

KNELPUNTEN BIJ ARBEIDSONGESCHIKTHEID: HOE VAAK KOMEN DEZE VOOR?

Paul de Hek

Mark den Hartog

Arie-Jan van der Toorn



COLOFON

DIT IS EEN UITGAVE VAN

SEOR BV

© SEOR BV / ROTTERDAM, SEPTEMBER 2023

Niets van deze uitgave mag op welke wijze dan ook worden verveelvoudigd zonder de voorafgaande toestemming van de uitgever en andere auteursrechthebbenden. SEOR is niet aansprakelijk voor gegevens die door derden werden verstrekt.

KNELPUNTEN BIJ ARBEIDSONGESCHIKTHEID: HOE VAAK KOMEN DEZE VOOR?

CONTACTPERSOON

Naam	Paul de Hek
Adres	Marconistraat 16 3029 AK Rotterdam
Telefoon	06 – 4205 7423
Email	dehek@seor.eur.nl

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING	3
1 INLEIDING	6
1.1 Achtergrond en doel evaluatie	6
1.2 Onderzoeksvragen	6
1.3 Aanpak	8
2 KWANTIFICERING HARDHEDEN	9
2.1 Inleiding	9
2.2 CBBS-systeem	9
2.3 Dagloonsystematiek	10
2.4 35-min	12
2.5 Gedeeltelijk arbeidsongeschikt zonder werk	15
2.6 WGA 80-100 en Hypotheek	19
2.7 Vangnetterproblematiek	20
2.8 Duurzaamheids criterium Wajong	23
2.9 Relatie schoolverlaters speciaal onderwijs en werk	26
2.10 Arbeidsongeschikt in Participatiewet	28
2.11 Samenloop van regelingen	30
2.12 Verrekening van inkomsten	33
I EXTRA GEGEVENS	35

SAMENVATTING

De Onafhankelijke Commissie Toekomst Arbeidsongeschiktheidsstelsel (OCTAS) onderzoekt het huidige stelsel voor langdurige ziekte en arbeidsongeschiktheid en brengt advies uit over een toekomstbestendig stelsel voor ziekte en arbeidsongeschiktheid dat betaalbaar, uitvoerbaar en uitlegbaar is. In het debat over het huidige arbeidsongeschiktheidsstelsel worden verschillende hardheden genoemd. Om tot goede oplossingsrichtingen te komen is inzicht nodig over wie met de verschillende hardheden te maken heeft en om hoeveel mensen het gaat.

Dit rapport bevat informatie over de omvang van groepen in de samenleving die mogelijk te maken krijgen met ‘hardheden’ met betrekking tot het arbeidsongeschiktheidsstelsel in Nederland. De definitie van ‘hardheden’ is goed verwoord in het rapport ‘Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid’:

“Er is sprake van een hardvochtig effect wanneer het leven van (groepen) burgers door het handelen van de overheid (potentieel) wordt ontwricht. Overheidshandelen gaat hierbij zowel om (stapeling van) wet- en regelgeving als om de uitvoering hiervan. Wanneer hardvochtige effecten optreden, worden burgers veelal in hun bestaanszekerheid aangetast. Ook kunnen burgers op andere levensdomeinen ernstig in de problemen raken, bijvoorbeeld op het vlak van (geestelijke) gezondheid, werk, wonen, of persoonlijke relaties.” (Panteia e.a., 2022)

Bovenstaande definitie laat logischerwijs ruimte voor interpretatie: wat sommige personen ervaren als hardheden kan voor andere personen minder een probleem zijn. Daarnaast is er ook onderscheid tussen bedoelde (bewust beleid) en onbedoelde (onvoorziene gevolgen van beleid) hardheden. Het doel van dit rapport is niet om een volledig beeld van alle mogelijke hardheden te geven. Het brengt een aantal door de commissie OCTAS aangedragen hardheden in beeld en probeert zo goed mogelijk de frequentie waarmee deze hardheid optreedt (hoeveel mensen krijgen ermee te maken) in beeld te brengen. Het is goed hierbij te vermelden dat het aantal mensen dat met een bepaalde hardheid te maken heeft niet per se de ernst van de hardheid aangeeft.

Niet in alle gevallen is het mogelijk deze frequentie in beeld te krijgen. In die gevallen proberen we zo dicht mogelijk bij de populatie te komen die mogelijk met een hardheid te maken krijgt door middel van boven- of ondergrenzen. Om direct te zien in hoeverre de gegevens betrouwbaar zijn, hanteren we de volgende schaal:

Zeër betrouwbaar	Gegevens uit (onderzoeken die gebruik maken van) registratiegegevens
Betrouwbaar	Op basis van (onderzoeken die gebruik maken van) steekproefcijfers
Onzeker	Op basis van exploratie/deductie vanuit meer globale gegevens
Niet bekend	Geen gegevens bekend, suggestie voor vervolgonderzoek

Naast het in beeld brengen van de frequentie van een aantal geselecteerde hardheden, brengen we ook nog een aantal andere thema’s in beeld die de commissie OCTAS heeft aangedragen.

In onderstaande tabel is een overzicht gegeven van alle in debat genoemde hardheden/knelpunten en overige door de commissie OCTAS gevraagde thema’s die in dit onderzoek zijn bekeken, een inschatting van de omvang

van de populatie, de betrouwbaarheid van de gegevens en de geraadpleegde bronnen voor de gegevens. We verwijzen naar het hoofdrapport voor alle achterliggende nuances en overwegingen.

Thema	Grootte populatie	Oordeel betrouwbaarheid	Gebruikte bronnen	Vindplaats in het rapport
<i>Hardheden gerelateerd aan de WIA/ZW</i>				
1. Het arbeidsongeschiktheidspercentage wordt bepaald door een gering aantal functies; 2. De belastbaarheid van de werknemer sluit lang niet altijd goed aan op de geselecteerde functies; 3. De afstand tussen de in theorie geselecteerde functies en de praktijk is groot	-	Niet bekend	-	Paragraaf 2.2
Meenemen van loonloze periodes heeft drukkend effect op dagloon WIA	Per jaar ongeveer 10.000 mensen die 3 jaar voorafgaand aan de claimbeoordeling minimaal 1 maand in de referentieperiode hebben gewerkt en eveneens minimaal 1 maand geen loon hebben ontvangen. Dit treft vooral de vangnetters: bijna de helft van hen had een loonloze periode. Bij voormalig werknemers komt dit heel weinig voor (4%).	Betrouwbaar <i>Bovengrens op basis van registratiegegevens</i>	- Registratiegegevens UWV	Paragraaf 2.3
Vooraf laagste inkomens worden afgewezen voor de WIA wegens < 35%	39% van de mensen in de laagste uurloonklasse werden 35-min t.o.v. 20% van de mensen in de hoogste uurloonklasse	Zeër betrouwbaar <i>Registratiegegevens</i>	- Registratiegegevens UWV	Paragraaf 2.4
Arbeidsparticipatie 35-min groep laag, vooral onder vangnetters	48% van instroomcohort 2018 heeft 3 jaar na instroom werk (7.166 personen van cohort 2018), 16% heeft geen inkomen (2.557 personen), 5% zit in de bijstand (854 personen), 14% komt (alsnog) in een AO-uitkering terecht (2.290 personen) Voormalig vangnetters hebben lagere participatie (circa 40% werk na 3 jaar) dan voormalig werknemers (circa 55% werk na 3 jaar)	Zeër betrouwbaar <i>Registratiegegevens</i>	- Onderzoek SEOR naar kenmerken en patronen 35-minners op basis van CBS-microdata en UWV-registratiedata	Paragraaf 2.4
Gedeeltelijk arbeidsongeschikten zonder werk hebben een inkomen op of onder het sociaal minimum	Voor 54% van het WGA 35-80 instroomcohort 2019 geldt dat de opgetelde verdiensten uit werk en/of uitkering 3 jaar na instroom onder wettelijk minimum maandloon uitkomen. 14% van het WGA 35-80 instroomcohort 2019 heeft een toeslag bij UWV om hun inkomen aan te vullen tot sociaal minimum. Dit gaat om 974 personen van het cohort 2019.	Zeër betrouwbaar <i>Registratiegegevens</i>	- Registratiegegevens UWV	Paragraaf 2.5
Moeite met verkrijgen van hypotheek door gebrek aan duurzaam inkomen	-	Niet bekend	N.v.t.	Paragraaf 2.6
Vangnetproblematiek: 1. Hogere instroomkans 2. Lage inkomens 3. Lagere werkherkattingskans	1. WIA-instroomkans van vangnetters 1,5 (flexwerkers, 25 jaar en ouder) tot 5 (WW/overig) keer hoger. 2. Laagste uurloonklasse WIA-populatie bestaat voor 70% uit vangnetters. 3. Kans op werkherhvatting voor voormalig vangnetters in WGA 35-80 bijna de helft van werknemers.	Betrouwbaar <i>Combinatie van registratiegegevens en steekproefcijfers</i>	- Registratiegegevens UWV - UWV artikelen	Paragraaf 2.7

Thema	Grootte populatie	Oordeel betrouwbaarheid	Gebruikte bronnen	Vindplaats in het rapport
<i>Hardheden gerelateerd aan de Wajong en de Participatiewet</i>				
Duurzaamheids criterium Wajong laten vallen vanwege complexiteit	Directe instroom van ongeveer 67.500 bij laten vallen duurzaamheids criterium (inschatting bovengrens) Structurele instroom ongeveer 15.000 per jaar ten opzichte van huidige instroom van 4.000	Onzeker <i>Schatting o.b.v. globale gegevens</i>	- Evaluatie Participatiewet - UWV kennisverslagen - Monitor Arbeidsparticipatie UWV	Paragraaf 2.8
Aantallen schoolverlaters vso/pro naar werk en uitkering	- Over 2013-2020 in totaal 58.910 schoolverlaters pro en vso. - Twee jaar na uitstroom zit 50% van de vso zonder werk en met uitkering (14.420 personen van cohorten 2013-2018) en bijna 20% van de pro (3.090 personen van cohorten 2013-2018). Van de personen met een uitkering gaat het in de meer recente jaren bij vso in ongeveer 25% van de gevallen om een Pwet-uitkering en in ongeveer 70% van de gevallen om een Wajong-uitkering. Voor pro is dit ongeveer 50% in een Pwet-uitkering en 25% in een Wajong-uitkering.	Zeer betrouwbaar <i>Gegevens afkomstig uit registratiegegevens</i>	- CBS, Dashboard schoolverlaters vso en pro	Paragraaf 2.9
Participatiewet niet goed uitgerust voor personen met gezondheidsproblemen	117.000 personen vallen onder voorzieningen van de Participatiewet vanwege ziekte of handicap. Ongeveer 180.000-240.000 klassieke bijstandsgerechtigden hebben (ervaren) gezondheidsproblemen. Ongeveer 28.000 35-minners in de bijstand	Betrouwbaar <i>Combinatie van registratiegegevens en steekproefcijfers</i>	- SCP, Een brede blik op de bijstand - Klantonderzoek Participatiewet - SEO, Gezondheidsproblemen in de WW en bijstand	Paragraaf 2.10
<i>Overige hardheden</i>				
- Samenloop WGA en WW	1.200 personen van instroomcohort 2017, vaker bij WGA 35-80 dan 80-100	Betrouwbaar <i>Bovengrens op basis van registratiegegevens</i>	- Registratiegegevens UWV	Paragraaf 2.11
- Samenloop tussen WGA/IVA en andere uitkering of toeslag	180.000 personen (124.000 WGA en 56.000 IVA)		- IBO Vereenvoudiging sociale zekerheid - CBS Dashboard Stapelingsmonitor	
Verrekening van inkomsten leidt tot problemen in hoogte uitbetaling uitkering	De kans op een forse inkomensverandering in een bepaalde maand is 48%-88% voor personen die werken én daarnaast een aanvullende uitkering ontvangen in de Pwet. Voor deze groep is de kans op problemen bij het verrekenen het grootst. Dit gaat om ongeveer 12.000-29.000 personen op jaarbasis. Gemiddeld werken zo'n 144.000 mensen met een Wajong-, WIA- of WAO-uitkering. Het is niet bekend hoeveel mensen problemen ervaren met de verrekenregels.	Onzeker <i>Schatting o.b.v. globale gegevens</i>	- Optimalistic, Muzus, Stimulansz, Als verrekenen een beperking is - SEOR, Cohortstudie Participatiewet	Paragraaf 2.12

1 INLEIDING

1.1 ACHTERGROND EN DOEL EVALUATIE

De Onafhankelijke Commissie Toekomst Arbeidsongeschiktheidsstelsel (OCTAS) onderzoekt het huidige stelsel voor langdurige ziekte en arbeidsongeschiktheid en brengt advies uit over een toekomstbestendig stelsel voor ziekte en arbeidsongeschiktheid dat betaalbaar, uitvoerbaar en uitlegbaar is. Dat stelsel staat onder druk, onder andere door een tekort aan verzekeringsartsen die beoordelen hoe ziek of arbeidsongeschikt een werknemer is die een WIA-uitkering wil.

De commissie heeft behoefte aan meer inzicht in de veronderstelde, in het debat genoemde hardheden in het arbeidsongeschiktheidsstelsel. Om tot goede oplossingsrichtingen te komen is vooral inzicht nodig over wie met de verschillende hardheden te maken heeft en om hoeveel mensen het gaat. De definitie van ‘hardheden’ is goed verwoord in het rapport ‘Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid’:

“Er is sprake van een hardvochtig effect wanneer het leven van (groepen) burgers door het handelen van de overheid (potentieel) wordt ontwricht. Overheidshandelen gaat hierbij zowel om (stapeling van) wet- en regelgeving als om de uitvoering hiervan. Wanneer hardvochtige effecten optreden, worden burgers veelal in hun bestaanszekerheid aangetast. Ook kunnen burgers op andere levensdomeinen ernstig in de problemen raken, bijvoorbeeld op het vlak van (geestelijke) gezondheid, werk, wonen, of persoonlijke relaties.” (Panteia e.a., 2022)

Bovenstaande definitie laat logischerwijs ruimte voor interpretatie: wat sommige personen ervaren als hardheden kan voor andere personen helemaal geen probleem zijn. Daarnaast is er ook onderscheid tussen bedoelde (bewust beleid) en onbedoelde (onvoorziene gevolgen van beleid) hardheden. Het doel van dit rapport is niet om een volledig beeld van alle mogelijke hardheden te geven. Het brengt een aantal door de commissie OCTAS aangedragen hardheden in beeld en probeert zo goed mogelijk de frequentie waarmee deze hardheid optreedt (hoeveel mensen krijgen ermee te maken) te bepalen. Het is goed hierbij te vermelden dat het aantal mensen dat met een bepaalde hardheid te maken heeft niet per se de ernst van de hardheid aangeeft.

Bestaande onderzoeken en databases rapporteren deels al cijfers en inschattingen over deze hardheden. Dit onderzoek is bedoeld om deze cijfers samen te brengen in één rapportage. Naast de geselecteerde hardheden, brengen we ook nog een aantal andere knelpunten of thema’s in beeld (die niet direct een hardheid zijn) die de commissie OCTAS heeft aangedragen.

1.2 ONDERZOEKSVRAGEN

De onderzoeksvragen zijn:

- 1) Hoeveel burgers hebben te maken met de hardheden in het arbeidsongeschiktheidsstelsel (WIA/Wajong/Participatiewet)? Kwantificeer deze hardheden, waar mogelijk en relevant, in percentage van de specifieke groep uitkeringsgerechtigden (instroom en/of volume) en/of in percentage van de doelgroep.
- 2) Welke hardheden zijn niet kwantificeerbaar? Geef een voorstel met wat voor vervolgonderzoek kwantificering wel mogelijk is.
- 3) Welke andere knelpunten/thema’s kunnen nader gekwantificeerd worden?

Op basis van eerder onderzoek is duidelijk dat er veel verschillende soorten ‘hardheden’ worden ervaren in het arbeidsongeschiktheidsstelsel. Zo zijn er in het onderzoek naar hardvochtige effecten binnen de sociale

zekerheid verschillende zogenaamde bedoelde en onbedoelde hardheden geïdentificeerd.¹ In onderhavig onderzoek wordt de focus gelegd op de volgende veel besproken 'hardheden'/thema's en de wijze waarop deze gekwantificeerd worden:

Hardheden rondom WIA/ZW

- **CBBS-systeem**
Hardheid: Verdienvermogen wordt berekend met slechts enkele referentiefuncties
Kwantificering: Aantal mensen dat maar net, en aantal mensen dat ruim aan de drie referentiefuncties (als aandeel van alle claimbeoordelingen) -> [Paragraaf 2.2](#)
- **Dagloon**
Hardheid: loonloze perioden voorafgaand aan ziekte worden meegeteld in de berekening van het dagloon voor de WIA waardoor de uitkering lager uitvalt dan wanneer deze perioden niet meegerekend zouden worden.
Kwantificering: Aantal mensen met een loonloze periode voor hun arbeidsongeschiktheid -> [Paragraaf 2.3](#)
- **35-minners**
Hardheid: Vooral lage inkomens worden afgewezen bij WIA vanwege systematiek op basis van verdien capaciteit
Kwantificering: Aandelen instroom in verschillende groepen (WIA 35-min, WGA 35-80, WGA 80-100, IVA) naar uurloonklasse voorafgaand aan instroom. -> [Paragraaf 2.4](#)
Hardheid: Arbeidsparticipatie laag onder 35-minners, vooral onder vangnetters
Kwantificering: Arbeidsmarkt en inkomenspositie van 35-minners na de claimbeoordeling -> [Paragraaf 2.4](#)
- **WGA 35-80 zonder werk**
Hardheid: de inkomensterugval van gedeeltelijke arbeidsongeschikten bij niet werken of bij werken minder dan 50% verdien capaciteit leidt tot een grote inkomensterugval en kan leiden tot minder inkomen dan het sociaal minimum.
Kwantificering: Aantal (en inkomen van) mensen in WGA 35-80 die niet werken en aantal personen met toeslagen -> [Paragraaf 2.5](#)
- **WGA 80-100 en hypotheek**
Hardheid: Banken verstrekken in de regel geen hypotheek bij een WGA 80-100% uitkering in de veronderstelling dat het een tijdelijke uitkering betreft.
Kwantificering: Aantal mensen die WGA 80-100 hebben en geen hypotheek kunnen krijgen. -> [Paragraaf 2.6](#)
- **Vangnetters**
Thema: Mensen zonder werkgever die arbeidsongeschikt raken, de zogenaamde vangnetters, vormen de grootste risicogroep voor de WIA en gaan veel minder vaak aan het werk dan werknemers met werkgever.
Kwantificering: instroomkansen WIA vangnetters versus werknemers. -> [Paragraaf 2.7](#)

Hardheden rondom de Wajong en de Participatiewet

- **Duurzaamheids criterium Wajong**
Hardheid: geen zekerheid over duurzaamheid beperkingen betekent geen Wajong-uitkering.
Kwantificering: Aantal mensen dat onder de Wajong valt als het duurzaamheids criterium wordt afgeschaft. -> [Paragraaf 2.8](#)

¹ Panteia, Muzus, VU en HU (2022). 'Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid'. Definitie hardheid is voor discussie vatbaar: er zijn bedoelde hardheden en onbedoelde hardheden te onderscheiden. Bedoeld is een bedoeld effect door een expliciete beleidskeuze en onbedoeld is een onbedoeld effect door de uitwerking van beleid in de praktijk.

- **VSO/PRO in de doelgroep van de Participatiewet**

Thema: Schoolverlaters vso/pro vallen zonder beoordeling door UWV onder de doelgroep Banenafpraak.

Kwantificering: Aantal en aandeel schoolverlaters speciaal onderwijs/praktijkonderwijs dat wel en niet aan het werk komt binnen 1-2 jaar na schoolverlaten en aantal en aandeel dat Wajong/ Participatiewet uitkering aanvraagt. -> Paragraaf 2.9

- **Arbeidsongeschikt in de Participatiewet**

Hardheid: Participatiewet niet goed toegerust voor mensen met gezondheidsproblemen

Kwantificering: Aantal mensen in de Participatiewet die geheel of gedeeltelijk niet werken vanwege ziekte of gebrek -> Paragraaf 2.10

Overige hardheden:

- **Samenloop van regelingen**

Hardheid: mensen moeten soms van meerdere regelingen gebruik maken om voldoende inkomen te hebben, regelingen sluiten niet altijd aan. Dit vraagt in sommige gevallen (te) veel van mensen.

Kwantificering: mogelijke samenlopen van regelingen en aantal personen dat gebruik maakt van meerdere regelingen. -> Paragraaf 2.11

- **Verrekening van inkomsten**

Hardheid: Het is onzeker voor mensen hoeveel ze overhouden van werk vanwege de wijze van verrekenen met de uitkering. Bij een deel leidt dit zelfs tot terugvordering van te veel ontvangen uitkering.

Kwantificering: Aantal mensen met wisselende inkomsten en aandeel dat problemen ervaart bij verrekenen. -> Paragraaf 2.12

1.3 AANPAK

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van deskresearch naar bronnen die informatie bevatten over de relevante populaties. Dit is enerzijds bestaand onderzoek naar deze groepen, en anderzijds cijfers van instanties zoals het CBS en het UWV.

Literatuur

We voeren een uitgebreide deskresearch uit waar we alle mogelijk relevante onderzoeken/databases bekijken. Dit gaat met name om beleidsonderzoeken op deze terreinen, rapportages van instanties die met de populatie te maken hebben (UWV, gemeentes, ministeries), en data van onder andere het CBS.

Betrouwbaarheid van gegevens

Het onderzoek resulteert onder andere in een overzicht van de omvang van de verschillende populaties per onderwerp, inclusief de betrouwbaarheid van de gegevens. In het onderzoek worden de gevonden gegevens ingedeeld naar de mate van betrouwbaarheid. We scoren de gegevens op basis van de volgende schaal:

Ze er betrouwbaar	Gegevens uit (onderzoeken die gebruik maken van) registratiegegevens
Betrouwbaar	Op basis van (onderzoeken die gebruik maken van) steekproefcijfers
Onzeker	Op basis van exploratie/deductie vanuit meer globale gegevens
Niet bekend	Geen gegevens bekend, suggestie voor vervolgonderzoek

2 KWANTIFICERING HARDHEDEN

2.1 INLEIDING

In onderstaande paragrafen worden de hardheden per paragraaf uitgewerkt. Het is ingedeeld naar type uitkering (WIA/Wajong/Participatiewet). Elke paragraaf kent dezelfde opbouw: we starten met de achtergrond van de complexiteit, bespreken vervolgens om welk knelpunt het gaat, geven aan welke cijfers er beschikbaar zijn, en geven vervolgens een inschatting van de grootte van de populatie.

2.2 CBBS-SYSTEEM

Achtergrond

Wanneer personen twee jaar ziek zijn geweest, vindt de zogenaamde WIA-claimbeoordeling plaats. Bij deze beoordeling bepaalt de verzekeringsarts of er “benutbare mogelijkheden” zijn. Cliënten zonder benutbare mogelijkheden hebben op medische gronden een arbeidsongeschiktheidspercentage van 100%, in die gevallen wordt door de verzekeringsarts beoordeeld in hoeverre deze arbeidsongeschiktheid duurzaam is. Als er wel benutbare mogelijkheden zijn, onderzoekt de verzekeringsarts de functionele mogelijkheden voor het verrichten van arbeid. Hij specificeert de mogelijkheden om functies uit te voeren aan de hand van de Functionele Mogelijkheden Lijst (FML). Aan de hand van de FML onderzoekt de arbeidsdeskundige welke functies de cliënt nog wél kan verrichten. Hierbij wordt gebruik gemaakt van het Claimbeoordelings- en borgingssysteem (CBBS), een computersysteem dat informatie over zo’n zesduizend gangbare functies bevat, met de bijbehorende functionele eisen. Het CBBS maakt een geautomatiseerde voorselectie van alle mogelijk geschikte functies, rekening houdend met de uitkomsten van de FML, het opleidingsniveau, de opleidingsrichting en urenbeperkingen. De functies worden gerangschikt van hoogste naar laagste loonwaarde. De arbeidsdeskundige verricht vervolgens de zogenoemde professionele eindselectie. Dit betekent dat hij nagaat of de voorgeselecteerde functies ook daadwerkelijk geschikt zijn voor de cliënt, rekening houdend met diens precieze opleiding, ervaring en vaardigheden en de precieze aard van de beperkingen zoals de verzekeringsarts die in de FML heeft toegelicht. In geval van twijfel overlegt de arbeidsdeskundige met de verzekeringsarts. Er moeten in minimaal drie beroepsgroepen elk minimaal drie functies gevonden worden (3x3 criterium). Het mediane salaris dat een cliënt nog kan verdienen in voor hem of haar geschikte 3x3 functies met de hoogste loonwaarde, is het uitgangspunt voor de bepaling van de resterende verdien capaciteit van de cliënt (uitgedrukt als aandeel van het salaris dat de persoon verdiende voordat hij of zij arbeidsongeschikt werd). Het arbeidsongeschiktheidspercentage staat voor het verlies aan verdien capaciteit. Als de resterende verdien capaciteit bijvoorbeeld 46% is, dan is het arbeidsongeschiktheidspercentage $100\% - 46\% = 54\%$. Dit percentage bepaalt of de cliënt een uitkering krijgt en bepaalt ook de hoogte van de eventuele vervolguitkering. Als het arbeidsongeschiktheidspercentage 80% of hoger is en de beperkingen zijn duurzaam, dan is er recht op een IVA-uitkering. Als de beperkingen niet duurzaam zijn, krijgt de cliënt een WGA-uitkering, net als bij een uitkomst van 35-80%. Als het percentage lager is dan 35%, is er onder de WIA geen recht op een uitkering.

Knelpunt

Er zijn meerdere kritiekpunten over het CBBS-systeem. Het onderzoek over hardvochtige effecten in het arbeidsongeschiktheidsstelsel² stelt er drie vast:

1. het arbeidsongeschiktheidspercentage wordt bepaald door een gering aantal functies;
2. de belastbaarheid van de werknemer sluit lang niet altijd goed aan op de geselecteerde functies;

² Panteia, Muzus, VU en HU (2022). ‘Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid’

3. de afstand tussen de in theorie geselecteerde functies en de praktijk is groot.

De commissie OCTAS is tegen deze achtergrond met name geïnteresseerd in hoe ‘lastig’ het is om aan drie geschikte functies vanuit het CBBS-systeem te komen. Hoe vaak komt het voor dat er maar net drie functies gevonden kunnen worden, en hoe vaak komt men juist heel ruim aan dit aantal functies?

Beschikbare cijfers

UWV kon geen cijfers opleveren over hoe vaak de hier genoemde ‘knelpunten’ voorkomen.

Grootte populatie

Niet bekend.

Conclusie

Knelpunt	Grootte populatie	Oordeel betrouwbaarheid	Gebruikte bronnen
1. Het arbeidsongeschiktheidspercentage wordt bepaald door een gering aantal functies; 2. De belastbaarheid van de werknemer sluit lang niet altijd goed aan op de geselecteerde functies; 3. De afstand tussen de in theorie geselecteerde functies en de praktijk is groot	-	Niet bekend	-

2.3 DAGLOONSYSTEMATIEK

Achtergrond

De hoofdregel voor de dagloonvaststelling is dat het totaal genoten inkomen uit arbeid of werknemersuitkering in de vastgestelde periode (referteperiode) wordt gedeeld door het aantal werkbare dagen (dagloondagen) in diezelfde periode. Meestal is de referteperiode een jaar, bestaande uit 261 dagloondagen. Hiermee wordt het genoten inkomen teruggerekend naar een inkomen per dag. Dit inkomen per dag (dagloon) is de grondslag voor de WIA-uitkering. Het dagloonbesluit³ bepaalt welke periodes wel en niet meegerekend worden in de berekening van het dagloon.

Knelpunt

Anders dan bij ZW- en WW-uitkering, worden in de dagloonsystematiek voor de WIA de loonloze periodes voorafgaand aan de arbeidsongeschiktheid meegeteld in de berekening van het dagloon. Een loonloos tijdvak is een aangifteperiode (maand/4-weken) waarin geen inkomsten zijn genoten. Het gevolg is dat het berekende dagloon voor de WIA lager uit kan vallen dan de berekening van het dagloon voor de WW (in gelijke gevallen). De hoogte van de uitkering is direct gekoppeld aan de hoogte van het dagloon: hoe lager het dagloon hoe lager de hoogte van de uitkering. Dit treft bijvoorbeeld mensen die eerder een WW-uitkering ontvingen: bij hen wordt het loonloze tijdvak dat veroorzaakt wordt door de toekenning van een WW-uitkering in de referteperiode van het WIA-dagloon (doordat de WW-uitkering in sommige situaties één kalendermaand later wordt uitbetaald), gezien als knelpunt. Daarnaast kunnen er nog meer oorzaken zijn van een loonloos tijdvak, bijvoorbeeld wanneer een werknemer switcht naar een werkgever die een andere loonsystematiek toepast.

Ook in het onderzoek naar hardvochtigheden in het arbeidsongeschiktheidsstelsel wordt deze hardheid genoemd en aangegeven dat de wijze waarop het dagloon binnen de WIA wordt vastgesteld, in sommige gevallen onevenredig financieel nadelig uitpakt voor een burger.

De commissie OCTAS wil graag weten hoeveel mensen een loonloze periode hebben voor hun arbeidsongeschiktheid.

Beschikbare cijfers

Het voorkomen van loonloze tijdvakken is niet direct uit de data te halen. Dit komt onder andere doordat de referteperiode niet direct bekend is. Wel kunnen we vanuit een combinatie van de Polisadministratie en de WIA-registratie redelijk goed achterhalen wat de referteperiode moet zijn geweest. Ook kunnen we het aantal

³ Zie [wetten.nl - Regeling - Dagloonbesluit werknemersverzekeringen - BWBR0033471 \(overheid.nl\)](https://wetten.nl - Regeling - Dagloonbesluit werknemersverzekeringen - BWBR0033471 (overheid.nl))

periodes tellen dat er geen loon is uitbetaald in deze periode. Ook dit hoeft nog niet direct te gaan om een loonloze periode zoals in de definitie van de dagloonsystematiek. Als er bijvoorbeeld een WW-uitkering wordt uitbetaald die wel direct aansluit op het laatstverdiende loon, dan is er geen sprake van een loonloos tijdvak. Maar de kans op een loonloos tijdvak is wel groot voor de groep die in de referteperiode ooit een maand geen loon uitbetaald heeft gekregen. We brengen dus het aantal mensen in kaart dat in de periode voorafgaand aan de instroom van de WIA minimaal één maand gewerkt heeft, maar ook minimaal één maand geen loon heeft ontvangen. In deze situaties is er namelijk een grote kans op een overgang tussen arbeid en WW en daardoor op een loonloos tijdvak. Voor personen die het hele jaar geen werk hebben gehad of juist het hele jaar hebben gewerkt, is de kans op een loonloos tijdvak nihil.

De referteperiode is het jaar dat eindigt op de dag waarop een persoon voor het eerst vanwege ziekte minder gaat werken, en dus de wachttijd voor de WIA (twee jaar) start. Voor het merendeel van de populatie ligt de eerste ziektedag ongeveer twee jaar voor instroom in de WIA. De referteperiode ligt daarmee drie jaar voorafgaand aan instroom in de WIA. De hieronder gepresenteerde data zijn afkomstig van UWV.

Grootte populatie

De tabel laat zien dat er per instroomjaar ongeveer 10.000 personen zijn die in de referteperiode minimaal één maand geen loon hebben ontvangen. Dit gaat per jaar om zo'n 25% van de hele instroompopulatie. Maar we zien hier grote verschillen tussen voormalig werknemers en voormalig vangnetters. Bij voormalig vangnetters speelt deze problematiek veel vaker: bijna de helft van de voormalig vangnetters heeft (in de referteperiode) periodes zonder loon gehad, terwijl dit bij de voormalig werknemers slechts 4% is. Het gaat hier om bovengrenzen voor de problematiek van de loonloze periodes.

Tabel 2.1 Loonloze periodes voorafgaand aan WIA-instroom

Instroomjaar	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Totaal
<i>Voormalig werknemers (periode = 3 jaar voorafgaand aan instroom WIA)</i>							
Aantal en aandeel personen minimaal 1 maand met werk & minimaal 1 maand zonder loon	682 (4%)	764 (4%)	857 (4%)	852 (4%)	1.036 (4%)	1.037 (4%)	5.228 (4%)
Totaal aantal personen	18.940	20.128	22.387	24.283	26.338	27.958	140.034
<i>Voormalig vangnetters (periode = 3 jaar voorafgaand aan instroom WIA)</i>							
Aantal en aandeel personen minimaal 1 maand met werk & minimaal 1 maand zonder loon	8.271 (43%)	8.599 (45%)	8.795 (46%)	9.065 (47%)	10.143 (48%)	12.318 (50%)	57.191 (47%)
Totaal aantal personen	19.048	19.283	18.971	19.426	21.191	24.732	122.651
Totaal aantal personen voormalig werknemers + voormalig vangnetters	37.988	39.411	41.358	43.709	47.529	52.690	262.685
Totaal aantal potentieel te maken met loonloze periode	8.953 (24%)	9.363 (24%)	9.652 (23%)	9.917 (23%)	11.179 (24%)	13.355 (25%)	62.419 (24%)

Bron: Bewerkingen SEOR op basis van data UWV

Conclusie

In onderstaande tabel vatten we de uitkomsten samen.

Knelpunt	Grootte populatie	Oordeel betrouwbaarheid	Gebruikte bronnen
Meenemen van loonloze periodes heeft drukkend effect op dagloon WIA	Per jaar ongeveer 10.000 mensen die 3 jaar voorafgaand aan de claimbeoordeling minimaal 1 maand in de referteperiode hebben gewerkt en eveneens minimaal 1 maand geen loon hebben ontvangen. Dit treft vooral de vangnetters: bijna de helft van hen had een loonloze periode. Bij voormalig werknemers komt dit heel weinig voor (4%).	Betrouwbaar <i>Bovengrens op basis van registratiegegevens</i>	- Registratiegegevens UWV

2.4 35-MIN

Achtergrond

De achtergrond van dit thema heeft veel raakvlakken met de complexiteit besproken in paragraaf 2.2 (over het CBBS-systeem) en het daarachter liggende arbeidsongeschiktheids criterium. Op basis van het CBBS-systeem kan een persoon aangemerkt worden als '35-minner' en dus geen WIA-uitkering krijgen. Bij de invoering van de WIA (als opvolger van de WAO) ging men ervan uit dat personen met een arbeidsongeschiktheidspercentage van minder dan 35 procent makkelijker in dienst konden komen of blijven, waardoor een arbeidsongeschiktheidsuitkering niet nodig zou zijn. De grens werd bij de invoering van de WIA verhoogd van 15% naar 35%.

Knelpunten

In de praktijk blijkt dat de arbeidsparticipatie van 35-minners nog steeds relatief laag is en niet veel beter is dan bijvoorbeeld mensen in de groep WGA 35-80. Ook zorgt de CBBS-systematiek ervoor dat personen met initieel een laag inkomen een kleinere kans hebben om in aanmerking te komen voor een WIA-uitkering. Het arbeidsongeschiktheidspercentage wordt namelijk bepaald op basis van de restverdiencapaciteit, wat weer gebaseerd is op het laatstverdiende loon.

De commissie OCTAS is geïnteresseerd in het gebruik van andere inkomensvoorzieningen in de groep 35-min, welk deel (korter of langer na beoordeling) geen inkomen heeft, en wat de aard van de beperkingen is in deze groep.

Beschikbare cijfers

De belangrijkste bron voor deze cijfers is het onderzoek 'Kenmerken en patronen van 35-minners' uitgevoerd door SEOR in opdracht van UWV. Hierin worden de arbeidsmarkt- en inkomenspatronen van 35-minners over de tijd in kaart gebracht. Daarnaast heeft UWV data beschikbaar gesteld met betrekking tot de uitslag van de claimbeoordeling per uurloonklasse.

Grootte populatie

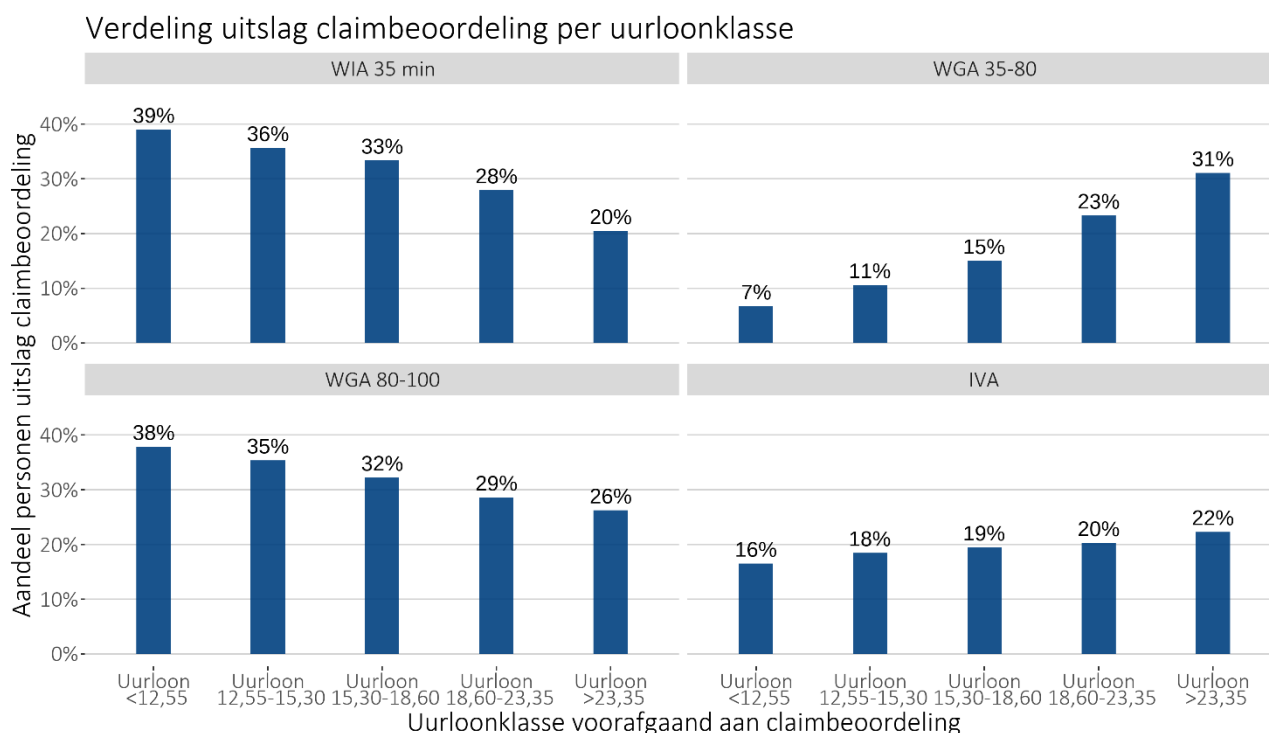
Uit onderzoek van SEOR naar de kenmerken en patronen van 35-minners blijkt dat de (persoons)kenmerken van 35-minners veel gelijkenissen vertonen met de groep die wordt beoordeeld als WGA 80-100.⁴ Voor een deel heeft dit te maken met de WIA-systematiek. Door de manier waarop het arbeidsongeschiktheidspercentage wordt berekend, is de kans om in een WIA-uitkering terecht te komen niet alleen afhankelijk van het ziektebeeld, maar ook van de hoogte van het laatstverdiende uurloon. Het verlies aan verdiencapaciteit heeft namelijk twee potentiële oorzaken, een daling in het uurloon of een urenbeperking. Omdat het uurloon begrensd is door het minimumloon, kan een daling in het uurloon steeds minder bijdragen aan het verlies aan verdiencapaciteit naarmate iemands laatstverdiende uurloon lager ligt.

⁴ Dit betreft de volgende kenmerken: leeftijd, geslacht, huishoudsituatie, herkomst, besteedbaar inkomen, schulden, uurloon (in de laatste baan voor ziekmelding).

Dit betekent dat mensen met een lager uurloon (veel) meer kans hebben om in WIA 35-min terecht te komen dan mensen met een hoger uurloon. Onderstaande figuur illustreert dit.

Om dit figuur te maken, zijn alle WIA-aanvragers ingedeeld in vijf groepen van gelijke omvang (zogenaamde kwintielen) van laag naar hoog uurloon voorafgaand aan de ziekmelding. Een vijfde van alle WIA-aanvragers verdiende minder dan € 12,55 per uur (laagste uurloonklasse), een vijfde verdiende meer dan € 12,55 maar minder dan € 15,30 per uur etc. Uit figuur 2.1 blijkt een duidelijke relatie tussen uurloonklasse en de uitslag WIA 35-min: 39% van de mensen in de laagste uurloonklasse en 20% van de mensen in de hoogste uurloonklasse werden 35-min. Idem tussen de uitslag WGA 35-80 en loonklasse maar dan precies andersom (7% versus 31%). Bij de uitslag IVA is deze relatie veel kleiner: 16% versus 22%.

Figuur 2.1 Verdeling uitslag claimbeoordeling per uurloonklasse



Bron: UWV Kenniscentrum, bewerking SEOR. Toelichting: de figuur laat de verdeling van de uitslag van de claimbeoordeling binnen uurloonklassen voorafgaand aan de claimbeoordeling zien. De percentages binnen één groep (bijvoorbeeld WIA 35-min) tellen niet op tot 100%. De percentages per uurloonklasse over de vier groepen tellen wel op tot 100% (dus de aandelen van de uurloonklasse '>23,35' in de vier groepen tellen op tot 100%).

In de periode 2011-2021 zijn ongeveer 200.000 personen beoordeeld als 35-min. Onderstaande gegevens hebben betrekking op het cohort WIA 35-min dat in 2018 is 'ingestroomd', omdat dit het meest recente cohort is dat we nog minimaal drie jaar kunnen volgen (de aandelen voor andere cohorten zijn vergelijkbaar). Ongeveer 45-50% van de 35-minners werkt korte of langere tijd na de (negatieve) claimbeoordeling (tabel 2.2). Hierbij is er overigens een substantieel verschil in het aandeel werkenden tussen voormalig vangnetters (circa 40% werkt na drie jaar) en voormalig werknemers (circa 55% werkt na drie jaar).⁵ Het aandeel werkenden verandert weinig over de tijd. Een groot deel van de populatie gebruikt eerst hun (resterende) WW-rechten: na zes maanden zit een vijfde van de 35-minners in de WW. Dit aandeel loopt duidelijk af over de tijd. Ongeveer 5% van de populatie belandt in de bijstand. Een deel van de mensen belandt alsnog in een arbeidsongeschiktheidsuitkering, al dan niet na een (nieuwe) Ziektewetuitkering. Ongeveer 25% van de populatie 35-min doet ooit een keer een nieuwe WIA-aanvraag, en ongeveer 65% daarvan wordt goedgekeurd. Na drie jaar zit ongeveer 15% van de 35-minners alsnog in een WIA-uitkering. Dan is er nog een

⁵ Voormalig vangnetters werken veel minder vaak omdat zij geen werkgever hebben bij wie zij (geleidelijk) kunnen re-integreren, en nieuwe werkgevers zijn vaak niet genegen om iemand met een (vermeend) hoog risico op uitval aan te nemen.

groeiende groep die een overige uitkering ontvangt. Dit gaat vooral om pensioen en IOAW-uitkeringen. Als laatste is er een groep die geen inkomen meer heeft. Na drie jaar betreft dit een groep van ongeveer 16%. Hierbij moet worden opgemerkt dat hier ook personen in zitten die bijvoorbeeld zijn geëmigreerd of zijn overleden. Daarnaast blijkt uit de analyse van arbeidsmarkt- en inkomenspatronen in het rapport over de 35-minners dat de groep die na verloop van tijd geen inkomen meer heeft gemiddeld een vrij hoog huishoudinkomen heeft, en dat het ook voor een groot deel vrouwen betreft.

Als we naar eerdere cohorten kijken dan zien we vergelijkbare resultaten. Eerdere cohorten lijken het op de langere termijn (na drie jaar) wel iets beter te doen dan latere cohorten. Dit kan het gevolg zijn van de coronacrisis. Van cohort 2015 heeft ongeveer 49% na drie jaar werk als werknemer.

Tabel 2.2 Gebruik van andere inkomensvoorzieningen en geen inkomen 35-min populatie (instroomcohort 2018)

Aantal maanden na instroom	Werknemer	Zelfstandige	WW	Bijstand	AO	ZW	Overig	Geen inkomen	Totaal N
6 maanden	49%	2%	19%	5%	5%	3%	3%	14%	15.985
12 maanden	48%	2%	12%	5%	10%	5%	4%	14%	15.985
24 maanden	46%	3%	7%	5%	12%	6%	6%	15%	15.985
36 maanden	45%	3%	3%	5%	14%	5%	9%	16%	15.985

Bron: Kenmerken en patronen 35-minners, SEOR in opdracht van UWV.

De aard van de beperkingen wordt niet bij iedere 35-minner geregistreerd. Bij ongeveer 25%-35% van de populatie is niets bekend over de beperkingen (dit aandeel loopt op over de instroomcohorten). Dit is te verklaren omdat niet voor iedere persoon het gehele proces van het vaststellen van de arbeidsongeschiktheid wordt doorlopen. Voor sommige personen is al vroeg in het proces bekend dat zij niet aan de criteria voor een WIA-uitkering voldoen en wordt een proces dus vroegtijdig afgebroken. Deze personen komen wel in de data van de WIA-claimbeslissingen omdat er wel een officiële aanvraag is gedaan, maar er is dus verder weinig over bekend qua aard van de beperkingen.

De aandelen in tabel 2.3 zijn van de hele populatie, dus inclusief de personen waar niks over bekend is. We zien dat vrijwel alle beperkingen, behalve beperkingen in het maximum aantal werkuren per week, voorkomen bij minimaal een derde van de populatie in elk instroomcohort. Over de tijd zien we ook enkele veranderingen: latere instroomcohorten hebben vaker te maken met beperkingen in sociaal functioneren en juist wat minder vaak met beperkingen in fysieke omgevingseisen, dynamisch handelen en statische houdingen.

Tabel 2.3 Aard van beperkingen 35-min populatie

Instroomcohorten	Beperkingen in persoonlijk functioneren	Beperkingen in sociaal functioneren	Beperkingen in fysieke omgevingseisen	Beperkingen in dynamisch handelen	Beperkingen in statische houdingen	Beperkingen in max. aantal werkuren per week
2015	44%	37%	44%	56%	48%	16%
2016	41%	34%	42%	53%	46%	16%
2017	42%	36%	41%	51%	44%	17%
2018	42%	39%	41%	50%	44%	17%
2019	43%	40%	39%	49%	42%	17%
2020	42%	42%	38%	47%	40%	17%
2021	42%	50%	37%	45%	40%	18%

Bron: Kenmerken en patronen 35-minners, SEOR in opdracht van UWV.

Conclusie

In onderstaande tabel vatten we de uitkomsten samen.

Knelpunt	Grootte populatie	Oordeel betrouwbaarheid	Gebruikte bronnen
Vooraf laagste inkomens worden afgewezen voor de WIA wegens < 35%	39% van de mensen in de laagste uurloonklasse werden 35-min t.o.v. 20% van de mensen in de hoogste uurloonklasse	Ze er betrouwbaar <i>Registratiegegevens</i>	- UWV registratiedata
Arbeidsparticipatie 35-min groep laag, vooral onder vangnetters	48% van instroomcohort 2018 heeft 3 jaar na instroom werk (7.166 personen van cohort 2018), 16% heeft geen inkomen (2.557 personen), 5% zit in de bijstand (854 personen), 14% komt (alsnog) in een AO-uitkering terecht (2.290 personen) Voormalig vangnetters hebben lagere participatie (circa 40% werk na 3 jaar) dan voormalig werknemers (circa 55% werk na 3 jaar)	Ze er betrouwbaar <i>Registratiegegevens</i>	- Onderzoek SEOR naar kenmerken en patronen 35-minners op basis van CBS-microdata en UWV-registratiedata

2.5 GEDEELTELIJK ARBEIDSONGESCHIKT ZONDER WERK

Achtergrond

Mensen die gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn, ontvangen een WGA-uitkering. Deze groep wordt aangeduid als de WGA 35-80 groep. Deze groep wordt door een arbeidsdeskundige ingeschat om nog arbeid te kunnen verrichten en daarmee een inkomen te verdienen. Gedeeltelijk arbeidsongeschikt raken en een WGA-uitkering ontvangen heeft logischerwijs ook consequenties voor het inkomen. Bij instroom in de WGA is er in eerste instantie sprake van een loongerelateerde uitkering. De exacte duur en hoogte hiervan is afhankelijk van het arbeidsverleden en het laatstverdiende inkomen. Zo ontvangt iemand de loongerelateerde uitkering minimaal drie maanden en maximaal 24 maanden en bedraagt de uitkering 70%-75% van het WIA-maandloon (dat is gebaseerd op het dagloon dat iemand verdiende voor ziekte, zie paragraaf 2.3). Na afloop van de loongerelateerde uitkering ontvangen gedeeltelijk arbeidsongeschikten zonder werk, of met werk met een inkomen minder dan 50% van hun verdien capaciteit, een vervolguitkering. De hoogte van de vervolguitkering is gebaseerd op het arbeidsongeschiktheidspercentage en varieert tussen 28% en 75% van het wettelijk minimumloon. De vervolguitkering ligt altijd onder het wettelijk minimumloon en het (gezins)inkomen komt daarmee mogelijk uit onder het sociaal minimum. Personen die wel werken en een inkomen verdienen dat meer dan 50% van hun verdien capaciteit is, blijven de loongerelateerde uitkering ontvangen. Ook de loongerelateerde uitkering kan onder het bestaansminimum komen te liggen als iemand voor zijn ziekte een laag inkomen had.

Indien iemands (gezins)inkomen lager is dan het sociaal minimum kan de persoon die een WGA-uitkering ontvangt een toeslag aanvragen bij het UWV. De hoogte van de toeslag is afhankelijk van het vroegere inkomen (het dagloon) en de leefsituatie (getrouwd of gelijkgesteld met getrouwd, alleenstaand, alleenstaand-woningdeler). De toeslag en uitkering die iemand van het UWV ontvangt, zijn samen nooit meer dan het inkomen voor de uitkering en nooit meer dan het sociaal minimum. Als het (gezins)inkomen vervolgens niet boven het sociaal minimum uitkomt kan dit verder worden aangevuld vanuit inkomensregelingen en/of met aanvullende bijstand.

Knelpunt

Het knelpunt dat zich voordoet is dat gedeeltelijk arbeidsongeschikten zonder werk een WGA-uitkering kunnen ontvangen die minder bedraagt dan het sociaal minimum. Dit is vooral het geval vanaf het moment dat iemand een vervolguitkering krijgt, maar het kan ook al voordoen tijdens de loongerelateerde uitkering als iemand geen al te hoog inkomen genoot voor hij of zij ziek werd. Dit betekent voor gedeeltelijk

arbeidsongeschikten zonder werk en/of met te weinig inkomsten dat zij, indien hun gezinsinkomen onder het sociaalminimum uitkomt, afhankelijk zijn van (verschillende) aanvullende inkomensvoorzieningen (wat weer tot andere knelpunten kan leiden, zie bijvoorbeeld paragraaf 2.8).

Of iemand onder het sociaal minimum uitkomt, wordt voor een belangrijk deel bepaald door het vroegere inkomen, het nieuwe (gezins)inkomen en de leefsituatie. Zolang men tot een huishouden behoort waar nog ander inkomen wordt genoten zal men niet snel onder het sociaal minimum uitkomen met een WGA-uitkering. Wel is sprake van een inkomensval omdat het inkomen terugvalt tot een percentage van het wettelijk minimumloon. Er bestaat daarnaast een verschil tussen mensen met een hoog (gezins)inkomen voorafgaand aan ziekte en mensen met een laag (gezins)inkomen voorafgaand aan ziekte. Voor de eerste groep geldt dat iemand tijdens de loongerelateerde periode niet per se onder het sociaal minimum uitkomt, maar (daardoor) wel een grote inkomensval ziet.

De tweede groep komt vaak al direct onder het sociaal minimum uit en moet terugvallen op aanvullende inkomensvoorzieningen. Ook zullen mensen die voordat zij ziek werden een loon ontvingen dat onder het sociaal minimum lag een complexe inkomenssituatie krijgen. Hun WGA-uitkering wordt door het UWV aangevuld tot het vroegere inkomen (wat lager lag dan het sociaal minimum) waardoor dit vervolgens moet worden aangevuld met aanvullende inkomensondersteuning (vanuit andere regelingen en uitvoerders). Mensen moeten deze aanvullingen zelf aanvragen bij de verschillende instanties.

Er is dus sprake van drie (met elkaar samenhangende) knelpunten: een inkomensval (tot onder het sociaal minimum), het kunnen regelen en een afhankelijkheid van aanvullende inkomensondersteuning, en een mogelijk complexe samenloop van regelingen.

Beschikbare cijfers

UWV heeft data beschikbaar gesteld met betrekking tot de arbeidsmarkt en uitkeringspositie van personen met een WIA-uitkering. Het betreft onder andere het aantal personen dat na drie jaar werkt, het aantal personen in de verschillende type uitkeringen (loonaanvullend/vervolguitkering) en de gemiddelde en mediane inkomens van deze groepen. Daarnaast is er informatie hoeveel personen toeslagen aanvragen bij UWV om hun inkomen aan te vullen tot het sociaal minimum.

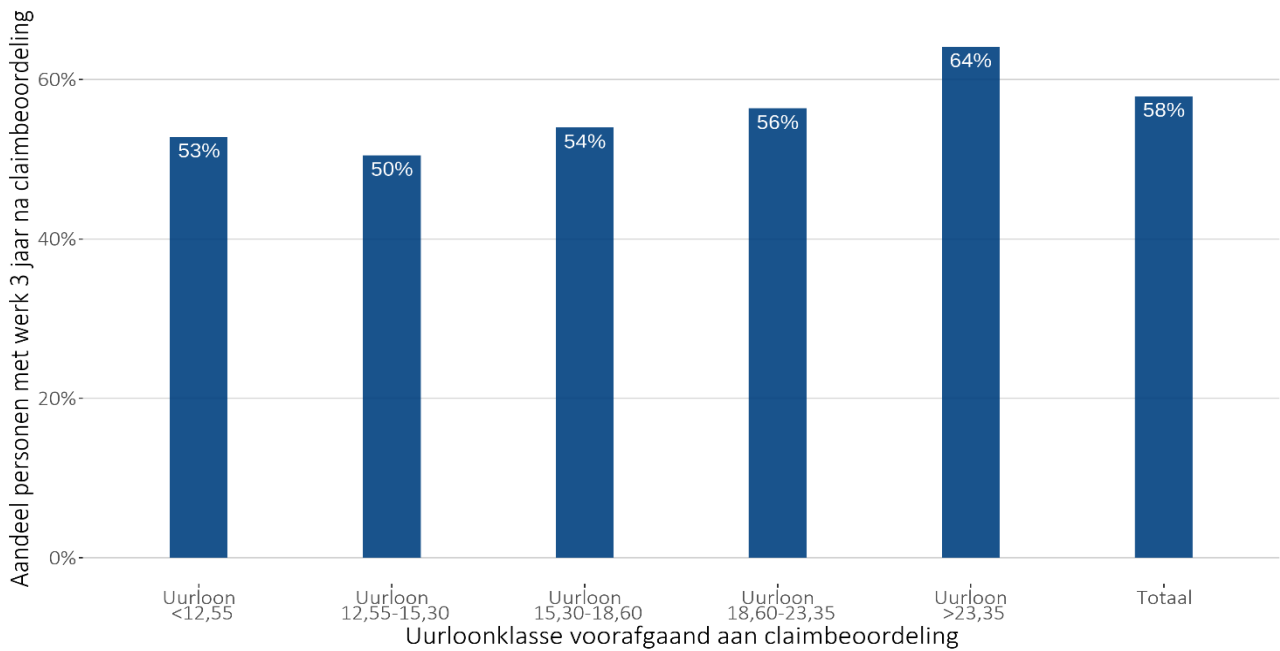
Groote populatie

Allereerst kijken we hoeveel personen uit de WGA 35-80 groep na drie jaar wel en geen werk hebben. We vergelijken hierbij de eerder geselecteerde vijf groepen op basis van het laatstverdiende uurloon voorafgaand aan de arbeidsongeschiktheid. Deze groepen zijn voor de analyse in deze paragraaf niet allemaal even groot: er zitten meer personen met een WGA 35-80 in de hogere uurloonklassen (zie paragraaf 2.4 over de 35-min).⁶

Met uitzondering van de laagste uurloonklasse zien we dat er steeds een groter aandeel aan het werk is na drie jaar naarmate het uurloon voorafgaand aan de arbeidsongeschiktheid hoger ligt. Het aandeel WGA 35-80 met werk voor de laagste uurloonklasse ligt iets hoger dan voor de klasse daarboven. Qua absolute aantallen gaat het in totaal om 3.725 personen van het totaal van 6.433 personen in het instroomcohort 2019 dat aan het werk is na drie jaar.

⁶ De uurloonklassen zijn samengesteld op basis van de hele populatie die een WIA-claim heeft ingediend. Over al deze groepen (WIA 35-min, WGA 35-80, WGA 80-100 en IVA) zijn uurloonklassen samengesteld die allemaal ongeveer even groot zijn qua aantal personen. Kijken we alleen naar WGA 35-80 in deze groepen dan is de verdeling over deze uurloonklassen scheef, mede vanwege de WIA-systematiek waarin uurloon direct samenhangt met uitslag 35-80.

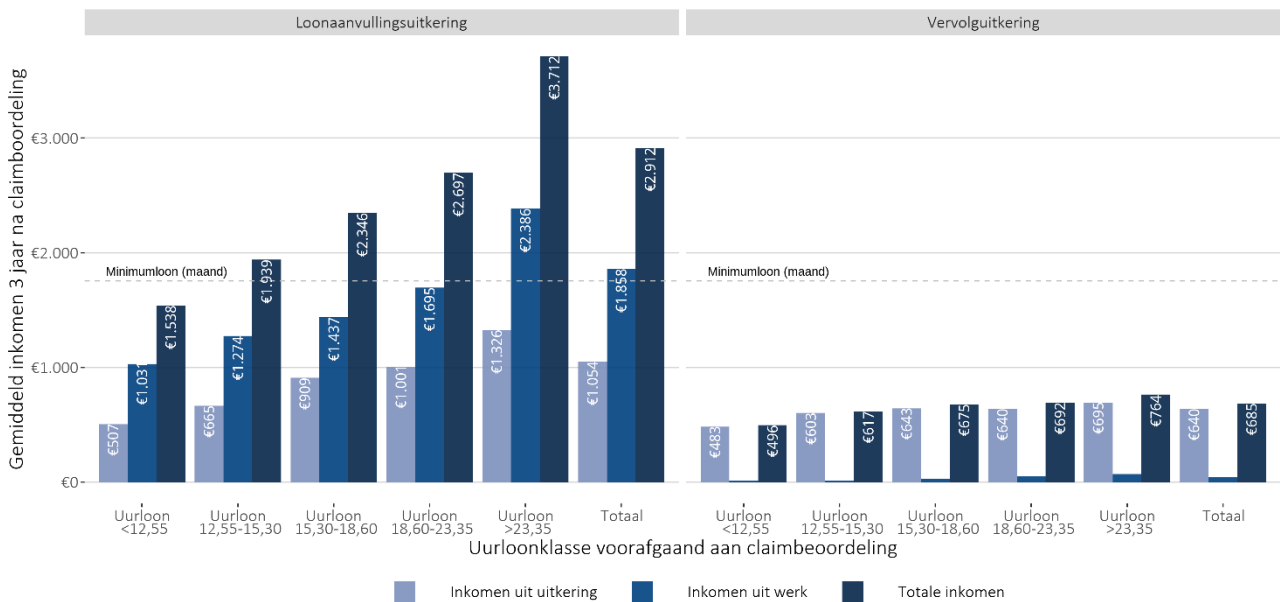
Figuur 2.2 Aandeel personen met WGA 35-80 met werk 3 jaar na claimbeoordeling



Bron: UWV, bewerking door SEOR. Toelichting: De cijfers hebben betrekken op het instroomcohort 2019 en over peilmoment 3 jaar na instroom in de WIA.

Vervolgens kijken we naar hoeveel personen verdienen, uitgesplitst naar type uitkering.

Figuur 2.3 Gemiddelde inkomen naar type uitkering en uurloonklasse voorafgaand aan claimbeoordeling



Bron: UWV, bewerking door SEOR. Toelichting: De cijfers hebben betrekken op het instroomcohort 2019 en op peilmoment 3 jaar na instroom in de WIA.

In de figuur is direct goed te zien dat het inkomen beduidend lager is voor personen in een vervolguitering (rechter figuur) dan voor personen in een loonaanvullingsuitkering (linker figuur). Ter referentie is in de figuur opgenomen op welke hoogte het minimumloon (per maand) uit 2021 ligt. Ook personen die wel aan het werk zijn maar in de laagste uurloonklasse zitten, verdienen gemiddeld minder dan het minimumloon. In de laagste

uurloonklasse verdient 82% van de personen in een loonaanvullingsuitkering minder dan het minimumloon per maand. De verdiensten uit zowel werk als uitkering voor personen in de loonaanvullingsuitkering neemt duidelijk toe over de uurloonklassen. Een lager inkomen hoeft overigens niet te betekenen dat het uurloon voor deze mensen laag ligt, het kan ook zijn dat zij (uit vrije wil of vanwege de beperking) minder uren (kunnen) werken dan voorheen. Wel is het in elk geval duidelijk dat het verdiende inkomen voorafgaand aan de WIA-instroom bepalend is voor het inkomen na instroom. Bij personen in een vervolgutkering zijn de verschillen tussen de uurloonklassen minder groot. Tabel 2.4 geeft de gemiddelden van het inkomen weer voor de verschillende groepen.

Tabel 2.4 Inkomens naar uitkeringstype en uurloonklasse voorafgaand aan claimbeoordeling

		Aantal	Gemiddelde verdiensten uit werk + uitkering	Aandeel onder minimumloon per maand
Uurloon voorafgaand <12,55 per uur	Loonaanvullingsuitkering	256	€ 1.538	82%
	Vervolgutkering	266	€ 496	100%
Uurloon voorafgaand 12,55-15,30 per uur	Loonaanvullingsuitkering	321	€ 1.939	30%
	Vervolgutkering	378	€ 617	100%
Uurloon voorafgaand 15,30-18,60 per uur	Loonaanvullingsuitkering	450	€ 2.346	14%
	Vervolgutkering	491	€ 675	100%
Uurloon voorafgaand 18,60-23,35 per uur	Loonaanvullingsuitkering	815	€ 2.697	7%
	Vervolgutkering	759	€ 692	99%
Uurloon voorafgaand >23,35 per uur	Loonaanvullingsuitkering	1.367	€ 2.697	2%
	Vervolgutkering	965	€ 764	98%
Totaal	Loonaanvullingsuitkering	3.209	€ 2.912	14%
	Vervolgutkering	2.859	€ 685	99%
Totaal		6.068	€ 1.863	54%

Bron: UWV. Toelichting: De cijfers hebben betrekken op het instroomcohort 2019 en over peilmoment 3 jaar na instroom in de WIA.

In totaal ontvangt 54% van de WGA 35-80 populatie verdient drie jaar na de claimbeoordeling minder dan het minimumloon per maand op basis van inkomen uit werk plus inkomen uit uitkering. Dit lage inkomen hoeft overigens niet te betekenen dat ook het totale inkomen van een persoon onder het sociaal minimum valt. In die gevallen gaat het namelijk om het gehele huishoudinkomen, en personen kunnen bijvoorbeeld een partner hebben die wel voldoende verdient. Daarom laten we nog zien hoeveel personen een toeslag bij UWV hebben om hun inkomen aan te laten vullen tot het sociaal minimum (tabel 2.5). In totaal gaat het om 14% van alle gedeeltelijke WGA'ers in het instroomcohort 2019 (974 personen met een WGA 35-80 uitkering) die een toeslag hebben bij UWV. Ook hier zien we weer dat het aandeel met toeslagen oploopt naarmate het uurloon voorafgaand aan de claimbeoordeling lager ligt.

Tabel 2.5 Aantal en aandeel personen met toeslag naar uurloonklasse

	Aantal met toeslagen	Aandeel met toeslagen	Totaal
Uurloon voorafgaand <12,55 per uur	163	26%	626
Uurloon voorafgaand 12,55-15,30 per uur	194	24%	819
Uurloon voorafgaand 15,30-18,60 per uur	202	18%	1.094
Uurloon voorafgaand 18,60-23,35 per uur	229	13%	1.788
Uurloon voorafgaand >23,35 per uur	186	7%	2.573
Totaal	974	14%	6.900

Bron: UWV. Toelichting: De cijfers hebben betrekken op het instroomcohort 2019 en over peilmoment 3 jaar na instroom in de WIA.

Conclusie

In onderstaande tabel vatten we de uitkomsten samen.

Knelpunt	Grootte populatie	Oordeel betrouwbaarheid	Gebruikte bronnen
Gedeeltelijk arbeidsongeschikten zonder werk hebben een inkomen op of onder het sociaal minimum	Voor 54% van het WGA 35-80 instroomcohort 2019 geldt dat de opgetelde verdiensten uit werk en/of uitkering 3 jaar na instroom onder wettelijk minimum maandloon uitkomen. 14% van het WGA 35-80 instroomcohort 2019 heeft een toeslag bij UWV om hun inkomen aan te vullen tot sociaal minimum. Dit gaat om 974 personen van het cohort 2019. Het betreft voornamelijk mensen uit de laagste uurloonklassen voorafgaand aan WIA die dit treft, ook als zij werken.	Ze er betrouwbaar <i>Registratiegegevens</i>	- Registratiegegevens UWV

2.6 WGA 80-100 EN HYPOTHEEK

Achtergrond

Banken en hypotheekverstrekkers willen voor het verstrekken van een hypotheek dat er sprake is van duurzaam inkomen. Bij de beoordeling van dit duurzame inkomen worden in het geval van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen daarom alleen uitkeringen waarbij er geen sprake is van een toekomstige herbeoordeling meegenomen als inkomen. Een volledige en blijvende arbeidsongeschiktheid (IVA-uitkering) wordt dus bijna altijd als inkomen meegerekend door de bank, terwijl dit bij een WGA-uitkering veel minder vaak het geval is. Personen zonder partner met inkomen en met een WGA 80-100 uitkering, die naast hun uitkering geen inkomen uit arbeid ontvangen, hebben daardoor de grootste kans om geen/minder hypotheek te krijgen.⁷

Knelpunt

Banken en hypotheekverstrekkers baseren de hoogte van een hypotheek op het hebben van een 'duurzaam' inkomen. De WGA is in principe een tijdelijke uitkering, waarbij ook niet altijd de einddatum bekend is. Voorwaarde voor de uitkering is dat er in de toekomst weer werk kan worden verricht waarbij een bepaald percentage van het inkomen kan worden verdiend. Omdat er geen zekerheid bestaat over hoe lang de uitkering wordt uitbetaald, wordt de uitkering niet meegenomen als inkomen in de hypotheekbeslissing.⁸ Veel mensen met een volledige WGA 80-100 uitkering herstellen echter niet en blijven 'gevangen' in de 80-100 WGA uitkering. Een extra belemmerende factor is dat UWV wegens capaciteitsgebrek niet altijd een herbeoordeling kan doen (waardoor mensen bijvoorbeeld doorstromen naar de IVA) of de duurzaamheid van de beperkingen moeilijk kan vaststellen.

De commissie OCTAS wil graag weten hoeveel mensen in de WGA 80-100 groep geen hypotheek kunnen krijgen.

Beschikbare cijfers

Wij hebben geen onderzoek kunnen vinden dat we kunnen gebruiken om de populatie WGA'ers die geen hypotheek kunnen krijgen in kaart te brengen. Wel is er informatie vanuit UWV hoeveel WGA 80-100 'blijven

⁷ <https://www.blgwonen.nl/jouw-situatie/hypotheek-met-een-uitkering.html>

⁸ Een mogelijke oplossing is het baseren van hypotheek op het aangetoonde betaalvermogen. Op dit moment loopt hier ook een initiatief van ABN, de Volksbank en BLG wonen waarbij het maximum te lenen bedrag wordt gebaseerd op de huurbetalingen van de afgelopen 36 maanden. Wanneer in die periode de huur telkens op tijd wordt betaald en er niet op spaargeld wordt ingeteerd wordt een hypotheek mogelijk die qua maandlasten vergelijkbaar is met de huur. Zie: <https://www.bnnvara.nl/kassa/artikelen/hoge-huur-maar-geen-hypotheek-kunnen-krijgen-daar-komt-een-einde-aan>

hangen' in deze uitkering. Van het instroomcohort 2012 zien we dat 5 jaar na instroom 55% nog in de uitkering zit. Na 10 jaar is dit nog 35%. Dit zegt uiteraard niets over of deze mensen een hypotheek kunnen krijgen, maar geeft wel aan dat de uitkering niet zo tijdelijk is als door hypotheekverstrekkers wordt aangenomen.

Conclusie

In onderstaande tabel vatten we de uitkomsten samen.

Knelpunt	Grootte populatie	Oordeel betrouwbaarheid	Gebruikte bronnen
Moeite met verkrijgen van hypotheek door gebrek aan duurzaam inkomen	-	Niet bekend	N.v.t.

2.7 VANGNETTERPROBLEMATIEK

Achtergrond

In het arbeidsongeschiktheidsstelsel komen de eerste twee ziektejaren van werknemers voor rekening van de werkgever. Zij betalen het loon door en dragen zorg voor de re-integratie. Voor werknemers die ziek uit dienst gaan omdat hun arbeidsovereenkomst eindigt of wordt beëindigd, maar ook voor zieke uitzendkrachten (samen eindiedienstverbanders) en mensen die ziek worden in de WW vervult de Ziektewet een vangnetfunctie.⁹ Deze vangnetgroepen ontvangen ziekgeld vanuit de Ziektewet. Het UWV is verantwoordelijk voor de re-integratie van de zieken, tenzij de ex-werkgever eigenrisicodrager is.

Na twee jaar ziekte kan men in aanmerking komen voor de WIA. De WIA-instroom bestaat uit verschillende groepen: werknemers met een vast contract en de vangnetgroepen van de ZW, de eindiedienstverbanders en WW'ers.

Thema's

Instroomkansen hoger voor (oudere) vangnetters

Het aandeel van de groep vangnetters (flexwerkers + WW'ers) in het totaal aan WIA-verzekerden is sinds 2010 gestegen is met zo'n vijf procentpunt. Het ging in 2021 om ongeveer 35% van het totaal aan WIA-verzekerden.¹⁰ Deze toename heeft gevolgen voor de instroom in de WIA, omdat die vrij hoog ligt onder deze groep. We zien ook dat de additionele instroom in de WIA meer dan evenredig uit de vangnetpopulatie komt, omdat de instroomkans in de WIA voor vangnetters hoger is dan voor werknemers.

Gecorrigeerd voor opbouw-, administratie- en demografische effecten blijken de instroomkansen van WW'ers en overige vangnetters (zie voetnoot 9) ongeveer vijf tot tien keer hoger te liggen dan voor werknemers (Berendsen et al., 2019).¹¹ De instroomkansen van flexwerkers (eindiedienstverbanders) en werknemers op een vast contract verschillen gemiddeld gezien weinig van elkaar. Hier spelen echter leeftijdseffecten mee. Flexwerkers zijn namelijk gemiddeld genomen een stuk jonger dan werknemers en WW'ers. In onderstaande tabel vergelijken we daarom de WIA-risico's voor werknemers uit een vast dienstverband, uit een tijdelijk

⁹ Er bestaan nog enkele andere vangnetgroepen die een ZW-uitkering ontvangen terwijl zij nog een werkgever hebben. Het gaat daarbij om Werknemers die ziek zijn door zwangerschap of bevalling, werknemers die ziek zijn door orgaandonatie en werknemers met een no-riskpolis.

¹⁰ Bron: Cijfers van UWV over WIA-instroom naar (vangnet)groep en het totaal aantal werkenden op een vast contract, tijdelijk- of uitzendcontract, en het aantal WW'ers. Onder de groep vangnetters horen ook nog een aantal andere groepen zoals personen met een no-risk polis en zwangere vrouwen. Omdat deze niet direct uit de data zijn te halen, nemen we die niet mee bij het aantal WIA-verzekerden. Op basis van een ruwe schatting zou er nog zo'n 3%-punt bij het aandeel vangnetters moeten worden gerekend als we deze groep wel meetellen.

¹¹ Berendsen, E., van Deursen, C., & van Sonsbeek, J. M. (2019). Stijging WIA-instroom nog geen reden tot zorg. *Economisch Statistische Berichten*, 104(4773), 230-232.

dienstverband en uit de WW en overige vangnetters, uitgesplitst naar leeftijdsgroepen.¹² Vergelijken we nu binnen dezelfde leeftijdsgroepen dan zien we dat flexwerkers een grotere instroomkans hebben dan werknemers met een vast dienstverband die onder de loondoorbetaling vallen (ongeveer 1,5 keer hoger voor alle leeftijdsgroepen behalve onder 25 jaar).

Tabel 2.6 WIA-instroomrisico 2022 uitgesplitst naar leeftijdsgroepen

Leeftijd	Vast dienstverband	Flexwerkers	Verhouding instroomrisico flexwerkers en vaste dienstverbanden	WW + overige vangnetters*	Verhouding instroomrisico WW/overig en vaste dienstverbanden
< 25 jaar	0,1%	0,1%	0,8	1,2%	13,3
25 - 34 jaar	0,3%	0,4%	1,4	2,2%	8,6
35 - 44 jaar	0,4%	0,6%	1,8	2,5%	6,9
45 - 54 jaar	0,5%	1,0%	1,8	2,4%	4,5
55 - 59 jaar	0,8%	1,3%	1,7	2,9%	3,7
60 - 66 jaar	0,9%	1,5%	1,6	5,3%	5,9
Totaal	0,5%	0,5%	0,9	2,9%	5,5

* De instroomkansen van WW en overige vangnetters zijn gebaseerd op een inschatting en daarom onzeker, zie voetnoot 12.

Bron: UWV, bewerking door SEOR.

De hogere instroomkansen hangen ook samen met het feit dat vangnetters ongunstigere kenmerken hebben dan werknemers, wat betreft arbeidsmarkthistorie en beleving van de gezondheid.¹³

Re-integratie beperkt onder vangnetters

Een andere belangrijke verklaring voor de hogere instroomkansen is dat de re-integratiemogelijkheden van een werknemer beter zijn dan voor een vangnetter, niet in de laatste plaats door de financiële prikkel voor de werkgever. Om dit verschil te duiden, is een tweetal studies van het UWV gebruikt naar de re-integratie van langdurig zieke werknemers en langdurig zieke vangnetters.¹⁴ Van de vangnetters die minstens negen maanden ziek zijn, is 1,5 jaar na ziekmelding 12% weer aan het werk terwijl van de langdurig zieke werknemers 47% na 1,5 jaar al is beter gemeld (en dus ook (nog steeds) werkt). De no-risk polis, een instrument dat wordt ingezet om de re-integratie van o.a. de vangnetter te bevorderen, heeft geen aantoonbaar effect op de werkherleving van de langdurig zieke vangnetters.¹⁵

Vangnetters vormen groot deel van WGA en hebben lagere inkomens

Dat de instroomkans in de WIA hoger ligt voor vangnetters resulteert erin dat zij 60% van de WGA-volledig beslaan, bijna 50% van de WGA-gedeeltelijk en ruim 40% van de WIA 35-min (zie onderstaande figuur). Dit terwijl het totaal aantal WIA-verzekerden maar voor ongeveer een derde uit vangnetters bestaat.

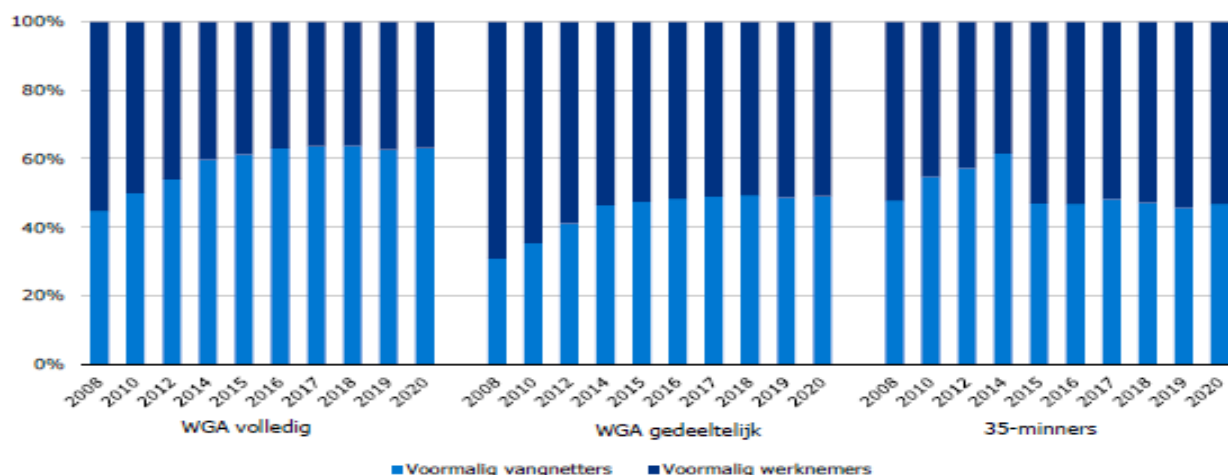
¹² De instroomkans is berekend als het aantal WIA-instromers vanuit een vast dienstverband, einddienstverband of WW, gedeeld door het totaal aantal werkenden met een vast contract, tijdelijk- of uitzendcontract, of WW'ers. Omdat de WIA-instroom vanuit de WW niet kan worden onderscheiden van WIA-instroom van overige groepen vangnet en de omvang van deze overige groepen (met name no-risk polis) onbekend is, maken we een inschatting van het instroomrisico WW en overige groepen vangnet samen (tabel 2.6, kolom 'WW + overige vangnetters'). In eerste instantie is (alleen) de totale groep WW'ers als noemer genomen, waardoor het instroomrisico WW en overige groepen vangnet wordt overschat. Op basis van een schatting van de omvang van de overige groepen, is deze overschatting vervolgens verlaagd met 40%.

¹³ Arts, D., Deursen, C. van (2012). Kans op werk van arbeidsbeperkten zonder uitkering. In: Versantvoort M., Echteld, P. van (red) Belemmerd aan het Werk. Den Haag: SCP/CBS/TNO/UWV.

¹⁴ Bronnen: UWV (2017), *re-integratie langdurig zieke werknemers*. UWV (2017), *re-integratie langdurig zieke vangnetters*.

¹⁵ Bron: UWV (2019), *no-riskpolis voor mensen in de ziekwet*.

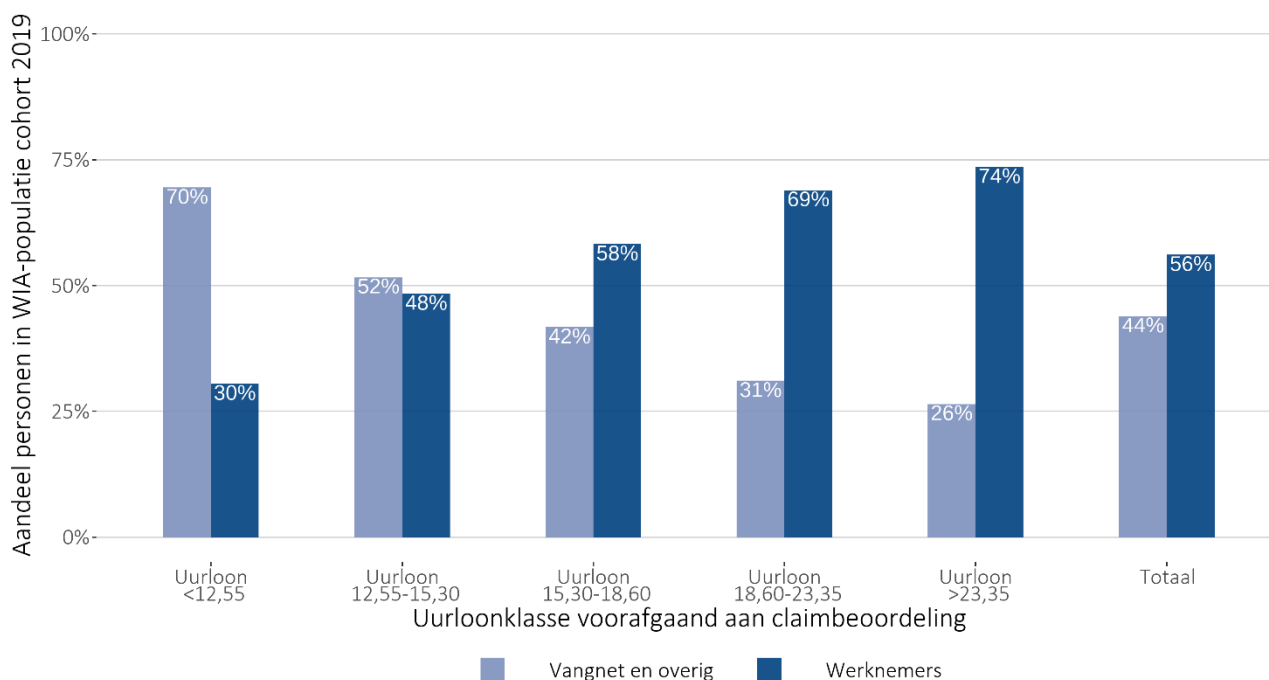
Figuur 2.4 Aandelen voormalig vangnetters en voormalig werknemers bij WGA-gerechtigden en WIA 35-minners



Bron: UWV (2022). Monitor arbeidsparticipatie arbeidsbeperkten 2021.

Als we de WIA-populatie (WIA 35-min, WGA 35-80, WGA 80-100, IVA) verder uitsplitsen naar uurloonklasse, dan zien we dat de vangnetters met name vanuit de laagste uurloonklasse komen. De laagste uurloonklasse bestaat voor 70% uit vangnetters, terwijl de hoogste uurloonklasse slechts voor 26% uit vangnetters bestaat.

Figuur 2.5 Aandeel vangnetters en werknemers naar uurloonklasse instroomcohort 2019



Bron: UWV, bewerking door SEOR.

Werkhervatting vanuit de WIA lager voor vangnetters

Ook na de instroom in de WIA blijven de verschillen tussen werknemers en vangnetters bestaan. Zo is de arbeidsparticipatie van voormalig vangnetters in alle WGA-groepen en in de WIA 35-min (zie paragraaf 2.4) beduidend lager dan voor voormalig werknemers. Ook hier is een belangrijke reden dat de meeste vangnetters

geen werkgever hebben om bij te re-integreren. Omdat voormalig werknemers minder afstand hebben tot de arbeidsmarkt, hebben zij eerder de mogelijkheid om te re-integreren (bijvoorbeeld bij hun oude werkgever).¹⁶

WIA-instroom neemt vermoedelijk verder toe

Door een arbeidsmarkt die steeds flexibeler wordt, neemt het aantal flexwerkers verder toe. Hoe meer tijdelijke contracten, uitzendkrachten en ontslagen, hoe vaker een beroep wordt gedaan op het vangnet Ziektewet. Dit geeft een opwaartse druk op de WIA-instroom omdat de re-integratiemogelijkheden van vangnetters beperkter zijn. Naast de hogere instroom zien we ook een lagere werkhervattingskans voor vangnetters, hetgeen een verdere opwaartse druk geeft op het totaal aantal WIA-uitkeringen. Tegelijkertijd stijgt de arbeidsparticipatie onder ouderen, bijvoorbeeld vanwege de verhoging van de pensioenleeftijd. Dit zorgt voor een verhoogde instroomkans onder vangnetters, maar raakt óók de grote groep werknemers in een vast dienstverband.

Conclusie

In onderstaande tabel vatten we de uitkomsten samen.

Knelpunt	Grootte populatie	Oordeel betrouwbaarheid	Gebruikte bronnen
Vangnetproblematiek: 1. Hogere instroomkans 2. Lage inkomens 3. Lagere werkhervattingskans	1. WIA-instroomkans van vangnetters 1,5 (flexwerkers, 25 jaar en ouder) tot 5 (WW/overig) keer hoger. 2. Laagste uurloonklasse WIA-populatie bestaat voor 70% uit vangnetters. 3. Kans op werkhervatting voor voormalig vangnetters in WGA 35-80 bijna de helft van werknemers.	Betrouwbaar <i>Combinatie van registratiegegevens en steekproefcijfers</i>	- UWV registratiedata - UWV artikelen

2.8 DUURZAAMHEIDSCRITERIUM WAJONG

Achtergrond

Sinds de wetwijziging van de Wajong in 2015 krijgen alleen jonggehandicapten die duurzaam geen mogelijkheden tot arbeidsparticipatie hebben toegang tot de Wajong-uitkering. Een persoon heeft geen mogelijkheden tot arbeidsparticipatie (geen arbeidsvermogen) als:

1. de persoon geen taak kan uitvoeren in een arbeidsorganisatie, of;
2. de persoon niet over basale werknemersvaardigheden beschikt, of;
3. de persoon niet aaneengesloten kan werken gedurende ten minste een periode van een uur, of;
4. de persoon niet ten minste vier uur per dag belastbaar is, tenzij hij ten minste twee uur per dag belastbaar is en in staat is per uur ten minste een bedrag te verdienen dat gelijk is aan het minimumloon per uur.

Indien over een persoon wordt geconstateerd dat deze geen mogelijkheden tot arbeidsparticipatie heeft, dan moet UWV ook vaststellen dat het ontbreken van arbeidsvermogen duurzaam van aard is. Als dat niet het geval is, wordt de persoon afgewezen voor een Wajong-uitkering.

Knelpunt

In de praktijk blijkt het vaak lastig om de duurzaamheid van het arbeidsvermogen vast te stellen. Wanneer de duurzaamheid van het ontbreken van arbeidsvermogen niet kan worden vastgesteld, wordt de aanvraag afgewezen en valt de jonggehandicapte terug op de voorzieningen in de Participatiewet (bijstandsuitkering). Dit leidt in de regel tot een fors slechtere inkomens- en rechtspositie voor jonggehandicapten die niet onder de Wajong vallen ten opzichte van de groep die er wel onder valt.

De commissie OCTAS wil graag weten hoeveel mensen er onder de Wajong zouden vallen als het duurzaamheidscriterium wordt afgeschaft.

¹⁶ Bron: UWV (2022). *Monitor arbeidsparticipatie arbeidsbeperkten 2021*.

Beschikbare cijfers

Het afschaffen van het duurzaamheids criterium betekent deels een terugkeer naar de situatie van de Wajong 2010. In de Wajong 2010 vielen zowel jonggehandicapten met als zonder duurzaam arbeidsvermogen onder de Wajong. We maken een inschatting van hoeveel mensen vanwege de wijziging van Wajong 2015 in de periode 2015-2020 in de Wajong hadden ingestroomd als het duurzaamheids criterium niet was ingevoerd. Hiervoor maken we gebruik van de monitor Arbeidsparticipatie UWV voor de instroom in de Wajong 2010 en Wajong 2015, UWV Kennisverslagen, en de eindevaluatie van de Participatiewet.

Grootte populatie

In 2014 zou ongeveer 4% van de aanvragen voldoen aan het criterium duurzaam geen arbeidsvermogen (6% van de toegekende aanvragen). Uit de monitor Arbeidsparticipatie blijkt dat de instroom in 2014 (laatste jaar Wajong2010) ongeveer 16.300 was, en de instroom in 2015 (in de nieuwe Wajong) was 1.300, wat betekent dat 92% van de oude instroom is weggefallen.¹⁷ Deze cijfers zijn wat vertekend, omdat er een anticipatie-effect heeft plaatsgevonden in 2014. In 2014 zijn er namelijk aanmerkelijk meer aanvragen gedaan dan in de jaren ervoor, waarschijnlijk omdat veel jonggehandicapten bang waren om afgewezen te worden bij de nieuwe regelgeving. Het lijkt dus beter om de gemiddelde instroom over een aantal jaren voor en na de Wajong2015 tegen elkaar af te zetten.

Ook in de evaluatie van de Participatiewet wordt stilgestaan bij de instroom van jonggehandicapten met arbeidsvermogen in de Participatiewet.^{18,19} Daarbij maakt men gebruik van het doelgroepregister, omdat aannemelijk is dat veel jonggehandicapten ook onder de doelgroep van de banenafpraak zullen vallen. Daar ziet men in 2015 en 2016 een instroom van ongeveer 7.000, en in 2017 en 2018 een instroom van ongeveer 9.000. Vanuit de monitor arbeidsparticipatie is verder de instroom in de banenafpraak vanuit vso/pro en afgewezen Wajong 2015 bekend. Deze cijfers kunnen gezien worden als een ondergrens: zeer waarschijnlijk zijn er ook jonggehandicapten met arbeidsvermogen die aangemeld en dus niet geregistreerd zijn in de doelgroep banenafpraak. We zien ook dat de schattingen op basis van verschil in instroom in tabel 2.7 (derde rij) hoger uitvallen dan de instroom in de doelgroep banenafpraak.

In onderstaande tabel zien we de ontwikkeling in de instroom in de Wajong2010 en de Wajong2015.

Tabel 2.7 Instroom in Wajong2010 en Wajong2015

Instroom Wajong	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Wajong2010	9.800	14.500	13.800	16.100	16.300						
Wajong2015						1.300	2.300	2.800	3.100	3.500	4.100
Vershil instroom (gem. 2010-2014 versus instroom Wajong2015)						12.800	11.800	11.300	11.000	10.600	10.000
Instroom jonggehandicapten in doelgroep banenafpraak						7.200	6.930	9.300	8.720	NB	NB
Instroom vso/pro en afgewezen Wajong 2015 in doelgroep banenafpraak								8.844	8.134	7.800	6.477

Bron: Monitor arbeidsparticipatie UWV en Eindevaluatie Participatiewet

In de middelste rij berekenen we het verschil tussen de gemiddelde instroom in 2010-2014 en de instroom in elk jaar van de Wajong2015. De optelling van deze verschillen geeft een schatting van het aantal personen dat

¹⁷ UWV (2022). *Monitor arbeidsparticipatie arbeidsbeperkten 2021*, Amsterdam.

¹⁸ SCP (2019). *Eindevaluatie van de Participatiewet*, Den Haag.

¹⁹ Het gaat hierbij om het vallen onder de voorzieningen van de Participatiewet. Men hoeft dus niet per se een uitkering te ontvangen. Als iemand in het Doelgroepregister is geregistreerd valt men onder de voorzieningen van de Participatiewet.

wel onder de Wajong zou vallen als het duurzaamheids criterium niet ingevoerd zou zijn. In totaal gaat dat om 67.500 personen.²⁰

In totaal schatten we in dat er in de periode 2015-2020 zo'n 67.500 personen wel in de Wajong waren ingestroomd als het duurzaamheids criterium niet bestond. Stel dat we ervan uitgaan dat het duurzaamheids criterium in 2021 zou zijn afgeschaft, dan was een deel van deze 67.500 personen in een keer ingestroomd in de Wajong in het jaar van afschaffen. Dit moet gezien worden als een bovengrens, aangezien een deel geen Wajong aanvraag zal doen om verscheidene redenen (een deel zal bijvoorbeeld inmiddels te oud zijn voor een aanvraag). We kunnen dus niet precies inschatten hoe groot de groep is die een (nieuwe) aanvraag indient bij afschaffen van het duurzaamheids criterium.

Voor de meer structurele extra instroom bij het afschaffen van het duurzaamheids criterium, nemen we het gemiddelde van het verschil in instroom over de jaren 2015-2020. Gemiddeld per jaar gaat dit om een verschil van 11.250 personen. Dit betreft dus een schatting van Wajongers niet duurzaam zonder arbeidsvermogen die vanaf de afschaffing van het duurzaamheids criterium wel zouden instromen in de Wajong. Tellen we dit op bij de instroom van Wajongers duurzaam zonder arbeidsvermogen (in 2020 4.100) dan zal de structurele instroom (na het eerste jaar van afschaffing) ongeveer 15.000 per jaar zijn (zonder rekening te houden met eventuele trends in de instroom die zeer lastig door te trekken zijn naar de toekomst).

Eind 2020 waren er in totaal 243.000 lopende Wajong-uitkeringen (optelling van lopende uitkeringen Oude Wajong, Wajong 2010 en Wajong 2015). De uitstroom uit de Wajong loopt ieder jaar gestaag op, van 4.600 in 2010 naar 7.500 in 2020 (vooral door toenemende uitstroom uit de Oude Wajong bijvoorbeeld door pensioen of overlijden). Trekken we deze trend door, dan komen we op een totale uitstroom over de periode 2021-2030 van ongeveer 85.000. We krijgen dan de volgende aantallen:

- Geschatte instroom Wajong duurzaam geen arbeidsvermogen over periode 2021-2030: 41.000 (4.100 per jaar)
- Geschatte instroom Wajong niet duurzaam geen arbeidsvermogen over periode 2021-2030: 168.750 (67.500 in 2021, vervolgens 11.250 per jaar)
- Geschatte uitstroom uit Wajong over periode 2021-2030: 84.810 (trend op basis van 2010-2020).

Met deze redenering en daaruit voortvloeiende bovenstaande aantallen zou bij het afschaffen van het duurzaamheids criterium de omvang van de Wajong populatie eind 2030 ongeveer 368.000 lopende uitkeringen betreffen. Zonder afschaffing van het duurzaamheids criterium zou er naar verwachting gemiddeld meer uitstroom dan instroom in de Wajong zijn, en komt het aantal lopende uitkeringen eind 2030 uit op ongeveer 200.000.

Conclusie

In onderstaande tabel vatten we de uitkomsten samen.

Knelpunt	Groote populatie	Oordeel betrouwbaarheid	Gebruikte bronnen
Duurzaamheids criterium Wajong laten vallen vanwege complexiteit	Directe instroom van ongeveer 67.500 bij laten vallen duurzaamheids criterium (inschatting bovengrens)	Onzeker <i>Schatting o.b.v. globale gegevens</i>	- Evaluatie Participatiewet - UWV kennisverslagen - Monitor Arbeidsparticipatie UWV
	Structurele instroom ongeveer 15.000 per jaar.		

²⁰ Naast het duurzaamheids criterium werd ook het criterium arbeidsvermogen (zie begin van deze paragraaf) ingevoerd in 2015. Het is dus mogelijk dat de instroom in de Wajong ook is veranderd vanwege deze aanpassing (i.e. personen voldoen niet meer aan het criterium).

2.9 RELATIE SCHOOLVERLATERS SPECIAAL ONDERWIJS EN WERK

Achtergrond

Onderdeel van de Participatiewet is de Banenafpraak die er voor moet zorgen dat er minder afstand tot de arbeidsmarkt is voor mensen met een ziekte of arbeidsbeperking. Om tot de doelgroep Banenafpraak te behoren moeten personen beoordeeld zijn op arbeidsvermogen door het UWV. Personen die het speciaal onderwijs of praktijkonderwijs (vso/pro) verlaten hebben een speciale positie in de Banenafpraak. Om onder de Banenafpraak te vallen moeten zij zich wel melden bij het UWV, maar is er geen beoordeling van arbeidsvermogen nodig. Het feit dat zij speciaal onderwijs hebben gevolgd, is voldoende om in te stromen in de regeling banenafpraak.

Knelpunt

In het IBO-onderzoek naar mensen met een licht verstandelijke beperking (LVB) wordt gesteld dat het aannemelijk is dat bij een belangrijk deel van deze leerlingen (vso/pro) sprake is van (een risico op) een LVB.²¹ In het rapport worden een zestal problemen aangehaald waar mensen met LVB mee te maken krijgen. Bijvoorbeeld dat de samenleving niet aan mensen met een LVB denkt. Dat wil zeggen, veel mensen (en ook de overheid) gaan ervan uit dat mensen om hen heen dezelfde dingen kunnen begrijpen als zichzelf. Maar de informatie is vaak te moeilijk: brieven, websites, formulieren etc. zijn vaak lastig te begrijpen voor mensen met LVB. Ook hebben mensen met LVB vaak te maken met multiproblematiek en moeten ze per probleem ergens anders hulp vragen. Ook op de arbeidsmarkt komen mensen met LVB niet goed mee. Weinig mensen komen duurzaam aan het werk, en er zijn te weinig geschikte werkplekken voor deze doelgroep.²²

De commissie OCTAS is geïnteresseerd in welk deel van de schoolverlaters speciaal onderwijs wel en niet aan het werk komen binnen 1-2 jaar na schoolverlaten en welk deel een uitkering heeft, in het bijzonder een bijstandsuitkering.

Beschikbare cijfers

Het CBS heeft een speciaal dashboard ontwikkeld voor schoolverlaters vso en pro. Daarin zijn verschillende kenmerken, waaronder ook de arbeidsmarktpositie, voor de cohorten 2013/2014 tot en met 2019/2020 beschikbaar.²³

Groote populatie

Per cohort zijn er ongeveer 5.000 schoolverlaters vanuit vso en ongeveer 3.000 vanuit pro. Over de periode 2013-2019 gaat het daarbij om een totaal van 58.910 schoolverlaters vso/pro. Hiervan is een klein deel bij uitschrijven niet meer ingeschreven in de BRP (bijvoorbeeld vanwege emigratie of overlijden). Dit gaat om minder dan 100 leerlingen per cohort. Deze worden niet meegenomen in het totaal bij de berekening van het aandeel dat werk vindt. Tabellen I.1 (Vso) en I.2 (Pro) in de bijlage geven de cijfers weer direct na uitstroom, één jaar en twee jaar na uitstroom uit het onderwijs, apart voor vso en pro. Eerst beschrijven we deze tabellen en daarna zoomen we in op het deel dat een uitkering ontvangt.

Bij de vso'ers zien we dat 17%-27% van de schoolverlaters direct na uitstroom werk heeft. Dit aandeel loopt duidelijk op over de cohorten, wat waarschijnlijk verband houdt met de verbeterde economische situatie voor de latere cohorten. Een klein deel van de personen die werken doet dit in combinatie met een uitkering. Ook hier zien we dat latere cohorten minder vaak met een uitkering werken dan eerdere cohorten. Een groot deel van de personen die geen werk hebben, heeft een uitkering, al loopt dit aandeel duidelijk terug voor de latere cohorten. Voor latere cohorten is het aandeel dat geen werk heeft en ook geen uitkering direct na uitstroom behoorlijk hoog. Als we naar latere peilmomenten kijken, zien we dat het aandeel met werk eigenlijk niet veel verandert: dit blijft tussen de 18%-25% afhankelijk van het cohort. Wel zien we het aandeel zonder werk en zonder uitkering duidelijk afnemen, en het aandeel zonder werk met uitkering duidelijk toenemen. Ook is er een deel (ongeveer 10%) dat na één of twee jaar toch weer het onderwijs instroomt.

²¹ Interdepartementaal Beleidsonderzoek (2019). *Mensen met een licht verstandelijke beperking*. Den Haag, Ministerie van Financiën

²² Josien Arts (2022). *Tussen drie muren*. Universiteit van Amsterdam.

²³ https://dashboards.cbs.nl/v4/schoolverlater_vso_pro/

Bij pro zien we dat 47%-66% van de schoolverlaters direct na uitstroom werk heeft, wat aanmerkelijk hoger is dan bij vso. Ook hier loopt het aandeel duidelijk op over de cohorten, wat waarschijnlijk verband houdt met de verbeterde economische situatie ten tijde van de uitstroom van latere cohorten. Een klein deel van de personen die werken, doet dit in combinatie met een uitkering. Het eerste cohort is duidelijk afwijkend met een veel hoger aandeel dat werkt met een uitkering. Als we naar latere peilmomenten kijken, zien we dat het aandeel met werk licht afneemt voor de meeste cohorten. Bij cohort 2017/2018 zien we bijvoorbeeld dat 66% direct na uitstroom werk heeft, terwijl dat na twee jaar nog maar 58% is. Verder zien we het aandeel zonder werk en zonder uitkering duidelijk afnemen. Ook is er een deel dat na één jaar (ongeveer 10%) of twee jaar (ongeveer 15%) toch weer het onderwijs instroomt.

Vervolgens is ook nog het aantal uitkeringen die vso/pro-schoolverlaters ontvangen nader bekeken, en daarbij in het bijzonder mensen met een Participatiewet-uitkering. Deze cijfers staan in onderstaande tabel.

Twee jaar na uitstroom zit ongeveer 50% van de vso-schoolverlaters zonder werk en met een uitkering. Dit percentage is iets gedaald de afgelopen jaren. Van de vso-schoolverlaters ontvangt het overgrote deel een Wajong-uitkering. Wel is een toename te zien in het aantal bijstandsuitkeringen sinds de invoering van de Participatiewet. In de eerdere cohorten betreft ongeveer 95% van de uitkeringen een Wajong-uitkering, in de cohorten vanaf 2015 gaat dit nog om 75% van de uitkeringen.

Voor de pro-schoolverlaters zien we ook een daling van het aandeel dat twee jaar na uitstroom zonder werk en met een uitkering zit. Waar dit percentage nog 31% bedroeg voor het 2013/2014 cohort, ligt dat vanaf het cohort 2015/2016 rond de 16-18%. Wat betreft de uitkeringen zien we ook een duidelijk verschil tussen de cohorten. In cohort 2013/2014 betreft het voor ongeveer 90% Wajong-uitkeringen en 10% bijstandsuitkeringen. Vanaf de volgende cohorten is een beweging zichtbaar in de richting van meer bijstandsuitkeringen en minder Wajong-uitkeringen. Zo is vanaf het cohort 2015/2016 ongeveer 50% van de uitkeringen een bijstandsuitkering, terwijl nog slechts 20%-30% van de uitkeringen een Wajong-uitkering betreft.

Tabel 2.8 Aantallen Vso/Pro dat twee jaar na uitstroom Participatiewet-uitkeringen ontvangen

Cohort	Totale populatie (A)	% zonder werk met uitkering, 2 jaar na uitstroom (B)	% met uitkering, 2 jaar na uitstroom (C)	% van (C) met P-wet uitkering	% van (C) met Wajong-uitkering
Vso					
Cohort 2013/2014	4.990	62%	72%	7%	91%
Cohort 2014/2015	5.100	58%	65%	13%	84%
Cohort 2015/2016	5.400	55%	60%	20%	76%
Cohort 2016/2017	5.170	51%	53%	23%	71%
Cohort 2017/2018	5.180	53%	55%	26%	68%
Pro					
Cohort 2013/2014	2.790	31%	53%	9%	88%
Cohort 2014/2015	2.830	23%	34%	34%	57%
Cohort 2015/2016	2.880	18%	22%	54%	27%
Cohort 2016/2017	2.990	16%	19%	50%	29%
Cohort 2017/2018	3.200	17%	21%	48%	23%

Conclusie

In onderstaande tabel vatten we de uitkomsten samen.

Thema	Groote populatie	Oordeel betrouwbaarheid	Gebruikte bronnen
Aantallen schoolverlaters vso/pro naar werk en uitkering	<p>- Over 2013-2020 in totaal 58.910 schoolverlaters pro en vso.</p> <p>- Twee jaar na uitstroom zit 50% van de vso zonder werk en met uitkering (14.420 personen van cohorten 2013-2018) en bijna 20% van de pro (3.090 personen van cohorten 2013-2018).</p> <p>Van de personen met een uitkering gaat het in de meer recente jaren bij vso in ongeveer 25% van de gevallen om een Pwet-uitkering en in ongeveer 70% van de gevallen om een Wajong-uitkering. Voor pro is dit ongeveer 50% in een Pwet-uitkering en 25% in een Wajong-uitkering.</p>	<p>Ze er betrouwbaar</p> <p><i>Gegevens afkomstig uit registratiegegevens</i></p>	- CBS, Dashboard schoolverlaters vso en pro

2.10 ARBEIDSONGESCHIKT IN PARTICIPATIEWET

Achtergrond

Voor een deel van de mensen in de Participatiewet geldt dat zij te maken hebben met (chronische) gezondheidsproblemen. Vanaf de invoering van de Participatiewet in 2015 vallen onder andere jonggehandicapten met arbeidsvermogen (officieel: niet duurzaam geen arbeidsvermogen) niet meer onder de Wajong maar onder de Participatiewet. Daarnaast is er een groep personen die voorheen voor de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) in aanmerking zouden zijn gekomen (de Wsw-wachtlijsters), maar die nu ook onder de Participatiewet vallen. Verder valt een deel van de personen die wordt afgewezen voor de WIA (35-minners) terug op de voorzieningen in de Participatiewet.

Naast deze groepen is er ook een groep klassieke bijstandsgerechtigden die vanwege fysieke of mentale beperkingen moeilijk aan het werk komt. Zij zijn niet officieel beoordeeld als arbeidsbeperkt maar kunnen wel moeilijkheden ervaren bij het vinden van werk vanwege gezondheidsproblemen.

Knelpunt

In de kennisnotitie van het SCP over chronisch zieken in de bijstand worden een aantal knelpunten gesignaleerd, onder andere dat er in de Participatiewet een vrij eenzijdige focus is op de toeleiding naar werk, wat voor mensen met gezondheidsproblemen niet altijd in eerste instantie een reëel uitgangspunt is, en zelfs averechts kan werken. Ook is er vanuit de gemeenten niet altijd goed zicht op de gezondheidsbeperkingen van mensen in de bijstand, wat de dienstverlening op maat belemmert.

Vanuit de commissie OCTAS komt de vraag hoe groot de groep is die gezondheidsbeperkingen heeft, en hoeveel van deze personen (daardoor) niet aan het werk komen.

Beschikbare cijfers

Het in kaart brengen van het aantal personen met gezondheidsbeperkingen in de Participatiewet knippen we op in twee delen: enerzijds zijn er de nieuwe doelgroepen in de Participatiewet, waaronder jonggehandicapten met arbeidsvermogen (zie voorgaande paragraaf), en personen die in 2015 op de wachtlijst voor de Wsw stonden. Daarnaast zijn er de 'klassieke' bijstandsgerechtigden die ook gezondheidsbeperkingen kunnen hebben (die hen belemmeren in het vinden van werk).

Voor de omvang van de nieuwe doelgroepen in de Participatiewet gebruiken we het dashboard Banenafpraak van UWV.²⁴ Dit gaat onder andere om instroom vanuit vso/pro en afgewezen Wajong (zie paragraaf 2.4) maar ook personen met een indicatie banenafpraak (mensen bij wie is vastgesteld dat ze niet in staat zijn zelfstandig het wettelijk minimumloon te verdienen).

²⁴ <https://www.werk.nl/arbeidsmarktinformatie/dashboards/banenafpraak>

Wat betreft gezondheidsproblemen van ‘klassieke’ bijstandsgerechtigden weten we dat bijna 45% van de instromers (in de leeftijd van 25-45 jaar) in de bijstand in 2012 gezondheidsproblemen heeft (SEO, 2019). Binnen deze groep vallen onder andere ook personen die zijn afgewezen voor de WIA (35-minners). Na instroom daalt het aandeel met gezondheidsproblemen licht, maar blijft boven de 40%. Daarnaast laat het onderzoek zien dat de kans op uitstroom uit de bijstand naar werk kleiner is voor de groep met gezondheidsproblemen, ten opzichte van de groepen zonder gezondheidsproblemen (verschil van bijna vijf procentpunt). Voor het bepalen van gezondheidsproblemen wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van een combinatie tussen ervaren gezondheid vanuit enquêtes en registratiegegevens over aandoeningen en gebruik van medicijnen.²⁵

In het onderzoek van SCP ‘Brede blik op de bijstand’, komt een min of meer vergelijkbaar aandeel naar voren. In dit onderzoek wordt een slechte gezondheid gedefinieerd als: langer dan zes maanden langdurige ziekte, lichamelijke beperking, psychische klacht of klacht als gevolg van ouderdom. Op basis van enquêtegegevens uit de SociaalDomeinIndex blijkt dat bijna 50% van de ondervraagde bijstandsgerechtigden in 2021 een slechte gezondheid heeft.²⁶

In het klantonderzoek Participatiewet uit 2019 is voor verschillende deelgroepen binnen de Participatiewet uitgevraagd wat de belangrijkste belemmeringen zijn om werk te vinden.²⁷ Van de ondervraagde groep ‘klassieke’ bijstandsgerechtigden geeft 52% aan vanwege lichamelijke gezondheid belemmeringen te ervaren bij het vinden of behouden van werk, en 36% geeft aan vanwege psychische gezondheid belemmeringen te ervaren. Houden we rekening met de overlap tussen beide, dan geldt dat 63% van de ondervraagden aangeeft belemmeringen te ervaren door hun (lichamelijke en/of psychische) gezondheid bij het vinden of behouden van werk.

35-minners in de bijstand zijn zoals gezegd onderdeel van de klassieke bijstandsgerechtigden, maar van hen is ‘formeel’ bekend dat ze een bepaalde mate van arbeidsongeschiktheid hebben (gehad). De omvang van deze populatie halen we uit het onderzoek van SEOR naar kenmerken en patronen van 35-minners.

Groote populatie

- Doelgroep banenafpraak: ongeveer 117.000 personen aangemerkt als ‘doelgroep Participatiewet’ (eind 2022). Dit zijn personen die zelfstandig kunnen werken bij een gewone werkgever maar bij wie het niet lukt om het minimum(jeugd)loon te verdienen door ziekte of handicap. Ook niet als men werkt met een voorziening, zoals een aangepaste werkplek. Hieronder vallen dus onder andere jonggehandicapten met arbeidsvermogen, personen die voor 2015 op de wachtlijst voor de Wsw stonden, personen vanuit vso/pro. Overigens hoeven deze personen geen uitkering in het kader van de Participatiewet te ontvangen. Ze zitten dus niet per se in een bijstandsuitkering maar vallen wel onder de doelgroep Participatiewet.
- Gezondheidsproblemen in bijstandspopulatie: Op basis van meer objectieve gezondheidskenmerken ligt het aandeel van personen met gezondheidsproblemen rond de 45-50% in de klassieke bijstandsgroep. Het aandeel personen dat (werkgerelateerde) gezondheidsproblemen ervaart ligt nog wat hoger: ruim 60% van deze groep geeft aan belemmeringen te ervaren bij het vinden of behouden van werk door lichamelijke of psychische problemen. Gegeven dat er ongeveer 400.000 personen in de bijstand zitten, en we een bandbreedte van 45-60% aanhouden dan zou dit dus gaan om ongeveer 180.000-240.000 personen met (ervaren) gezondheidsproblemen.
- 35-minners in de bijstand: Vanuit paragraaf 2.3 weten we dat ongeveer 5% van de 35-minners na drie jaar in de bijstand zit. Van eerdere cohorten weten we dat dit ook na een langere periode nog rond de 5% tot 7% ligt. Kijken we naar de totale populatie die ooit als 35-minner is aangemerkt, dan berekenen we dat in 2021 bijna 28.000 35-minners in de bijstand zitten.

Bij bovenstaande berekeningen moet worden opgemerkt dat er overlap tussen alle drie de groepen kan zitten.

²⁵ SEO (2019). *Gezondheidsproblemen in WW en bijstand*, Amsterdam.

²⁶ SCP (2023). *Een brede blik op de bijstand*, Den Haag.

²⁷ Inspectie SZW (2019). *Klantonderzoek monitor Participatiewet 2019*, Den Haag.

Conclusie

In onderstaande tabel vatten we de uitkomsten samen.

Knelpunt	Grootte populatie	Oordeel betrouwbaarheid	Gebruikte bronnen
Participatiewet niet goed uitgerust voor personen met gezondheidsproblemen	117.000 personen vallen onder voorzieningen van de Participatiewet vanwege ziekte of handicap.	Betrouwbaar <i>Combinatie van registratiegegevens en steekproefcijfers</i>	- SCP, Een brede blik op de bijstand
	Ongeveer 180.000-240.000 klassieke bijstandsgerechtigden hebben (ervaren) gezondheidsproblemen.		- Klantonderzoek Participatiewet
	Ongeveer 28.000 35-minners in de bijstand		- SEO, Gezondheidsproblemen in de WW en bijstand - SEOR, Kenmerken en patronen van 35-minners

2.11 SAMENLOOP VAN REGELINGEN

Achtergrond

In Nederland is veel geregeld rondom sociale voorzieningen. Ondanks het feit dat deze voorzieningen ervoor bedoeld zijn om personen te ondersteunen, kan de samenloop aan verschillende regelingen ervoor zorgen dat mensen juist in de knel komen te zitten.

Knelpunt

Het onderzoek naar hardvochtige effecten in het arbeidsongeschiktheidsstelsel signaleert de volgende knelpunten ten aanzien van de samenloop van regelingen:

- Samenloop tussen WGA en WW:
De WGA kent drie soorten uitkeringen, de loongerelateerde uitkering, de loonaanvulling en de vervolgutkering. Bij toekenning van een WGA-uitkering is eerst de loongerelateerde uitkering van toepassing. De duur en hoogte van de loongerelateerde uitkering zijn afhankelijk van het arbeidsverleden. Daaropvolgend volgt er een loonaanvullingsuitkering (wanneer minimaal 50% van het loon verdiend wordt dat volgens de arbeidsongeschiktheidsbeoordeling verdiend kan worden) of vervolgutkering (wanneer minder dan 50% van het loon verdiend wordt dat volgens de arbeidsongeschiktheidsbeoordeling verdiend kan worden, inclusief geen inkomen uit werk). De hoogte van de vervolgutkering is afhankelijk van het minimumloon per maand of van het maandloon in het geval het minimumloon per maand hoger is dan het maandloon. De hoogte van een vervolgutkering ligt altijd onder het minimumloon en bij een vervolgutkering is dan ook vaak sprake van een inkomensval.
De WGA-uitkering kent een re-integratieverplichting en de bedoeling van de wetgever is dat WGA-gerechtigden naar vermogen weer aan het werk gaan voor minimaal 50% van de verdien capaciteit. Wanneer een WGA-gerechtigde na een periode van werk weer werkloos wordt (niet verwijtbaar) ontvangt men een WW-uitkering. Vanwege de WW-uitkering wordt beoordeeld dat de WGA-gerechtigde minder verdient dan 50 procent van het loon dat zij nog zou kunnen verdienen, en daarom een vervolgutkering in plaats van een loonaanvullingsuitkering krijgt.²⁸
- Samenloop WIA en Wajong:
Mensen die vanuit de Wajong aan het werk gaan en vervolgens arbeidsongeschikt worden, ontvangen een WIA-uitkering, aangevuld door de oorspronkelijke Wajong-uitkering. Zij krijgen hierdoor te maken met verrekening van inkomsten (zie paragraaf 2.12).
- Gebrek aan (interne) samenwerking:

²⁸ Panteia, Muzus, VU en HU (2022). 'Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid', Zoetermeer.

Het bestaan van zoveel verschillende regelingen heeft vooral tot gevolg dat er veel verschillende organisaties en/of afdelingen binnen organisaties slechts zicht hebben op een deel van de puzzel. Hierdoor komt het regelmatig voor dat mensen tijdelijk te veel uitkering krijgen, wat ze later weer moeten terugbetalen, of dat ze tijdelijk te weinig uitkering krijgen en het lang duurt voordat dit hersteld is. Hier zijn zo veel specifieke voorbeelden van en het zijn zeer complexe dossiers waardoor het onmogelijk is om te kwantificeren om hoeveel personen dit zou gaan.²⁹ UWV noemt zelf in haar knelpuntenbrief de onwenselijke maar wettelijk bepaalde situatie dat wanneer een terugvordering (na onterechte uitbetaling) na een jaargrens wordt terugbetaald (dat wil zeggen na 31 december), UWV de loonheffing niet meer bij de Belastingdienst mag terughalen omdat het kalenderjaar voor de (loon)heffing voor UWV is afgesloten. Dit betekent dat de cliënt het volledige brutobedrag aan UWV moet terugbetalen en zelf de belasting moet terugvragen bij de Belastingdienst.³⁰

De commissie OCTAS is geïnteresseerd in welke samenloop van regelingen mogelijk zijn en hoeveel personen gebruik maken van meerdere regelingen.

Beschikbare cijfers

Over de samenloop van regelingen worden enkele cijfers gepubliceerd in het Interdepartementaal beleidsonderzoek naar de vereenvoudiging van de Sociale Zekerheid.³¹ In dit rapport wordt de samenloop van regelingen binnen de sociale zekerheid nader belicht omdat deze leidt tot complexiteit voor de burger. Dit is gedaan aan de hand van registerdata. Er is een dataset geconstrueerd voor de volledige populatie individuen met een lopende uitkering/toeslag in december 2019.

Een tweede (vergelijkbare) dataset om de omvang van dit probleem te schetsen is de stapelingsmonitor van SZW. Deze dataset is beschikbaar in de CBS-Microdata omgeving en is beschikbaar gesteld in de vorm van een dashboard op de website van het CBS.³² Deze data bevat gegevens over (de stapeling van) het gebruik van regelingen en voorzieningen in het sociaal domein door huishoudens. De cijfers laten zien in welke mate een samenloop voorkomt. Of dit ook tot problemen leidt is niet bekend.

Daarnaast hebben we vanuit UWV informatie ontvangen over de samenloop tussen WGA en WW.

Grootte populatie

Het is niet mogelijk om de gevolgen van alle eventuele samenlopen van regelingen, en dan met name te weinig of te veel uitbetaalde uitkeringen met soms hardvochtige effecten tot gevolg, in kaart te brengen. We geven hieronder cijfers over een aantal mogelijke samenlopen van regelingen.

Samenloop tussen WGA en WW:

Van het instroomcohort 2017 hebben ongeveer 1.200 personen ooit een keer een WW-uitkering gehad tussen aanvang en einde WIA-uitkering (personen kunnen maximaal tot juni 2023 gevolgd worden). Dit gaat om bijna 4% van de WGA 35-80 en WGA 80-100 populatie. We zien dat het aantal personen met een WW-uitkering vaker voorkomt bij WGA 35-80 (ongeveer 8% van het WGA 35-80 instroomcohort 2017) dan bij WGA 80-100 (ongeveer 2% van het WGA 80-100 instroomcohort 2017). Ook komt een WW-uitkering vaker voor bij personen tot 54 jaar, en minder vaak bij personen vanaf 55 jaar. Over alle instroomcohorten 2017-2021 hebben in totaal 4.000 personen ooit een keer een WW-uitkering gehad tussen aanvang en einde van de WIA-uitkering. Hierbij moet worden opgemerkt dat latere cohorten minder lang gevolgd kunnen worden.

²⁹ Ibidem.

³⁰ UWV Knelpuntenbrief 2022

³¹ Bron: <https://open.overheid.nl/documenten/f169e344-bf63-4809-a83e-c366fd01ad8c/file>

³² Bron: https://dashboards.cbs.nl/v4/Stapeling_en_multiproblematiek_2017_2021/

Tabel 2.9 Aantal personen met een WW-uitkering tussen aanvang en einde WIA-uitkering

Instroomcohort	2017	2018	2019	2020	2021
WGA totaal					
Totaal instroom	30.353	30.674	32.122	33.589	35.767
Totaal met WW-uitkering	1.152	1.014	803	634	397
<i>Waarvan:</i>					
man	555	503	357	274	182
vrouw	597	511	446	360	215
tot 44 jaar	545	488	398	307	184
45-54 jaar	373	305	221	169	117
55-66 jaar	234	221	184	158	96
WGA 35-80					
Totaal instroom	10.323	10.393	10.820	11.020	11.207
Totaal met WW-uitkering	779	694	543	400	232
<i>Waarvan:</i>					
man	407	358	257	186	106
vrouw	372	336	286	214	126
tot 44 jaar	326	304	251	175	96
45-54 jaar	272	213	151	111	74
55-66 jaar	181	177	141	114	62
WGA 80-100					
Totaal instroom	20.030	20.281	21.302	22.569	24.560
Totaal met WW-uitkering	373	320	260	234	165
<i>Waarvan:</i>					
man	148	145	100	88	76
vrouw	225	175	160	146	89
tot 44 jaar	219	184	147	132	88
45-54 jaar	101	92	70	58	43
55-66 jaar	53	44	43	44	34

Bron: UWV. Toelichting: de WW-uitkering start na aanvang en voor einde van de WIA-uitkering. De WIA-uitkering kan tijdens de WW onderbroken worden, maar ook doorlopen. De WIA en WW zijn gevolgd tot en met (maximaal) juni 2023.

Samenloop tussen AO en andere regelingen:

In het IBO-rapport wordt op verschillende plaatsen aandacht besteed aan de stapeling van regelingen. Zo wordt berekend dat 4% van alle burgers te maken heeft met stapeling binnen de sociale zekerheid (uitkeringen, kinderregelingen en toeslagen). Dit is ook verder uitgesplitst naar de WGA en IVA. Voor de groep die een WGA-uitkering ontvangt heeft 19% te maken met een andere socialezekerheidsuitkering, bij de IVA 10%. Onder deze uitkeringen vallen o.a. bijstands-, WW-, en TW-uitkeringen (een onderscheid wordt niet gemaakt). Als het gebruik van toeslagen en kinderregelingen daarbij worden opgeteld, heeft 62% van de WGA te maken met een samenloop van regelingen en 44% van de IVA-groep. Deze laatste percentages betreffen dus mensen met een AO-uitkering en ten minste één andere uitkering of toeslag. Onderstaande tabel geeft een schatting van de aantallen die hierbij horen.

Tabel 2.10 Aantal personen met arbeidsongeschiktheidsuitkering en andere uitkering of toeslag

Aantal met AO-uitkering, lopende uitkeringen december 2019	Aantal met AO-uitkering + andere uitkering	Aantal met AO-uitkering + andere uitkering of toeslag
WGA	200.300	38.057 (19%)
IVA	127.600	12.760 (10%)
Totaal	327.900	50.817 (16%)
		124.186 (62%)
		56.144 (44%)
		180.330 (55%)

Bron: CBS Dashboard Stapelingsmonitor.

Conclusie

In onderstaande tabel vatten we de uitkomsten samen.

Knelpunt	Grootte populatie	Oordeel betrouwbaarheid	Gebruikte bronnen
- Samenloop WGA en WW	1.200 personen van instroomcohort 2017, vaker bij WGA 35-80 dan 80-100	Betrouwbaar <i>Bovengrens op basis van registratiegegevens</i>	- Registratiedata UWV
- Samenloop tussen WGA/IVA en andere uitkering of toeslag	180.000 personen (124.000 WGA en 56.000 IVA)		- IBO Vereenvoudiging sociale zekerheid - CBS Dashboard Stapelingsmonitor

2.12 VERREKENING VAN INKOMSTEN

Achtergrond

Er zijn verschillende regelingen voor personen die door een arbeidsbeperking niet in staat zijn om zelf in voldoende mate rond te komen (Wajong, Participatiewet, WIA). Eén ding hebben deze regelingen gemeen: wanneer je toch voor een gedeelte kan werken, wordt gestimuleerd om dit ook te doen. In deze situaties hebben personen te maken met inkomstenverrekening: op basis van hoeveel je hebt verdiend met werk wordt bepaald hoeveel aanvullende uitkering je nog krijgt.

Knelpunt

Het verrekenen van inkomsten is niet altijd eenvoudig. De aanvullende uitkering dient aan het einde van de maand (of kort daarna) te worden uitbetaald, maar vaak is dan nog niet bekend wat iemand in die afgelopen maand heeft verdiend. Vooral als het gaat om een persoon met wisselende inkomsten, bijvoorbeeld personen op een oproepcontract of in een uitzendovereenkomst, is het lastig om de juiste inkomsten te bepalen. Dit leidt ertoe dat mensen te veel of te weinig uitkering krijgen, wat in beide gevallen een negatief gevolg kan hebben. In het geval van te veel uitkering (zonder dat men dat in eerste instantie weet) geldt dat het op een later moment terug moet worden betaald, waardoor personen in financiële problemen kunnen komen. Te weinig uitkering kan uiteraard ook leiden tot financiële problemen. Indien de terugvordering over de jaargrens gaat, is de situatie nog ingewikkelder in verband met netto betaling en bruto terugvordering: mensen moeten ruim meer terugbetalen dan dat ze ontvingen (zie paragraaf 2.11 bij 'gebrek aan (interne) samenwerking').

Beschikbare cijfers

De belangrijkste bron voor dit knelpunt is het onderzoek 'Als verrekenen een beperking is' uitgevoerd door een coalitie van Optimalistic, Muzus en Stimulansz. In dit onderzoek is zowel kwalitatief als kwantitatief bekeken wat voor problemen zich voor doen en hoe groot de problemen zijn.³³ Daarnaast gebruikten we het onderzoek van SEOR 'Cohortstudie Participatiewet' voor inzicht in grote inkomensschokken bij personen in de bijstand.

Grootte populatie

Bovengenoemd rapport schat dat er gemiddeld zo'n 144.000 mensen met een Wajong-, WIA- of WAO-uitkering aan het werk zijn en dus te maken krijgen met inkomstenverrekening.³⁴ Dit aantal is gebaseerd op de UWV-monitor arbeidsparticipatie 2019. Sommigen zijn net gestart en anderen werken al jaren met een aanvullende uitkering.

Voor arbeidsbeperkten in de bijstand wordt geschat dat ongeveer 25.000-33.000 personen op jaarbasis te maken krijgen met verrekening van inkomsten. Dit is gebaseerd op data uit de Benchmark Werk en Inkomen van Divosa, data van het CBS en data van het UWV. Bij verschillende deelgroepen zijn er wat onzekerheden over de aantallen.

³³ Optimalistic, Muzus, Stimulansz (2021) *Als verrekenen een beperking is*.

³⁴ In het rapport van Optimalistic, Muzus en Stimulansz staat dat jaarlijks zo'n 144.000 mensen met een arbeidsbeperking gaan werken. Dit blijkt – na navraag bij UWV – niet correct in het rapport te staan: het betreft niet mensen die *gaan* werken, maar mensen die aan het werk zijn.

Niet alle personen die te maken krijgen met inkomstenverrekening ervaren hier ook problemen bij. Het hierboven aangehaalde onderzoek durft geen concrete cijfers te geven over hoeveel personen hier mee te maken krijgen. Men noemt een aantal cijfers, bijvoorbeeld over het aandeel laagopgeleide personen met een flexibel contract, maar dit is niet concreet genoeg om een duidelijke richting te geven. In ieder geval is duidelijk dat de kans op problemen met inkomstenverrekening substantieel groter wordt wanneer personen veel fluctuaties in het inkomen kennen. In onderzoek van SEOR naar cohorten in de Participatiewet is specifiek naar deze inkomensfluctuaties gekeken. Een van de maatstaven in dat onderzoek is 'de kans op een forse inkomensverandering van maand op maand'. Een forse inkomensverandering is daarbij gedefinieerd als een verandering van minimaal 100 euro van maand op maand.

De kans op een forse inkomensverandering (voor de cohorten die van 2015 tot 2018 zijn ingestroomd in de Participatiewet) is 48% wanneer men werkt én daarnaast een aanvullende uitkering ontvangt en loopt op tot 88% wanneer de werk- of uitkeringssituatie verandert.³⁵ Als we deze percentages toepassen op de schatting van 25.000-33.000 arbeidsbeperkten die vanuit de bijstand te maken krijgen met inkomstenverrekening, dan is de kans op problemen met inkomstenverrekening vrij groot voor 12.000-29.000 personen per jaar.

Voor personen met een WIA- of Wajong-uitkering zou deze kans op een forse inkomensverandering heel anders kunnen liggen dan voor mensen in de Participatiewet. Werkhervatters in de WIA komen vaak weer bij hun oude werkgever terecht, en ook relatief vaak in een vast contract. Dit verlaagt de kans op een forse inkomensverandering. Voor deze groepen is helaas niet bekend hoeveel personen precies problemen ervaren met inkomstenverrekening.

Conclusie

In onderstaande tabel vatten we de uitkomsten samen.

Knelpunt	Groote populatie	Oordeel betrouwbaarheid	Gebruikte bronnen
Verrekening van inkomsten leidt tot problemen in hoogte uitbetaling uitkering	De kans op een forse inkomensverandering in een bepaalde maand is 48%-88% voor personen die werken én daarnaast een aanvullende uitkering ontvangen in de Pwet. Voor deze groep is de kans op problemen bij het verrekenen het grootst. Dit gaat om ongeveer 12.000-29.000 personen op jaarbasis. Gemiddeld werken zo'n 144.000 mensen met een Wajong-, WIA- of WAO-uitkering. Het is niet bekend hoeveel mensen problemen ervaren met de verrekenregels.	Onzeker <i>Schatting o.b.v. globale gegevens</i>	- Optimalistic, Muzus, Stimulanz, Als verrekenen een beperking is - SEOR, Cohortstudie Participatiewet

³⁵ SEOR (2022) *Cohortstudie Participatiewet*, Rotterdam.

I EXTRA GEGEVENS

I.1 TABELLEN SCHOOLVERLATERS PRO/VSO

Tabel I.1 Uitstroom naar verschillende categorieën schoolverlaters speciaal onderwijs

Cohort	Totale populatie	Aandeel met werk	Aandeel met uitkering	Aandeel terug in onderwijs	Met werk, zonder uitkering	Met werk, met uitkering	Zonder werk, zonder uitkering	Zonder werk, met uitkering
Direct na uitstroom								
Cohort 2013/2014	5030	17%	67%	0%	8%	9%	25%	58%
Cohort 2014/2015	5150	18%	59%	0%	12%	6%	29%	53%
Cohort 2015/2016	5450	20%	51%	0%	16%	3%	32%	48%
Cohort 2016/2017	5200	24%	44%	0%	22%	2%	34%	43%
Cohort 2017/2018	5220	27%	43%	0%	25%	1%	32%	41%
Cohort 2018/2019	5320	27%	40%	0%	26%	1%	35%	39%
Cohort 2019/2020	4970	24%	42%	0%	22%	2%	36%	40%
1 jaar na uitstroom								
Cohort 2013/2014	5000	18%	71%	10%	8%	10%	12%	61%
Cohort 2014/2015	5110	18%	64%	11%	11%	7%	15%	57%
Cohort 2015/2016	5430	21%	58%	10%	16%	5%	16%	53%
Cohort 2016/2017	5180	24%	51%	10%	22%	2%	18%	48%
Cohort 2017/2018	5190	25%	50%	9%	24%	2%	18%	48%
Cohort 2018/2019	5300	24%	49%	11%	22%	2%	18%	47%
2 jaar na uitstroom								
Cohort 2013/2014	4990	18%	72%	13%	8%	10%	7%	62%
Cohort 2014/2015	5100	18%	65%	15%	11%	7%	9%	58%
Cohort 2015/2016	5400	21%	60%	14%	17%	4%	10%	55%
Cohort 2016/2017	5170	23%	53%	14%	21%	2%	12%	51%
Cohort 2017/2018	5180	23%	55%	13%	21%	2%	11%	53%

Bron: Dashboard schoolverlaters vso/pro CBS

Tabel I.2 Uitstroom naar verschillende categorieën schoolverlaters praktijkonderwijs

Cohort	Totale populatie	Aandeel met werk	Aandeel met uitkering	Aandeel terug in onderwijs	Met werk, zonder uitkering	Met werk, met uitkering	Zonder werk, zonder uitkering	Zonder werk, met uitkering
Direct na uitstroom								
Cohort 2013/2014	2800	47%	53%	0%	28%	20%	20%	33%
Cohort 2014/2015	2850	54%	33%	0%	44%	9%	23%	24%
Cohort 2015/2016	2900	56%	23%	0%	53%	3%	24%	20%
Cohort 2016/2017	2990	64%	18%	0%	61%	3%	21%	15%
Cohort 2017/2018	3210	66%	16%	0%	64%	2%	20%	14%
Cohort 2018/2019	2880	66%	13%	0%	64%	2%	23%	11%
Cohort 2019/2020	2370	62%	19%	0%	59%	3%	22%	16%
1 jaar na uitstroom								
Cohort 2013/2014	2790	49%	55%	9%	25%	24%	10%	31%
Cohort 2014/2015	2830	53%	35%	10%	42%	11%	12%	25%
Cohort 2015/2016	2900	59%	22%	10%	55%	3%	12%	19%
Cohort 2016/2017	2960	63%	19%	10%	60%	3%	11%	16%
Cohort 2017/2018	3180	63%	18%	9%	60%	3%	13%	15%
Cohort 2018/2019	2880	61%	20%	10%	57%	4%	13%	16%
2 jaar na uitstroom								
Cohort 2013/2014	2790	47%	53%	14%	25%	22%	8%	31%
Cohort 2014/2015	2830	53%	33%	15%	43%	10%	9%	23%
Cohort 2015/2016	2880	58%	22%	15%	54%	3%	9%	18%
Cohort 2016/2017	2990	60%	19%	15%	57%	3%	9%	16%
Cohort 2017/2018	3200	58%	21%	14%	55%	3%	10%	17%

Bron: Dashboard schoolverlaters vso/pro CBS

Dit rapport doet verslag van onderzoek dat is uitgevoerd in opdracht van de commissie OCTAS

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij SEOR BV. Het gebruik van het materiaal in dit rapport is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldiging en/of openbaarmaking in welke vorm dan ook is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van SEOR BV.

Het onderzoek is uitgevoerd door SEOR BV.

Dit rapport is een uitgave van SEOR BV - Marconistraat 16, 3029 AK Rotterdam

In opdracht van de commissie OCTAS

www.seor.nl