met een overige uitkering (IVA, ZW, WW, AOW) toeneemt. Ook blijft opvallend genoeg het aandeel mensen met een baan ongeveer gelijk tussen één jaar na instroom en vijf jaar na instroom. In de jaren na instroom zien we alleen het aandeel mensen met een baan in de WGA afnemen ten faveure van het aandeel werkenden buiten de WGA (werk met herstel).

Categorie	Eén jaar na instroom (t +1) ⁴⁸	Drie jaar na instroom (t +3) ⁴⁹	Vijf jaar na instroom (t+5) ⁵⁰
<i>WGA, niet werkend</i>	72%	51%	41%
<i>Overige uitkering</i>	9%	17%	22%
<i>Onbekend of overleden</i>	2%	15%	22%
<i>WGA en werkend</i>	16%	12%	9%
<i>Werkend</i>	1%	5%	6%

Tabel 7. Waar bevinden (ex-) werknemers zich één, drie en vijf jaar na instroom in de WGA in aandeel van het geheel voor instroomcohort 2017.

⁴⁷ Deze visualisatie is gemaakt met Flourish.

⁴⁸ Dit betreft dus data uit 2018, één jaar na de instroom in 2017.

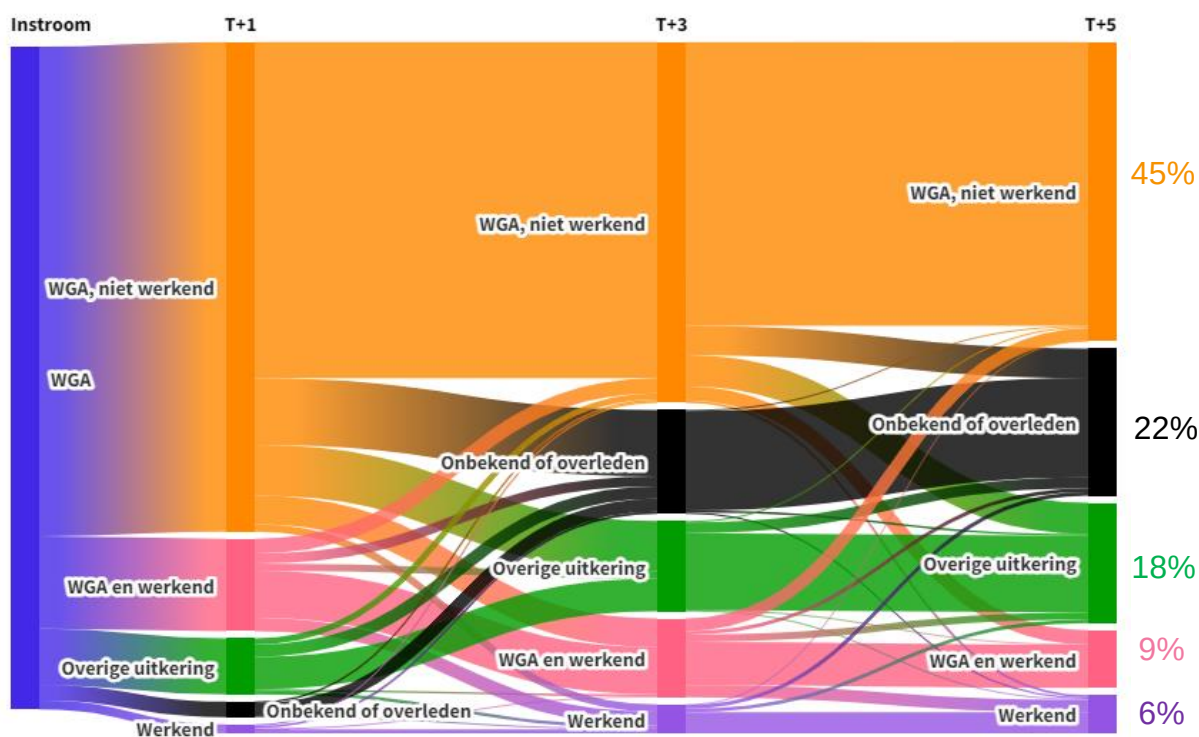
⁴⁹ Dit betreft dus data uit 2020, drie jaar na de instroom in 2017.

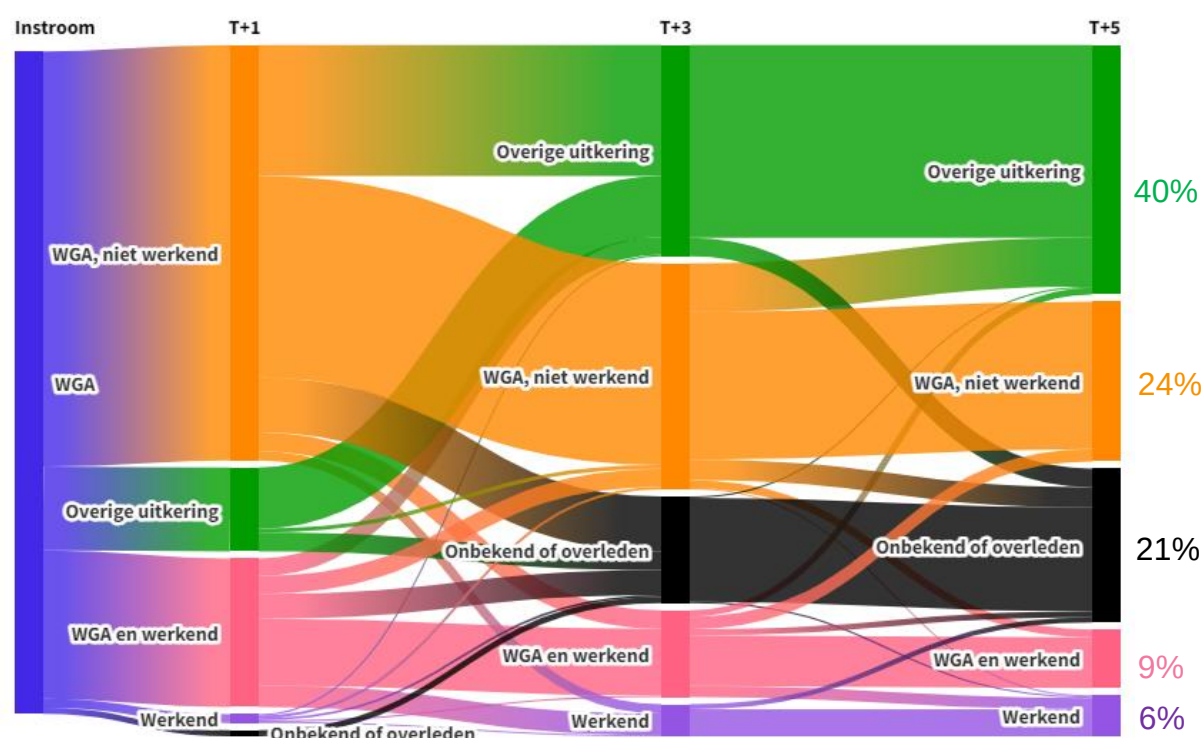
⁵⁰ Dit betreft dus data uit 2022, vijf jaar na de instroom in 2017.

5.6.2 Verschillen tussen publiek verzekerden en (ex-)werknemers van eigenrisicodragers

Binnen dit onderzoek zijn we in het bijzonder geïnteresseerd in de verschillen in dynamiek tussen publiek verzekerden en (ex-) werknemers van eigenrisicodragers (publiek versus privaat). In Figuur 11 zien we de algemene dynamiek van mensen na instroom in de WGA voor publiek en privaat (zie het tekstkader “Hoe lees je een stroomdiagram” in 5.5.1). Aan de bovenzijde van de grafiek bevinden zich personen die in 2017 zijn ingestroomd in de WGA als publiek verzekerde, terwijl aan de onderzijde de groep wordt weergegeven die in 2017 is ingestroomd onder een eigenrisicodrager. In totaal stroomden er in 2017 27.000 mensen in de WGA, waarvan 22.000 publiek verzekerden en 5.000 aan private kant.

We concluderen dat de verschillen tussen het private en publieke deel van het stelsel voornamelijk na drie jaar substantieel worden. Voor privaat zien we een grotere groep in een overige uitkering en dan vooral de IVA (zie ook 5.6.3); bij de publiek verzekerden zijn er relatief meer mensen in de WGA zonder te werken. We benadrukken hier dat we bij deze analyse niet voor achtergrondkenmerken hebben gecorrigeerd, de verschillen zijn hier dan ook beschrijvend van aard. In Tabel 8 staan de exacte percentages en verschillen tussen publiek en privaat weergegeven.





Figuur 11. Algemene dynamiek na instroom in de WGA één, drie en vijf jaar na instroom (boven: publiek verzekerden, onder: (ex-)werknemers van eigenrisicodragers, cohort: 2017)⁵¹.

Als we de boven-en-onderzijde van de figuur, respectievelijk publiek en privaat, met elkaar vergelijken, vallen vooral drie jaar na instroom in de WGA opmerkelijke verschillen op. Deze verschillen zijn substantieel toegenomen in vergelijking met het eerste jaar. Tussen het eerste en derde jaar is er bij de private kant een aanzienlijk grotere stroom naar een overige uitkering (IVA) te zien in vergelijking met publiek verzekerden. In het instroomcohort van 2017 bevond drie jaar na instroom in de WGA 14% van de publiek verzekerden zich in de categorie van overige uitkeringen, tegenover 32% aan de private kant. Aan de andere kant is de groep publiek verzekerden die zich drie jaar na instroom in de WGA bevindt zonder te werken aanzienlijk groter. Voor hetzelfde instroomcohort bevond 54% van de publiek verzekerden zich na drie jaar in de groep van niet-werkenden binnen de WGA, terwijl dit slechts 34% was voor de private kant. Verder zien we dat werknemers aan de private kant één jaar na instroom vaker in de WGA zitten en werken (22% tegenover 14%). Deze bevinding onderzoeken we verder in 5.7.

WGA, niet werkend	Publiek (UWV)	Privaat (ERD)	Delta (Verschil)
Een jaar na instroom	74%	63%	9%
Drie jaar na instroom	54%	34%	20%
Vijf jaar na instroom	45%	24%	21%
WGA en werkend			
Een jaar na instroom	14%	22%	-8%
Drie jaar na instroom	12%	13%	-1%
Vijf jaar na instroom	9%	9%	0%
Overige uitkering			
Een jaar na instroom	9%	13%	-4%
Drie jaar na instroom	14%	32%	-18%
Vijf jaar na instroom	18%	40%	-22%

⁵¹ De visualisaties zijn gemaakt met Flourish.

Werkend			
<i>Een jaar na instroom</i>	1%	1%	0%
<i>Drie jaar na instroom</i>	4%	5%	-1%
<i>Vijf jaar na instroom</i>	6%	6%	0%
Onbekend/overleden			
<i>Een jaar na instroom</i>	2%	1%	1%
<i>Drie jaar na instroom</i>	16%	16%	0%
<i>Vijf jaar na instroom</i>	22%	21%	1%

Tabel 8. Waar bevinden ex(werknemers) zich één, drie en vijf jaar na instroom in de WGA in aandeel van het geheel voor instroomcohort 2017. In kolom twee zien we publiek verzekerden, in kolom drie (ex-)werknemers van eigenrisicodragers en in kolom vier het verschil tussen deze twee groepen.

Net zoals bij de analyse van de Ziektewet-populatie kunnen we bij het zoeken naar verklaringen voor de waargenomen verschillen kijken naar achtergrondkenmerken en mogelijke keuzes van actoren in de hybride markt. Zoals aangegeven in 5.4.3 hebben we in deze analyse geen correctie toegepast voor achtergrondkenmerken. Voor een duiding van bovenstaande resultaten onderzoeken we hier kort in hoeverre publiek verzekerden en (ex-) werknemers van eigenrisicodragers ze van elkaar verschillen. De achtergrondkenmerken en de percentages zien we in Tabel 9.

Publiek (instroom 2017)		Privaat (instroom 2017)	
<i>Achtergrondkenmerk</i>	<i>Percentage (Aantal)</i>	<i>Achtergrondkenmerk</i>	<i>Percentage (Aantal)</i>
Totaal	22.000	Totaal	4500
Hogere opleiding	22%	Hogere opleiding	30%
Middelbare opleiding	47%	Middelbare opleiding	47%
Lagere opleiding	31%	Lagere opleiding	23%
Man	48%	Man	40%
Vrouw	52%	Vrouw	60%
< 27 jaar	2%	< 27 jaar	1%
27 - 55 jaar	57%	27 - 55 jaar	55%
> 55 jaar	41%	> 55 jaar	44%

Tabel 9. Achtergrondkenmerken van de instroom van publiek verzekerden en (ex-)werknemers van eigenrisicodragers in de WGA in 2017

Uit Tabel 9 valt in eerste instantie opnieuw het aanzienlijke verschil in absolute aantallen tussen de twee groepen op. Verder valt op dat de groep publiek verzekerden, in vergelijking met privaat, meer mensen heeft met een laag opleidingsniveau. Ook zien we dat de publiek verzekerden gemiddeld net iets jonger zijn met meer mensen in de leeftijdsgroep <27 jaar en iets minder mensen in de leeftijdsgroep >55 jaar. Er is dus op basis van deze gegevens geen eenduidig beeld te schetsen over de kans op werkherhvatting tussen de twee groepen. Vanuit de literatuur ⁵² weten we namelijk dat een hogere leeftijd (privaat) en een lager opleidingsniveau (publiek) de kans op werkherhvatting negatief kunnen beïnvloeden.

⁵² Zie bijvoorbeeld Michiels (2022).

5.6.3 (Ex-)werknemers van eigenrisicodragers stromen vaker door naar de IVA

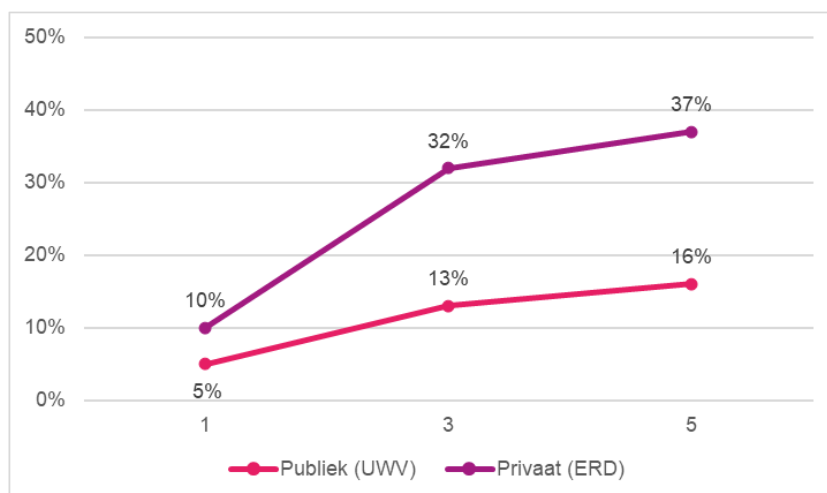
In deze paragraaf zoomen we verder in op de groep mensen met een overige uitkering. In Tabel 10 zien we deze groep verder uitgesplitst naar soort uitkering. We onderscheiden hier de IVA, Ziektewet, AOW en WW. Doorstroom vanuit de WGA naar de IVA is mogelijk als wordt beoordeeld dat iemand aan twee voorwaarden voldoet, namelijk dat iemand 20% of minder van het oude loon kan verdienen en dat deze beperking in de toekomst bijna zeker zo blijft (duurzaam arbeidsongeschikt). Vanuit de IVA stromen door deze voorwaarden bijna geen mensen meer uit, behalve naar de AOW. Uitstroom uit de WW en de Ziektewet is gebruikelijker, dit komt doordat beide uitkeringen maximaal 2 jaar duren.

Eén jaar na start WGA	Publiek (UWV)	Privaat (ERD)	Delta (Verskil)
IVA	5%	10%	5%
Ziektewet	2%	1%	-1%
AOW	0%	0.5%	0.5%
WW	1%	1%	0%

Tabel 10. De groep mensen met een overige uitkering verder uitgesplitst één jaar na instroom in de WGA, cohort: 2017.

Zichtbaar in Tabel 10 is dat het grootste gedeelte van de groep overige uitkering één jaar na instroom bestaat uit mensen in de IVA. Ook zien we hier de grootste verschillen in absolute zin tussen publiek en privaat. Na één jaar zien we dat namelijk ongeveer 10% van de (ex-)werknemers aan de private kant in de IVA zit vergeleken met 5% van de publiek verzekerden, een factor 2 dus. De verschillen voor de Ziektewet, AOW en WW zijn kleiner. Verschillen in instroom in de IVA materialiseren zich dus snel in verschillen in uitkomsten voor (ex-)werknemers van publiek verzekerden en (ex-)werknemers van eigenrisicodragers.

In Figuur 12 zien we deze verschillen tussen publiek en privaat weergegeven in de tijd. Opvallend zijn de grote blijvende en groeiende verschillen in doorstroom naar de IVA. Drie jaar na instroom bevond 14% van de publiek verzekerde WGA'ers zich in de IVA en maar liefst 32% aan de private kant. Dit verschil van 18% is vijf jaar na instroom in de WGA nog iets vergroot tot 21%, wanneer 16% van de publiek verzekerden zich in de IVA bevindt, versus 37% aan de private kant.



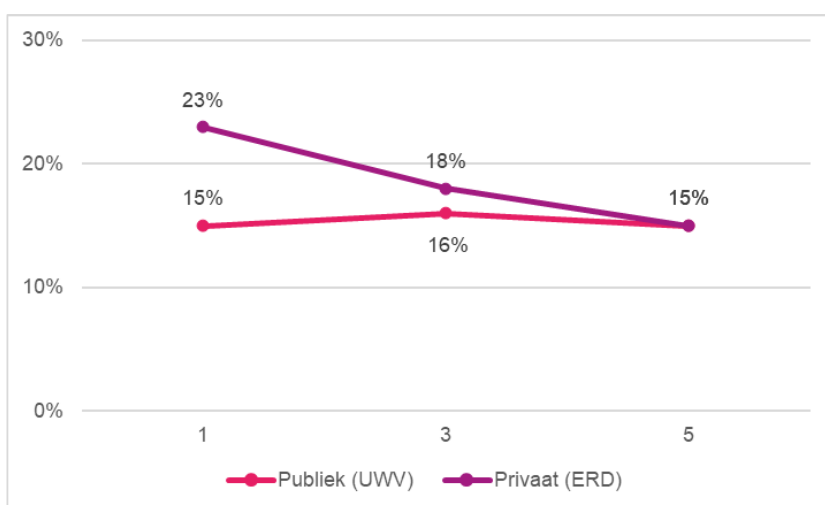
Figuur 12. Verschillen in doorstroom naar de IVA tussen publiek verzekerden en (ex-)werknemers van eigenrisicodragers één, drie en vijf jaar na instroom in de WGA, cohort: 2017.

Deze bevindingen sluiten aan bij het onderzoek van Koopmans (2024). Koopmans constateerde ook een hogere uitstroom naar de IVA voor (ex-)werknemers van eigenrisicodragers. Deze verschillen bleven overeind, ook na controle voor achtergrondkenmerken. Meer herbeoordelingen vanuit het private deel van de hybride markt wordt door Koopmans

(2024) genoemd als oorzaak voor deze verschillen. Herbeoordelingen kunnen immers leiden tot een hogere uitstroom naar de IVA. Dit werd ook al eerder in het onderzoek van SEO (2021) opgemerkt.

5.6.4 (Ex-)werknemers van eigenrisicodragers werken na instroom vaker, na vijf jaar zijn de verschillen verdwenen

Zoals we al kort hadden aangegeven, is het opvallend dat werknemers van eigenrisicodragers na instroom in de WGA vaker aan het werk zijn dan publiek verzekerden. Het totale aandeel werkenden, binnen of buiten de WGA-uitkering, voor publiek en privaat zien we in Figuur 13. We zien dat werknemers in het private deel één jaar na instroom in de WGA substantieel vaker werken (22%) dan het publieke deel (14%). Na vijf jaar zijn deze verschillen echter verdwenen als van beide groepen 15% werk heeft. In paragraaf 5.7, 5.8 en 5.9 diepen we dit verder uit als we kijken naar de invloed van werk bij instroom, de mate van werkhervatting en de kwaliteit en duurzaamheid van de werkhervatting.



Figuur 13. Verschillen in het aandeel werkenden (met of zonder WGA-uitkering) tussen publiek verzekerden en (ex-)werknemers van eigenrisicodragers één, drie en vijf jaar na instroom in de WGA, cohort: 2017.

Vergelijking tussen instroomcohorten

In paragraaf 5.6 hebben we de dynamieken in de WGA-populatie weergegeven aan de hand van het instroomcohort 2017. Dit zijn dus de mensen die zijn ingestroomd in de WGA in 2017. De logische vraag om te stellen is natuurlijk: Gelden de hierboven beschreven trends ook voor de andere instroomcohorten?

Hiervoor hebben we per cohort bandbreedtes uitgerekend die de percentages voor de uitkomsten één, drie en vijf jaar na instroom weergeven. De volledige tabel met bandbreedtes is te vinden in Bijlage C. In algemeenheid kunnen we op basis van deze tabel concluderen dat de conclusies onafhankelijk zijn van het gekozen cohort. Het instroomcohort 2017 omvatte 27.000 mensen. Voor alle jaren kunnen we deze conclusies dus uitbreiden naar de onderzochte 200.000 (ex-) werknemers die we vijf jaar hebben kunnen volgen.

Wel verschilt het exacte cijfer iets per cohort. Een verkleinde tabel van Bijlage C vinden we hieronder als illustratie. Kolom 2 met het laagste cohort geeft de laagste uitkomst over alle onderzochte cohorten weer. Kolom 3 aan de andere kant de maximale uitkomst. Uiteraard tellen op deze manier de cijfers niet op tot 100%.

Vijf jaar na instroom WGA Publiek	Laagste cohort	Hoogste cohort
<i>Werkend</i>	6%	8%
<i>Onbekend of overleden</i>	9%	22%
<i>Overige uitkering</i>	16%	21%
<i>WGA en werkend</i>	9%	10%
<i>WGA, niet werkend</i>	45%	56%

Vijf jaar na instroom WGA privaat	Laagste cohort	Hoogste cohort
<i>Werkend</i>	6%	8%
<i>Onbekend of overleden</i>	9%	23%
<i>Overige uitkering</i>	32%	45%
<i>WGA en werkend</i>	9%	13%
<i>WGA, niet werkend</i>	21%	34%

Voor de publiek verzekerden is het opvallend dat veel uitkomsten relatief stabiel zijn over de cohorten heen. We zien een lichte afname sinds 2010 van het aandeel publiek verzekerden dat na vijf jaar in de WGA zit zonder te werken. Voor het instroomcohort 2010 lag dit percentage voor publiek verzekerden vijf jaar na instroom nog op 50%, maar dit is gedaald tot 45% in 2017. Verder zien we een lichte stijging in de categorie overige uitkering in het publieke deel, waar voornamelijk de IVA onder valt. Ook is er een lichte afname in het aandeel dat volledig uitsroomt naar werk. Als we de instroom van recente jaren bekijken, waarvoor we minder verder vooruit kunnen kijken, dan zien we de percentages van 2017 tot en met 2020 stabiel blijven. In 2021 zien we echter een stijging van het aandeel van de IVA één jaar na instroom naar 11%, waar dat 6% was in 2017. We moeten afwachten om te zien of deze stijging zich ook verder na instroom doorzet en of daarmee de verschillen tussen publiek en privaat duurzaam verkleinen.

Voor de private kant zien we een afname in de groep die in de WGA zit zonder te werken voor de instroomcohorten tussen 2010 en 2015 (van 32% naar 21%). Deze daling zet zich in de laatste jaren echter niet door, met een stijging naar 25% in 2017. Het tegenovergestelde geldt voor deze groep voor de doorstroom naar de IVA. Dit percentage steeg voor de instroomcohorten tussen 2010 en 2015 van 32% naar 44% vijf jaar na instroom, maar daalde weer naar 37% voor het instroomcohort van 2017. Als we ook hier meer recente jaren bekijken, dan lijken de aandelen in de IVA te stabiliseren met vergelijkbare doorstroom naar de IVA één jaar na instroom in de WGA voor het instroomcohort 2021 als in 2017.

5.7 Werk bij instroom, werkbehoud en werkherhervatting

In deze paragraaf gaan we dieper in op het fenomeen dat (ex-)werknemers van eigenrisicodragers vaker werken één jaar na instroom, maar dat deze verschillen verdwijnen als we verder vooruitkijken.

5.7.1 De invloed van werk bij instroom

We hebben onderzocht hoe werk bij instroom⁵³ invloed heeft op het behoud of hervatten van werk. Hierbij bundelen we werken in de WGA samen tot één groep met volledige uitstroom naar werk onder de noemer “werkbehoud of werkherhervatting”. De uitkomsten hiervan zien we in Figuur 14 voor publiek (links) en privaat (rechts).



Figuur 14. Verschillen in de mate van werkbehoud of werkherhervatting tussen groepen die werkten bij instroom in de WGA en zij die dat niet deden voor publiek verzekerden (links) en (ex-)werknemers van eigenrisicodragers (rechts); één, drie en vijf jaren na instroom in de WGA; cohort: 2017.

We zien één jaar na instroom grote verschillen in de kans op werk tussen mensen die bij instroom werk hadden (hoger) en zij die zonder werk zaten (lager). Opmerkelijk genoeg nemen deze verschillen in de loop der jaren af en verdwijnen ze zelfs volledig na vijf jaar voor de groep publiek verzekerden. Aan de private kant verminderen de verschillen ook substantieel. We zien dus een vergelijkbare trend voor zowel publiek als privaat: mensen die bij instroom werk hebben, hebben in de eerste jaren een grotere kans op werkbehoud, maar na vijf jaar zijn de verschillen tussen deze groepen afgenomen.

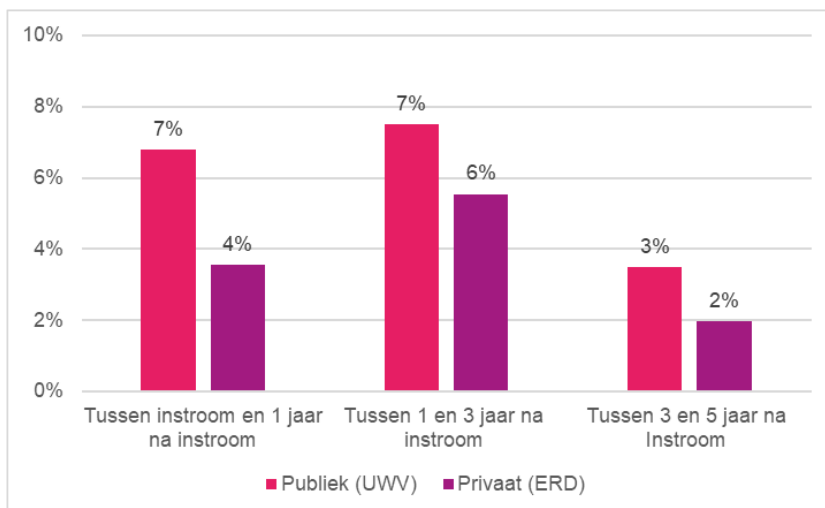
Het valt op dat er aanzienlijke verschillen zijn tussen deze twee groepen wat betreft de mate waarin mensen werk hebben bij instroom. Onder publiek verzekerden heeft 'slechts' 33% werk bij instroom, terwijl dit percentage voor de private kant liefst 85% bedraagt in 2017. Aan de private kant hebben (ex-)werknemers dus veel vaker werk bij instroom, wat samengaat met een hogere mate van werk in de eerste jaren. Echter, de verschillen tussen privaat en publiek nemen af naarmate we verder vooruitkijken. Een mogelijke verklaring hiervoor kan zijn dat werknemers van eigenrisicodragers bij instroom in de WGA nog een tijd bij hun oude werkgever werken, terwijl dat voor publiek verzekerden niet het geval is. Dit lijkt echter voor veel mensen geen duurzaam werkbehoud, want over tijd verdwijnt de positieve impact op werkbehoud van het hebben van een baan bij instroom in de WGA. Dit zien we verder in deze paragraaf ook.

⁵³ We hebben werk bij instroom als volgt gedefinieerd: iemand heeft werk bij instroom in de WGA als we in de maand van instroom of de maand erna werk in loondienst observeren met een basisloon van meer dan 0 €.

5.7.2 Publiek verzekerden hervatten vaker het werk dan (ex-)werknemers van eigenrisicodragers

Op basis van Figuur 11 kunnen we ook onderzoeken in welke mate er verschillen zijn in werkhervatting tussen publiek en privaat. Met werkhervatting bedoelen we dat (ex-) werknemers op een bepaald peilmoment niet aan het werk zijn, maar één peilmoment later wel. Deze mensen hebben dan in die periode het werk hervat. Het kan bijvoorbeeld zijn dat iemand bij instroom geen baan had, maar één jaar na instroom wel. Diegene heeft dan in de periode tussen instroom en één jaar na instroom het werk hervat. Verschillen in de mate van werkhervatting kunnen ook een verklaring bieden voor de observatie dat (ex-)werknemers van eigenrisicodragers na instroom vaker werken, maar dat deze verschillen vijf jaar na instroom zijn verdwenen.

De mate van werkhervatting zien we in Figuur 15. Ten eerste merken we op dat het aandeel mensen dat in een periode het werk hervat relatief klein is voor beide groepen, namelijk tussen de 2% en 8%. Meer dan 90% van de mensen hervat het werk niet als we de twee peilmomenten vergelijken. Opvallend is wel dat publiek verzekerden substantieel vaker dan privaat het werk hervatten, zeker in het eerste jaar na instroom. Het eerste jaar na instroom hervat namelijk 7% van de publiek verzekerden het werk tegenover 3% aan de private kant. In latere jaren worden de verschillen kleiner, maar blijven substantieel.



Figuur 15. Aandeel dat tussen peilmomenten aan het werk gaat voor publiek verzekerden en (ex-)werknemers van eigenrisicodragers. Het percentage laat het aandeel zien dat van de status “geen werk” naar de status “werk” gaat in een bepaalde periode, cohort 2017 WGA.

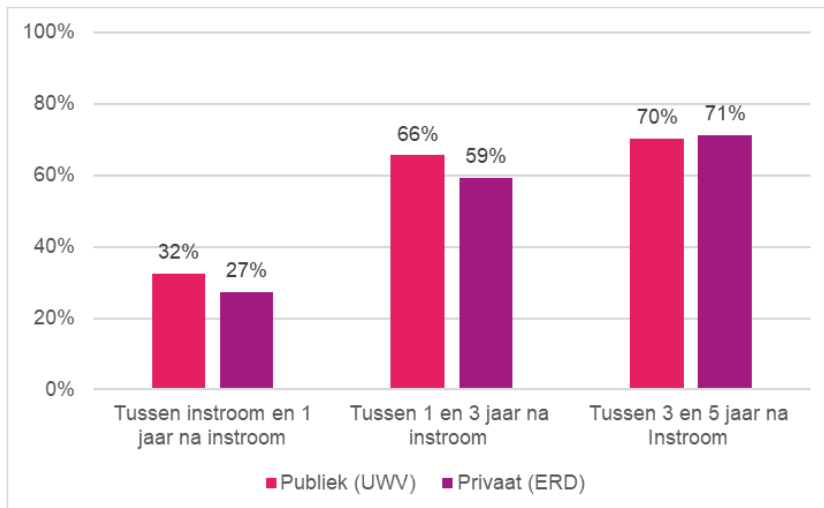
Deze verschillen zijn niet direct bewijs voor het beter functioneren van het private dan wel publieke deel van het stelsel. Aan de private kant werken meer mensen bij instroom in de WGA en publiek verzekerden maken juist later een inhaalslag in het aandeel werkenden. Samen met een iets hogere mate van werkhervatting (zie 5.8.1) zorgt dit ervoor dat er na ongeveer vijf jaar na instroom net zoveel mensen aan het werk zijn uit beide groepen.

5.8 Duurzaamheid en kwaliteit van het werk voor mensen met een WGA-uitkering

In deze paragraaf onderzoeken we de duurzaamheid en kwaliteit van het werk voor mensen met een WGA-uitkering, die tegelijkertijd in loondienst werken. Dit zijn mensen die in het voorgaande deel in de groep WGA en werkend vallen. We onderzoeken eerst de duurzaamheid van het werk en daarna de kwaliteit van de baan gemeten in de benutting van de restverdiencapaciteit.

5.8.1 Publiek verzekerden hebben een iets hogere mate van werkbehoud in de eerste jaren na instroom

Bij het onderzoeken van de mate van werkbehoud voor mensen met een WGA-uitkering gaat het om de vraag in hoeverre (ex-)werknemers in staat zijn om een baan vast te houden in de jaren na instroom. We bekijken per peilmoment de mensen die een baan hebben en geven het aandeel weer dat in staat is gebleken om bij het volgende peilmoment nog steeds een baan te hebben (dezelfde of een andere baan). Dit geven we weer in Figuur 16.



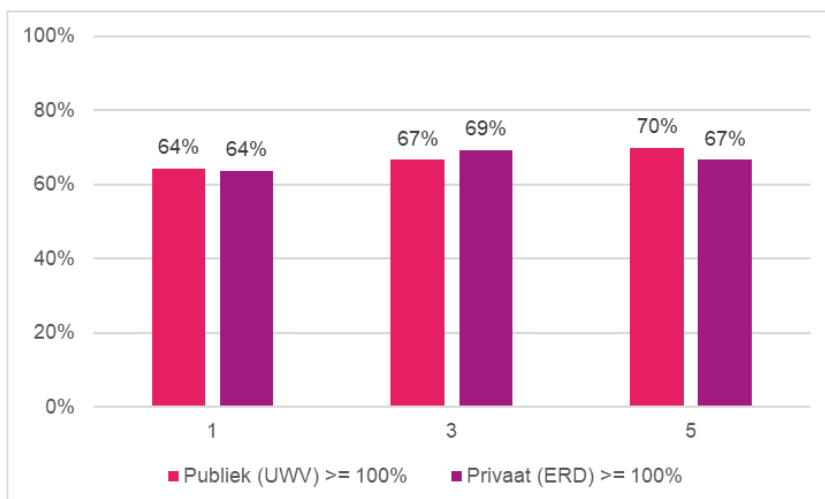
Figuur 16. Aandeel dat tussen peilmomenten het werk behoudt voor publiek verzekerden en (ex-)werknemers van eigenrisicodragers. Het percentage laat het aandeel WGA'ers met uitkering zien dat van de status "werk" naar de status "werk" gaat in een bepaalde periode; cohort 2017.

We zien in Figuur 16 dat het aandeel (ex-) werknemers dat het werk behoudt in het eerste jaar na instroom in de WGA relatief laag ligt. Maar liefst 68% van de publiek verzekerden en 73% aan de private kant verliest in dat eerste jaar zijn baan. Na het eerste jaar na instroom lijkt het werk een stuk duurzamer. Tussen één en drie jaar na instroom verliest 34% van de publiek verzekerden zijn baan tegen 41% aan de private kant. Tussen drie en vijf jaar is dat nog minder, maar het verschil tussen publiek en privaat valt weg.

Hieruit valt op dat publiek verzekerden in de eerste drie jaar na instroom langer werk hebben dan aan de private kant. We moeten hier wel, net zoals in 5.7.2, opmerken dat het aandeel werkenden aan de private kant in de eerste drie jaar na instroom hoger ligt en dat publiek verzekerden hier bezig zijn met een inhaalslag. Tussen drie en vijf jaar na instroom zien we de verschillen tussen publiek en privaat zo goed als verdwijnen met een relatief stabiel aandeel werkbehoud van 70%.

5.8.2 Nauwelijks verschillen in de kwaliteit van de werkhervatting (gemeten aan het loon versus de restverdiencapaciteit)

We onderzoeken hier of er verschillen zijn tussen privaat en publiek wat betreft de kwaliteit van de werkhervatting. We meten deze kwaliteit door te kijken hoeveel loon werkenden in de WGA verdienen in de praktijk. Dit relateren we vervolgens aan de restverdiencapaciteit. De restverdiencapaciteit betreft het bedrag aan loon dat de (ex-) werknemer volgens de beoordeling nog zou moeten kunnen verdienen. Lukt het (ex-)werknemers om dat loon ook te verdienen, of zelfs nog meer?



Figuur 17. Percentage van de groep die werkt in de WGA met minder dan 100% of meer dan 100% van de restverdiencapaciteit één, drie en vijf jaren na instroom voor instroomcohort 2017 WGA.

In Figuur 17 wordt de groep mensen die tijdens de WGA werkt weergegeven. We tonen het aandeel dat werkt voor minstens dan 100% van de restverdiencapaciteit, één, drie en vijf jaar na instroom. Opmerkelijk is dat dit percentage bijna gelijk is tussen publiek en privaat: 65% - 70%.⁵⁴ Ook blijven deze percentages stabiel in de jaren na instroom. We kunnen dus concluderen dat er nauwelijks verschillen zijn in de mate waarin mensen met een WGA-uitkering in staat zijn dat te verdienen wat de beoordeling zegt dat ze zouden kunnen verdienen.

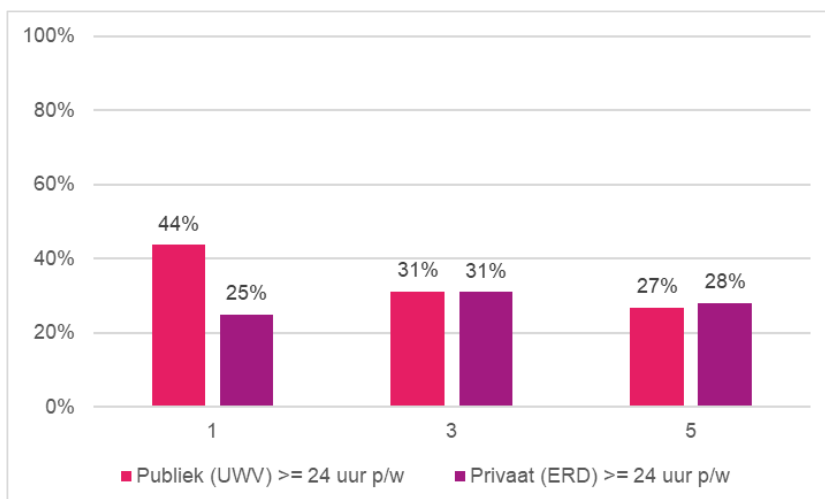
5.9 Kwaliteit en duurzaamheid van werkherhervatting na uitstroom uit een WGA-uitkering

In deze paragraaf onderzoeken we de kwaliteit en de duurzaamheid van de werkherhervatting voor (ex-) werknemers die na een WGA-uitkering weer zijn uitgestroomd naar werk (met herstel). We bekijken hier de kwaliteit van het werk op basis van het aantal uren per week en de duurzaamheid van de werkherhervatting.

5.9.1 Een minderheid van de (ex-) werknemers werkt in een substantiële baan na uitstroom uit de WGA

Bij het bekijken van Figuur 18 zien we dat een minderheid van de (ex-) werknemers met werk na WGA-uitstroom een substantiële baan heeft van meer dan 24 uur per week. Dit geldt voor publiek en privaat. Net zoals voor de Ziektewet-populatie kunnen we dus concluderen dat voor het merendeel van de WGA-populatie uitstroom naar werk uitstroom naar deeltijdwerk betekent. Juist voor de mensen die uitstromen van een WGA-uitkering naar werk, en waarvan het inkomen dus niet wordt aangevuld met een WGA-uitkering, wijst dit op een onzekere arbeidsmarktpositie.

⁵⁴ (Ex-)werknemers die een tijdelijke restverdiencapaciteit van € 0 hebben, maar die wel werk hebben en loon ontvangen, scharen we hier onder de groep die meer dan 100% van de restverdiencapaciteit verdient.



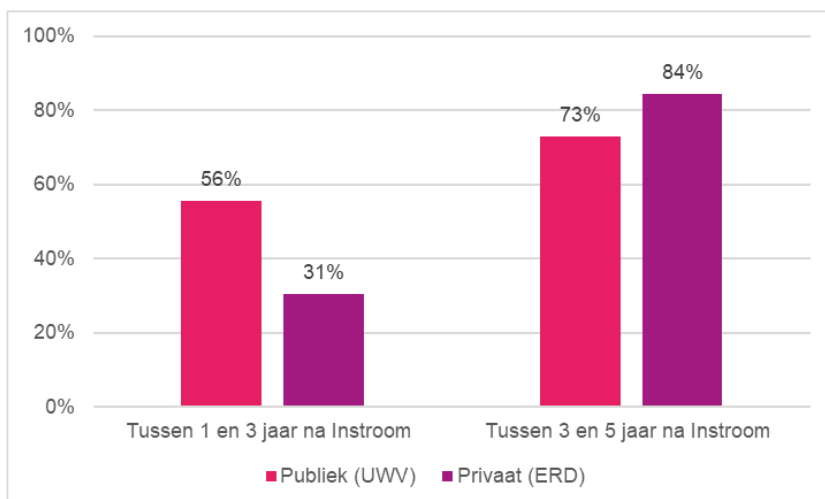
Figuur 18. Percentage van de groep die werkt zonder WGA-uitkering meer of minder dan 24 uur per week één, drie en vijf jaren na instroom in de WGA voor instroomcohort 2017.

We zien ook lichte verschillen tussen publiek en privaat, voornamelijk één jaar na instroom, waarin publiek verzekerden fors vaker (44% tegenover 25%) een baan hebben met meer dan 24 uur per week. We zien hier echter ook dat deze verschillen verdwijnen als we drie of vijf jaar na instroom kijken. Vijf jaar na instroom werkt namelijk 27% van de publiek verzekerden meer dan 24 uur per week, tegen 28% aan private kant. Net zoals bij de mensen die werken *met* een WGA-uitkering, zien we dus geen substantiële verschillen meer tussen publiek en privaat in de kwaliteit van het werk vijf jaar na instroom. Beide groepen hebben echter wel een onzekere baanpositie.

5.9.2 Duurzaamheid van volledige uitstroom

Na uitstroom uit de WGA-uitkering naar werk is het ook de vraag in hoeverre (ex-) werknemers in staat zijn om hun werk vast te houden tussen peilmomenten. We onderzoeken hier, vergelijkbaar met Figuur 16, de mate van werkbehoud tussen twee peilmomenten. Hier bekijken we dit echter niet voor de groep die werkt met een WGA-uitkering, maar voor de groep die is uitgestroomd naar werk.

In Figuur 19 zien we de mate van werkbehoud voor deze groep. Tussen één en drie jaar na instroom behoudt maar een kleine meerderheid van de publiek verzekerden (56%) hun baan. Dit percentage is bij de private kant echter veel lager (31%). Tussen drie jaar en vijf jaar na instroom is dit percentage veel stabiel, met 73% van de publiek verzekerden die hun baan behouden en 84% aan de private kant. Dit past bij het beeld dat (ex-) werknemers in de eerste drie jaar na instroom nog wisselen van situatie, maar dat de groep die na drie jaar werkt dit ook vaak vast kan houden in het vervolg. Wel is het goed om hier op te merken dat de private groep in absolute aantallen klein is geworden, wat grotere schommelingen in de percentages veroorzaakt.



Figuur 19. Aandeel (zonder WGA-uitkering) dat tussen peilmomenten het werk verliest voor publiek verzekerden en (ex-)werknemers van eigenrisicodragers. Het percentage laat het aandeel zien dat van de status “werk” naar de status “geen werk” gaat in een bepaalde periode; cohort 2017 WGA.

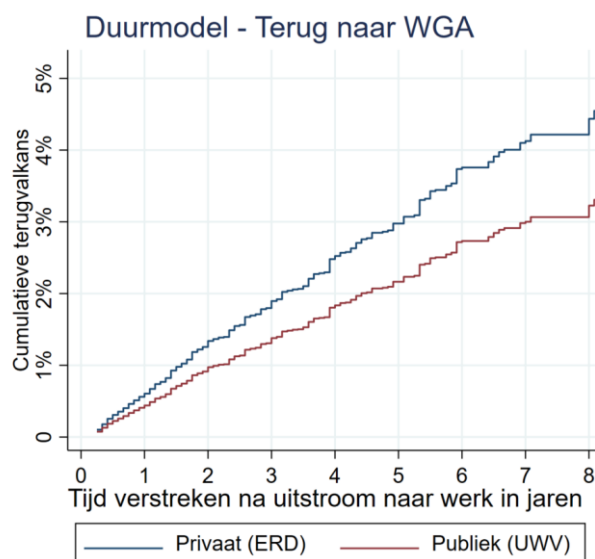
5.10 Duurzaamheid van volledige uitstroom gecorrigeerd voor achtergrondkenmerken

In het voorgaande hebben we onderzocht in welke mate (ex-)werknemers na instroom in de WGA duurzaam zijn uitgestroomd naar werk op basis van de (beschrijvende) cohort studie. Deze vraag hebben we ook, zoals eerder beschreven in paragraaf 5.4, onderzocht door middel van een duurmodel, waarin we hebben gecorrigeerd voor achtergrondkenmerken. De verschillen die we hier waarnemen, kunnen hier duidelijker worden toegeschreven aan de werking van het hybride stelsel, omdat we gemeten verschillen tussen de populaties als verklaring uitsluiten.

5.10.1 Meer terugval van werk naar de WGA onder (ex-)werknemers van eigenrisicodragers

We hebben onderzocht in welke mate er verschillen zijn tussen publiek verzekerden en (ex-)werknemers van eigenrisicodragers in de terugval naar de WGA na een werkhervatting (inclusief herstel). Dit gaat om herleving of het ontstaan van nieuw recht. Een eerste conclusie is dat dit relatief weinig gebeurt: minder dan 5% van de publiek verzekerden komt na uitstroom uit de WGA met werk weer terug in de WGA.

Na correctie voor achtergrondkenmerken zoals geslacht, leeftijd, mate van arbeidsongeschiktheid en grootte van het bedrijf, zien we dat (ex-)werknemers van eigenrisicodragers vaker terugvallen in de WGA. In Figuur 21 wordt dit geïllustreerd. We zien dat de cumulatieve kans op terugval naar de WGA hoger is voor het private deel. De cumulatieve terugvalkans kan worden geïnterpreteerd als het feit dat bijvoorbeeld na vijf jaar, gecorrigeerd voor achtergrondkenmerken, ongeveer 3 procentpunt van de mensen in het private deel is teruggevallen vanuit volledige werkhervatting naar de WGA, terwijl dit ongeveer 2 procentpunt is voor publiek verzekerden. Het verschil is 1 procentpunt.



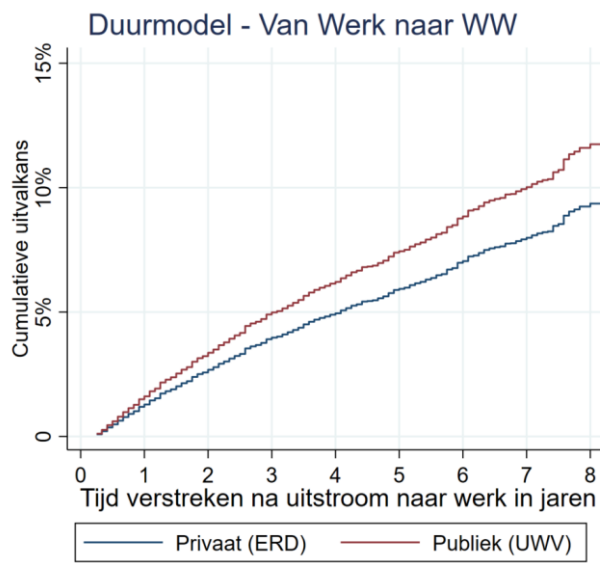
Figuur 20. Uitval van werk naar WGA

De zogenoemde hazard coëfficiënten drukken uit wat de relatieve verschillen zijn tussen de groepen. We nemen hier een afname van 27%⁵⁵ waar voor publiek verzekerden ten opzichte van (ex-)werknemers van eigenrisicodragers. We stellen hier dus dat de groep publiek verzekerden 27% minder kans heeft om terug te vallen naar de WGA, gecorrigeerd voor achtergrondkenmerken. Deze 27% is dus een *relatief* risico en moeten we niet in absolute procentpunten interpreteren. Ook hier moeten we voorzichtig zijn met het toeschrijven van de verschillen aan de uitvoering van de WGA, maar we kunnen hier wel zekerder zijn dat het verschil niet komt door achtergrondkenmerken. Het is echter ook mogelijk dat er een relevant achtergrondkenmerk, dat we niet hebben meegenomen, deze verschillen kan verklaren.

5.10.2 Meer uitval van werk naar de WW voor publiek verzekerden

In lijn met onze eerdere analyse hebben we ook gekeken naar mogelijke verschillen in de uitstroom van werk naar de WW. We constateren een tegenovergestelde trend ten opzichte van de terugval naar de WGA: onder publiek verzekerden zien we meer uitval van werk naar de WW. Deze uitstroom naar de WW komt vaker voor dan de terugval naar de WGA: de cumulatieve terugvalkans loopt na vier jaar op tot 6% voor publiek en 5% voor privaat, zoals geïllustreerd in Figuur 22. Het verschil is dus ook hier 1 procentpunt. De resultaten voor de WGA en de WW heffen elkaar dus min of meer op. De interpretatie is hier weer van belang: we stellen hier dat de groep mensen komend vanuit het publieke deel van het stelsel 35% meer kans heeft om terug te vallen naar de WW dan het private deel, gecorrigeerd voor gemeten achtergrondkenmerken.

⁵⁵ Dit resultaat blijft overeind als we voor een andere specificatie van het model kiezen.



Figuur 21. Uitval van werk naar WW.

A. Literatuurlijst

Algemene Rekenkamer, 2024, [Grip op menselijke maat. Onderzoek naar de uitvoering en gevolgen van de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor werknemers.](#)

APE, 2018, [De rol van private verzekeraars in het hybride WGA stelsel.](#)

Berg, L. van den, 2022, Re-integratie door de eigenrisicodragers volgens de ZW: de route naar een vast dienstverband? Tijdschrift Recht en Arbeid, 2022(3), 9-16. Artikel 2022/21.

Cuelenaere, B., W. Zwinkels en J. Leenen, 2018, [Beweegredenen werkgevers keuze WGA- en ZW-markt.](#) Tilburg: CentER Data.

Fine, J. P., & Gray, R. J., 1999, A proportional hazards model for the subdistribution of a competing risk. Journal of the American statistical association, 94(446), 496-509.

Koopmans, P.L., 2024 (te verschijnen), Does opting out of Public Disability Insurance increase Outflow to Work? Evidence from the Netherlands. Leiden: Leiden University.

Michiels, J., 2022, [Baanvindkansen van niet-werkenden.](#) CBS, projectnummer PR002278.

Onafhankelijke Commissie Toekomst Arbeidsongeschiktheidsstelsel (OCTAS), 2024, [Toekomst van het Arbeidsongeschiktheidsstelsel.](#)

Onafhankelijke Commissie Toekomst Arbeidsongeschiktheidsstelsel (OCTAS), 2023, [De beoordeling van het arbeidsongeschiktheidsstelsel.](#)

SEO, 2021, [Ervaringen werknemers met de ZW en de WGA in de hybride markt.](#)

SEOR, 2023, [Knelpunten bij arbeidsongeschiktheid: Hoe vaak komen deze voor?](#)

UWV, 2024, [Jaarverslag 2023.](#)

UWV, 2024, [Kwantitatieve informatie bij het Jaarverslag 2023.](#)

UWV, 2023, [Gedifferentieerde premies WGA en Ziektewet 2024.](#)

UWV, 2021, [Wetsuitleg WIA WAO WAZ Wajong ZW.](#)

B. Samenstelling Begeleidingscommissie

Het onderzoek is begeleid door een commissie bestaande uit medewerkers van de volgende organisaties:

- i. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (voorzitter);
- ii. AWWN;
- iii. CNV;
- iv. FNV;
- v. Platform Private Uitvoerders Sociale Zekerheid (PPUSZ);
- vi. UWV: Strategie, Beleid en Kenniscentrum (SBK);
- vii. Verbond van Verzekeraars;
- viii. VNO-NCW / MKB-Nederland.

C. Bandbreedtes cohortstudie ZW en WGA

C.1 Ziektewet

WGA, niet werkend	Uitzendkracht: Laagste	Uitzendkracht : Hoogste	Overig werknemer: Laagste	Overig werknemer: Hoogste
<i>Een jaar na instroom</i>	1%	2%	4%	7%
<i>Drie jaar na instroom</i>	4%	6%	17%	24%
<i>Vijf jaar na instroom</i>	5%	6%	14%	20%
WGA en werkend < 50% van de restverdiencapaciteit	Uitzendkracht: Laagste	Uitzendkracht : Hoogste	Overig werknemer: Laagste	Overig werknemer: Hoogste
<i>Een jaar na instroom</i>	0%	0%	0%	0%
<i>Drie jaar na instroom</i>	0%	0%	0%	0%
<i>Vijf jaar na instroom</i>	0%	0%	0%	0%
WGA en werkend >50% & <100% van de restverdiencapaciteit	Uitzendkracht: Laagste	Uitzendkracht : Hoogste	Overig werknemer: Laagste	Overig werknemer: Hoogste
<i>Een jaar na instroom</i>	0%	0%	0%	0%
<i>Drie jaar na instroom</i>	0%	0%	0%	1%
<i>Vijf jaar na instroom</i>	0%	0%	0%	1%
WGA en werkend >= 100% van de restverdiencapaciteit	Uitzendkracht: Laagste	Uitzendkracht : Hoogste	Overig werknemer: Laagste	Overig werknemer: Hoogste
<i>Een jaar na instroom</i>	0%	0%	0%	0%
<i>Drie jaar na instroom</i>	0%	0%	1%	2%
<i>Vijf jaar na instroom</i>	0%	1%	1%	2%
Werkend, < 24 uur per week	Uitzendkracht: Laagste	Uitzendkracht : Hoogste	Overig werknemer: Laagste	Overig werknemer: Hoogste
<i>Een jaar na instroom</i>	22%	25%	9%	13%
<i>Drie jaar na instroom</i>	27%	36%	15%	25%
<i>Vijf jaar na instroom</i>	28%	37%	15%	33%
Werkend, >= 24 uur per week	Uitzendkracht: Laagste	Uitzendkracht : Hoogste	Overig werknemer: Laagste	Overig werknemer: Hoogste
<i>Een jaar na instroom</i>	16%	20%	5%	11%
<i>Drie jaar na instroom</i>	16%	18%	7%	13%
<i>Vijf jaar na instroom</i>	14%	17%	6%	13%
AOW	Uitzendkracht: Laagste	Uitzendkracht : Hoogste	Overig werknemer: Laagste	Overig werknemer: Hoogste
<i>Een jaar na instroom</i>	0%	0%	0%	0%
<i>Drie jaar na instroom</i>	0%	0%	0%	0%
<i>Vijf jaar na instroom</i>	0%	2%	0%	1%
ZW	Uitzendkracht: Laagste	Uitzendkracht : Hoogste	Overig werknemer: Laagste	Overig werknemer: Hoogste
<i>Een jaar na instroom</i>	22%	27%	38%	44%
<i>Drie jaar na instroom</i>	6%	8%	4%	6%
<i>Vijf jaar na instroom</i>	4%	5%	2%	3%

WW	Uitzendkracht: Laagste	Uitzendkracht : Hoogste	Overig werknemer: Laagste	Overig werknemer: Hoogste
<i>Een jaar na instroom</i>	18%	26%	17%	24%
<i>Drie jaar na instroom</i>	7%	21%	5%	13%
<i>Vijf jaar na instroom</i>	6%	17%	2%	6%
IVA	Uitzendkracht: Laagste	Uitzendkracht : Hoogste	Overig werknemer: Laagste	Overig werknemer: Hoogste
<i>Een jaar na instroom</i>	0%	0%	1%	1%
<i>Drie jaar na instroom</i>	0%	0%	1%	3%
<i>Vijf jaar na instroom</i>	0%	1%	2%	5%
Onbekend	Uitzendkracht: Laagste	Uitzendkracht : Hoogste	Overig werknemer: Laagste	Overig werknemer: Hoogste
<i>Een jaar na instroom</i>	10%	13%	13%	16%
<i>Drie jaar na instroom</i>	21%	26%	29%	
<i>Vijf jaar na instroom</i>	27%	32%	36%	48%
Overleden direct na WGA ⁵⁶	Uitzendkracht: Laagste	Uitzendkracht : Hoogste	Overig werknemer: Laagste	Overig werknemer: Hoogste
<i>Een jaar na instroom</i>	0%	0%	0%	0%
<i>Drie jaar na instroom</i>	0%	0%	0%	0%
<i>Vijf jaar na instroom</i>	0%	0%	0%	0%

Tabel 11. Volledige tabel met uitkomsten voor alle uitkomsten na instroom in de ZW voor alle instroomcohorten één, drie jaar en vijf jaar na instroom voor publiek verzekerden en (ex-)werknemers van eigenrisicodragers. Alle percentages zijn afgerond.

C.2 WGA

WGA, niet werkend	Publiek: Laagste	Publiek: Hoogste	Privaat: Laagste	Privaat: Hoogste
<i>Een jaar na instroom</i>	63%	74%	56%	64%
<i>Drie jaar na instroom</i>	54%	62%	35%	45%
<i>Vijf jaar na instroom</i>	45%	53%	22%	33%
WGA en werkend < 50% van de restverdiencapaciteit	Publiek: Laagste	Publiek: Hoogste	Privaat: Laagste	Privaat: Hoogste
<i>Een jaar na instroom</i>	1%	1%	1%	1%
<i>Drie jaar na instroom</i>	1%	1%	0%	1%
<i>Vijf jaar na instroom</i>	0%	1%	0%	1%
WGA en werkend >50% & <100% van de restverdiencapaciteit	Publiek: Laagste	Publiek: Hoogste	Privaat: Laagste	Privaat: Hoogste
<i>Een jaar na instroom</i>	3%	4%	6%	8%
<i>Drie jaar na instroom</i>	3%	4%	4%	6%
<i>Vijf jaar na instroom</i>	2%	3%	3%	4%
WGA en werkend ≥ 100% van de restverdiencapaciteit	Publiek: Laagste	Publiek: Hoogste	Privaat: Laagste	Privaat: Hoogste
<i>Een jaar na instroom</i>	7%	10%	13%	22%
<i>Drie jaar na instroom</i>	7%	9%	8%	15%
<i>Vijf jaar na instroom</i>	5%	7%	6%	8%

⁵⁶ We hebben in de tot ons beschikbare datasets alleen overlijden als uitstroomreden in de WGA kunnen meenemen. Iemand die na uitstroom uit de WGA op een later moment overlijdt bevindt zich in de categorie onbekend.

Werkend, < 24 uur per week	Publiek: Laagste	Publiek: Hoogste	Privaat: Laagste	Privaat: Hoogste
<i>Een jaar na instroom</i>	1%	3%	1%	2%
<i>Drie jaar na instroom</i>	4%	11%	2%	12%
<i>Vijf jaar na instroom</i>	4%	10%	5%	11%
Werkend, >= 24 uur per week	Publiek: Laagste	Publiek: Hoogste	Privaat: Laagste	Privaat: Hoogste
<i>Een jaar na instroom</i>	1%	1%	0%	1%
<i>Drie jaar na instroom</i>	1%	2%	1%	2%
<i>Vijf jaar na instroom</i>	2%	3%	2%	3%
AOW	Publiek: Laagste	Publiek: Hoogste	Privaat: Laagste	Privaat: Hoogste
<i>Een jaar na instroom</i>	0%	0%	0%	0%
<i>Drie jaar na instroom</i>	0%	0%	0%	1%
<i>Vijf jaar na instroom</i>	0%	1%	0%	1%
ZW	Publiek: Laagste	Publiek: Hoogste	Privaat: Laagste	Privaat: Hoogste
<i>Een jaar na instroom</i>	2%	3%	1%	3%
<i>Drie jaar na instroom</i>	0%	1%	0%	1%
<i>Vijf jaar na instroom</i>	1%	1%	0%	1%
WW	Publiek: Laagste	Publiek: Hoogste	Privaat: Laagste	Privaat: Hoogste
<i>Een jaar na instroom</i>	1%	5%	0%	1%
<i>Drie jaar na instroom</i>	0%	2%	0%	1%
<i>Vijf jaar na instroom</i>	0%	2%	0%	1%
IVA	Publiek: Laagste	Publiek: Hoogste	Privaat: Laagste	Privaat: Hoogste
<i>Een jaar na instroom</i>	4%	6%	7%	12%
<i>Drie jaar na instroom</i>	9%	15%	17%	37%
<i>Vijf jaar na instroom</i>	14%	19%	32%	44%
Onbekend	Publiek: Laagste	Publiek: Hoogste	Privaat: Laagste	Privaat: Hoogste
<i>Een jaar na instroom</i>	2%	4%	0%	1%
<i>Drie jaar na instroom</i>	5%	9%	4%	10%
<i>Vijf jaar na instroom</i>	9%	21%	9%	22%
Overleden direct na WGA ⁵⁷	Publiek: Laagste	Publiek: Hoogste	Privaat: Laagste	Privaat: Hoogste
<i>Een jaar na instroom</i>	0%	0%	0%	1%
<i>Drie jaar na instroom</i>	0%	0%	0%	1%
<i>Vijf jaar na instroom</i>	0%	1%	0%	1%

Tabel 12. Volledige tabel met uitkomsten voor alle uitkomsten na instroom in de WGA voor alle instroomcohorten één, drie jaar en vijf jaar na instroom voor publiek verzekerden en (ex-)werknemers van eigenrisicodragers. Alle percentages zijn afgerond

⁵⁷ We hebben in de tot ons beschikbare datasets alleen overlijden als uitstroomreden in de WGA kunnen meenemen. Iemand die na uitstroom uit de WGA op een later moment overlijdt bevindt zich in de categorie onbekend.