

## Strengere poortwachtersfunctie UWV leidt tot lagere WAO-instroom

### Auteur(s):

J. Bolhaar, Ph. de Jong, B. van der Klaauw en M. Lindeboom

Bolhaar, Van der Klaauw en Lindeboom zijn verbonden aan de afdeling Algemene Economie van de Vrije Universiteit en het Tinbergen Instituut. De Jong is werkzaam bij Aarts, De Jong, Wilms & Goudriaan Public Economics B.V. Dit artikel is gebaseerd op Bolhaar et al. (2004), een onderzoek in opdracht van het UWV.

[klaauw@tinbergen.nl](mailto:klaauw@tinbergen.nl)

### Verschenen in:

ESB, 90e jaargang, nr. 4459, pagina 200, 6 mei 2005

### Rubriek:

Arbeidsmarkt

### Trefwoord(en):

*Uit een experiment blijkt dat een strengere poortwachter het aantal WAO-aanvragen en het ziekteverzuim vermindert. De hogere uitvoeringskosten van intensievere toetsing worden ruimschoots gecompenseerd door de gereduceerde instroom in de WAO en dit leidt niet een grotere instroom in de WW. De intensieve toetsing moet daarom landelijk worden ingevoerd.*

De invoering van de Wet Verbetering Poortwachter (WVP) (zie tekstkader) heeft voor het UWV tot gevolg dat het geen medeverantwoordelijkheid meer draagt voor de reïntegratie van zieke werknemers, maar dat zij een zwaardere taak heeft bij de toetsing van WAO-aanvragen. In dit artikel staat de vraag centraal of en in welke mate intensieve toetsing van reïntegratieverslagen het UWV een instrument biedt om het proces van WAO-instroom te beïnvloeden.

Uit de economische literatuur is bekend dat financiële consequenties een belangrijke rol spelen bij ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. Johansson en Palme (2002) laten zien dat versobering van de ziekte-uitkering in Zweden heeft geleid tot een daling van het aantal mensen dat ziek wordt.

### Wet Verbetering Poortwachter

In april 2002 is de Wet Verbetering Poortwachter van kracht geworden. Het doel van de WVP is de reïntegratie van zieke werknemers in de periode vóór WAO-aanvraag te bevorderen. De verantwoordelijkheid voor reïntegratie ligt nu volledig in handen van de werknemer én werkgever, terwijl het UWV op het moment van de daadwerkelijke WAO-aanvraag toetst of de reïntegratie-inspanningen voldoende geweest zijn. Zieke werknemers en hun werkgevers moeten dus alle mogelijkheden benutten om de werknemer weer aan de slag te helpen. De WVP legt een handelingsprotocol vast dat aangeeft wie wat wanneer moet doen, als een werknemer langer dan zes weken verzuimt.

Twee onderdelen van dit protocol zijn hier van belang. Ten eerste dient de werkgever na uiterlijk dertien weken ziekte de werknemer bij het UWV te melden. Ten tweede kan de werknemer na negen maanden een WAO-aanvraag indienen als hij nog niet volledig aan het werk is.<sup>1</sup> Een aanvraag voor een WAO-uitkering wordt door het UWV pas in behandeling genomen na toetsing van het reïntegratieverslag. In dit verslag dienen de zieke werknemer en de werkgever te verantwoorden welke reïntegratie-activiteiten voorafgaande aan de WAO-aanvraag zijn ondernomen en waarom deze niet hebben geleid tot werkhervatting. Als uit het verslag blijkt dat werkgever of werknemer in gebreke zijn gebleven, kan het UWV een sanctie opleggen in de vorm van een loondoorbetaling door de werkgever of korting van de WAO-uitkering aan de werknemer.

Barmby, Orme en Treble (1991) vinden dat zieke werknemers sneller herstellen naarmate de financiële consequenties van ziekte groter worden. In een overzichtsartikel beschrijven Bound en Burkhauser (1999) dat bij ziekte- en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen *moral hazard* belangrijk is. Zij wijzen erop dat financiële prikkels de instroom in arbeidsongeschiktheid beïnvloeden. Niet alleen voor werknemers zijn financiële prikkels van belang, maar Koning (2004) laat zien dat ook reïntegratie-inspanningen door (Nederlandse) bedrijven worden beïnvloed door financiële prikkels.

Sinds de invoering van de WVP lopen zowel werkgevers als werknemers het risico van een financiële sanctie bij onvoldoende reïntegratie-inspanningen. In potentie biedt dit het UWV een effectief instrument om de instroom in de WAO te verminderen. Als de hoogte van de sanctie én de sanctiekans voldoende groot zijn, dan zullen werkgever en werknemer hun best doen de reïntegratieverplichtingen na te komen. Intensieve toetsing vergroot de kans op een sanctie en stuurt het verzuimgedrag van werknemers en het verzuimbeleid van werkgevers daarom in de gewenste richting.

Om de effectiviteit van intensieve toetsing van het reïntegratieverslag te onderzoeken, hebben we een experiment opgezet. De landelijke instructie in 2003 was om reïntegratieverslagen 'licht' te toetsen: alleen bij een aanwijsbaar gebrek (geen, onvolledig of onduidelijk verslag) nam het UWV contact op met werkgever of werknemer. Het experiment bestond eruit dat in afwijking van deze landelijke instructie in de periode januari-oktober 2003 op twee locaties, te weten UWV/GAK Apeldoorn en UWV/GAK Hengelo reïntegratieverslagen *intensief* getoetst werden. In alle daarvoor in aanmerking komende WAO-aanvragen werd contact opgenomen met werkgever en/of werknemer. Alleen aanvragen van werknemers die nog duurzaam benutbare arbeidsmogelijkheden hadden en die voor minder dan vijftig procent werkzaam waren op het moment van het indienen van de WAO-aanvraag, kwamen voor deze experimentele behandeling in aanmerking.<sup>2</sup> Dit experiment zorgt ervoor dat op een gecontroleerde manier variatie is aangebracht in de uitvoeringspraktijk. Hierdoor kan het effect van de werkwijze van het UWV op de instroom in de WAO gescheiden worden van andere factoren die van invloed zijn op het aantal WAO-aanvragen per regio.

In dit artikel worden de effecten besproken van de hierboven beschreven geregiseerde variatie op de landelijke instructie. Wij richten ons daarbij op vier uitkomstmaten die relevant zijn voor het beleid van het UWV. Ten eerste leidt intensieve toetsing tot een daling van het aantal WAO-aanvragen als percentage van het aantal WAO-verzekerde werknemers (de aanvraagkans). Zoals eerder beschreven kan intensieve toetsing tot een gedragsverandering leiden, waarbij werknemers, werkgevers en arbo-diensten meer aandacht zullen schenken aan preventie van langdurig ziekteverzuim. De tweede onderzoeksvraag is daarom of intensieve toetsing ook leidt tot een daling van het aantal dertienweeksmeldingen als percentage van het aantal WAO-verzekerde werknemers (de meldingskans).

Intensieve toetsing maakt de WAO-route voor werkgevers en werknemers minder makkelijk begaanbaar. Werkgevers zouden daarom bij intensieve toetsing vaker gebruik kunnen maken van de WW als zij overtollig personeel hebben. Daarom onderzoeken we ook of intensieve toetsing leidt tot een stijging van de instroom in de werkloosheid (WW). Intensieve toetsing verhoogt de uitvoeringskosten per WAO-aanvraag. De vierde onderzoeksvraag is of die kostenverhoging wordt gecompenseerd door vermindering van het aantal aanvragen en van de instroom in de WAO.

### Het experiment

Gedurende de experimentperiode is bij elke WAO-aanvraag die op de experimentlocaties binnenkwam een vragenlijst ingevuld. Deze vragenlijst bevat informatie over de inhoud van het reïntegratieverslag en over de wijze waarop het reïntegratieverslag getoetst is.

Het experiment begon toen in 2003 de eerste WAO-aanvragen in het kader van de WVP binnenkwamen. Evenals in de rest van het land was toen bij de experimentkantoren nog geen ervaring met de toetsing van reïntegratieverslagen. Voor de meting van het effect van strengere toetsing is het vanzelfsprekend essentieel dat de toetsingspraktijk verschillend is tussen de experimentkantoren en de kantoren in de rest van Nederland. Om te onderzoeken in hoeverre de toetsingspraktijk bij de experiment kantoren

afwijkend was, hebben we een korte vragenlijst gestuurd naar de kantoren in de rest van het land over de wijze waarop daar werd getoetst.

Zoals blijkt uit tabel 1 is er een duidelijk verschil in de toetsingspraktijk in de experimentregio's met die in de rest van het land. Met name geldt dat in de rest van Nederland vaker alleen op papier wordt getoetst dan bij GAK Hengelo en GAK Apeldoorn. Bij de experimentkantoren wordt vaker een bezoek gebracht aan de werkgever of *face-to-face* contact gezocht met werknemer. Dit geeft aan dat op de twee experimentlocaties intensiever is getoetst dan in de rest van het land.

## Analyse

Om vast te stellen of intensieve toetsing leidt tot een kleinere kans op (meldingen bij) dertien weken ziekte en op WAO-aanvragen, hebben wij gebruik gemaakt van het bestand aan administratieve gegevens van het UWV/GAK over de periode 2001 tot en met 2003. Daarin staan per jaar alle dertienweeksmeldingen, [tabel 1](#) WAO-aanvragen en WAO-toekenningen, naar regio, leeftijd, geslacht en sector. De intensieve toetsing richtte zich echter alleen op WAO-aanvragen van werknemers die nog duurzaam benutbare arbeidsmogelijkheden hadden en die voor minder dan vijftig procent werkzaam waren. Bovendien liep het experiment tot oktober 2003. Daarom vormen de experimentgevallen maar dertig procent van het totale aantal WAO-aanvragen dat in 2003 op de experimentlocaties binnenkwam. In het administratieve bestand kunnen we deze groep niet onderscheiden. Daarom meten we het effect van intensieve toetsing op alle WAO-aanvragen die in 2003 op de experimentlocaties binnenkwamen in plaats van alleen op de WAO-aanvragen die voor intensieve toetsing in aanmerking kwamen. Dit leidt waarschijnlijk tot een onderschatting van het daadwerkelijke effect van intensieve toetsing.

**Tabel 1. Toetsingspraktijk bij de experimentkantoren vergeleken met kantoren in de rest van Nederland, in procenten**

	Allžzn Papier	telefonisch werkgever	telefonisch clint	telefonisch arbodienst	bezoek werkgever	face-to-face clint	onbekend
GAK Apeldoorn	4	33	14	3	9	77	4
GAK Hengelo	14	34	14	12	23	41	2
GAK rest Nederland	25	52	23	32	7	18	

A percentages tellen horizontaal op tot meer dan honderd, omdat per aanvraag meerdere vormen van toetsing hebben plaatsgevonden

De afgelopen jaren is er een duidelijke dalende trend geweest in het percentage dertiendeweeks ziekmeldingen en in het percentage WAO-aanvragen. Dat betekent dat we niet zomaar de dertiendeweeks ziektekans en de WAO-aanvraagkans in de periode vóór het experiment (2001-2002) kunnen vergelijken met de periode van het experiment (2003). Dit zou een overschatting van het effect van intensieve toetsing geven. Ook kunnen we niet zonder meer de twee experimentregio's vergelijken met de andere 24 GAK-regio's. Er bestaan structurele verschillen in ziekteverzuim en WAO-risico tussen de verschillende regio's, bijvoorbeeld door verschillen in de productiestructuur of de verzekerdenpopulatie en in de uitvoeringscultuur. In een eenvoudige vergelijking tussen regio's zouden verschillen ten onrechte toegekend kunnen worden aan intensieve toetsing.

We gebruiken daarom een dynamisch panel datamodel om te onderzoeken of de daling tussen 2002 en 2003 op de experimentlocaties groter was dan op basis van de regiospecifieke kenmerken van de verzekerden populatie, de lokale uitvoeringscultuur en de landelijke en regiospecifieke trends verwacht mocht worden. Omdat er voor de jaren 2001, 2002 en 2003 gegevens beschikbaar zijn, kunnen we per regio een trendeffect bepalen. Door verschillen in de tijd als analyse-eenheden te gebruiken, kunnen we regionale kenmerken die in de tijd constant zijn, buiten beschouwing laten. De analyse concentreert zich dan op het effect van het experiment, waarbij we rekening houden met de landelijke en regiospecifieke trends.

## Resultaten

### WAO-aanvragen en dertiendeweeks ziekmeldingen

De coëfficiënten in tabel 2 geven aan hoeveel procentpunten de uitkomstmaat is veranderd ten gevolge van intensieve toetsing. Als gevolg van de intensieve toetsing zijn zowel de meldingskans als de aanvraagkans afgenomen. Intensieve toetsing leidt tot een daling van de meldingskans met ongeveer een kwart procentpunt. In absolute aantallen betekent dit een reductie van het aantal dertiendeweeks ziekmeldingen van 7%. [tabel 2](#)

**Tabel 2. De effecten van intensievere toetsing op de dertiendeweeks ziekmeldingskans en de WAO-aanvraagkans**

	Cofficint	standaardfout
dertiendeweeks ziekmeldingskans	-0,276*	0,123
WAO-aanvraagkans	-0,136**	0,084

\* significant op 5%-niveau  
\*\* significant op 10%-niveau

De daling van de WAO-aanvraagkans is in procentpunten kleiner, 0,136 procentpunt, in absolute aantallen groter, namelijk 12% van het aantal WAO-aanvragen. In 2003 zijn landelijk ongeveer 35.000 WAO-aanvragen binnengekomen bij het GAK. Dit is 1,05% van de verzekerdenpopulatie. Een daling van 0,136 procentpunt betekent dus een daling van het aantal WAO-aanvragen van ongeveer twaalf procent, oftewel 4.300 WAO-aanvragen. Het aantal dertiendeweeks ziekmeldingen is 3,97% van de verzekerdenpopulatie. Een reductie van 0,276 procentpunt is dus een daling van ongeveer zeven procent, wat overeenkomt met negenduizend meldingen.

WAO-aanvragen komen pas na een lange ziekteperiode bij het UWV binnen. Omdat we alleen naar de cijfers over 2003 hebben gekeken, is het mogelijk dat de effecten van intensievere toetsing niet volledig zijn meegenomen. De gevonden effecten voor de WAO-aanvragen onderschatten daarom de uiteindelijke effecten, die deels pas in 2004 zichtbaar werden.

### WW-instroom

Uit het substantiële effect van intensieve toetsing op de dertiendeweeks ziekmeldingen valt af te leiden dat bedrijven en arbodiensten zich in de experimentregio's snel hebben gerealiseerd dat intensieve toetsing van de reïntegratieverslagen meer preventie en reïntegratie-inspanningen vereist. Door dit leerproces zijn bedrijven blijkbaar meer reïntegratie-inspanningen gaan verrichten, wat tot gevolg heeft gehad dat zieke werknemers in de experimentregio's sneller aan het werk zijn gegaan. Maar het is ook mogelijk dat bedrijven ervoor hebben gekozen overtollige werknemers niet meer via de WAO te laten afvloeien, maar via de WW.

Om de laatste hypothese te toetsen hebben we gekeken naar de instroom in de WW op de regiokantoren van het GAK in de periode 2001-2003. In de experiment regio's is de instroom in de WW tijdens de periode van het experiment (na correctie voor regio-specifieke kenmerken en een tijdtrend) niet sterker toegenomen dan in de rest van Nederland. Dit is een indicatie dat bedrijven het langdurig ziekteverzuim op de gewenste manier, namelijk met behulp van verhoogde reïntegratie-inspanningen, hebben verlaagd en niet de weg van het reguliere ontslag hebben gekozen.

### Kosteneffectiviteit

Het rendement van intensieve keuring van het reïntegratieverslag is groot. De interne kosten zijn klein: gemiddeld werd aan de aanvragen van onder het experiment vallende cliënten vijf kwartier extra tijd besteed door verzekeringsarts en arbeidsdeskundige. Deze extra inzet om de toetsingsinspanningen te vergroten, wordt ruimschoots gecompenseerd door een geringer aantal te behandelen WAO-aanvragen en dertiendeweeks ziekmeldingen en een kleinere WAO-instroom uit dit kleinere aantal aanvragen. Dit betekent dat zonder een grote toename van de uitvoeringskosten, het aantal WAO-aanvragen en daarmee de WAO-instroom gereduceerd kan worden. Overigens

betekent een daling van het aantal WAO-aanvragen niet een evenredige daling van de WAO-instroom. Verwacht mag worden dat degenen die bij intensieve toetsing een WAO-uitkering aanvragen gemiddeld genomen geringere arbeidsmogelijkheden hebben en daardoor een hogere kans hebben op een volledige WAO-uitkering en een langduriger verblijf in de WAO. Het totaal aantal WAO-toetreders zal evenwel dalen.

## Conclusies

De intensiteit van de toetsing van reïntegratieverslagen door het UWV heeft een grote invloed op het aantal WAO-aanvragen. Intensieve toetsing van reïntegratieverslagen brengt maar beperkte extra uitvoeringskosten met zich mee, terwijl de besparingen op de uitkeringskosten enorm zijn.

De gevonden resultaten komen sterk overeen met de resultaten uit de economische literatuur, waarin moral hazard bij ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid naar voren komt (zie bijvoorbeeld Bound & Burkhauser, 1999). Het feit dat intensieve toetsing en de dreiging van sancties tot minder WAO-aanvragen en

dertiendeweeksmeldingen leiden, wijst er op dat het Nederlandse ziekteverzuim nog steeds een aanzienlijke moral hazard-component bevat. Werkgevers en werknemers laten blijkbare hun reïntegratie-inspanningen tijdens de periode van ziekte afhangen van de financiële consequenties. Omdat intensieve toetsing van reïntegratieverslagen niet leidt tot een grotere instroom in de WW, vergroten extra reïntegratie-inspanningen daadwerkelijk de kans dat zieke werknemers het werk hervatten. Zodoende is het een kostenefficiënte methode voor terugdringing van het beroep op de WAO. Onze aanbeveling is dan ook intensieve toetsing landelijk in te voeren.

**Jonneke Bolhaar, Philip de Jong, Bas van der Klaauw en Maarten Lindeboom**

## Literatuur

Barnby, T.A., C. Orme & J.G. Treble (1991) Worker absenteeism: an analysis using microdata. *Economic Journal*, 101, 214-229.

Bolhaar, J., Ph. de Jong, B. van der Klaauw & M. Lindeboom (2004) *UWV als poortwachter - Effecten van intensievere toetsing van het reïntegratieverslag: resultaten van een experiment*.

Bound, J. & R.V. Burkhauser (1999) Economic analysis of transfer programs targeted on people with disabilities. In O.C. Ashenfelter & D. Card (eds.), *Handbook of Labor Economics*, 3C.

Heckman, J.J., R.J. LaLonde & J.A. Smith (1999) The economics and econometrics of active labor market programs. In O. Ashenfelter and D. Card (eds.), *Handbook of Labor Economics*. 3A.

Johansson, P. & M. Palme (2002) Assessing the effect of a public policy on worker absenteeism. *Journal of Human Resources*, 37, 381-409.

Koning, P. (2004) PEMBA: onbekend en onbemind, maar wel effectief. *ESB*, 6 augustus, 365-367.

---

1 Voor werknemers die zich vanaf 2004 ziek melden, geldt een wachttijd voor de WAO van twee jaar.

2 Zogenaamde vangnetgevallen, zelfstandigen en jonggehandicapten zijn ook buiten het experiment gebleven.