Panteia
Research to Progress

Research voor Beleid | EIM | NEA | IOO | Stratus | IPM

Effecten van verlenging loondoorbetaling en ziekengeld

Carla van Deursen (UWV), Anne Drijvers (Panteia), Sonja van der Kemp (Panteia), Rosanne Oomkens (Panteia)

Zoetermeer, 7 juli 2020

De verantwoordelijkheid voor de inhoud van rapport 1 berust bij UWV.
De verantwoordelijkheid voor de inhoud van rapport 2 berust bij Panteia. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Panteia. Panteia aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

The responsibility for the contents of this report lies with Panteia. Quoting numbers or text in papers, essays and books is permitted only when the source is clearly mentioned. No part of this publication may be copied and/or published in any form or by any means, or stored in a retrieval system, without the prior written permission of Panteia. Panteia does not accept responsibility for printing errors and/or other imperfections.

Managementsamenvatting

In 2002 is de Wet verbetering poortwachter (WVP) ingevoerd. Deze wet beschrijft welke processtappen werkgever en werknemer moeten volgen als een werknemer langdurig ziek dreigt te worden. Als het tegen het einde van het tweede ziektejaar tot een WIA-aanvraag komt, moet de werknemer een verslag van de re-integratie-inspanningen gedurende de eerste twee ziektejaren meesturen. UWV toetst aan de hand hiervan of de re-integratie-inspanningen voldoende waren. Als dit niet het geval is, legt UWV de werkgever een verlenging van de loondoorbetalingsverplichting of betaling ziekengeld op van standaard 52 weken. De verlenging is erop gericht om de werknemer de (eerder gemiste) kans te geven alsnog naar vermogen aan het werk te komen.

Dit gebundelde rapport is het resultaat van twee deelonderzoeken naar de leereffecten van de verlenging van de loondoorbetalingsverplichting of betaling ziekengeld na de re-integratieverslag toetsing door UWV. Over wat er na het opleggen van de verlenging na de toets van het re-integratieverslag gebeurt, is weinig bekend: welke re-integratie-inspanningen doen werkgevers en werknemers in de verlengingsperiode en wat bereiken ze hiermee? Om meer zicht te krijgen op wat er in dit 'derde ziektejaar' gebeurt, heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) najaar 2019 opdracht gegeven tot twee onderzoeken: een kwantitatief onderzoek door UWV op basis van administratieve gegevens en een kwalitatief onderzoek door Panteia bestaande uit een dossieronderzoek, focusgroepen met vertegenwoordigers van betrokken organisaties en interviews met werkgevers en werknemers die met een verlenging van de loondoorbetaling te maken hadden.

De hoofdvraag van de onderzoeken luidt:

Welk (leer)effect heeft een verlenging van de loondoorbetalingsverplichting, opgelegd vanwege tekortkomingen in de re-integratie, op werkgevers en werknemers?

Rapport 1: Kwantitatief onderzoek door UWV

De deelvragen van UWV hebben betrekking op het aantal opgelegde verlengingen, meerdere verlengingen bij dezelfde werkgevers, bekortingsverzoeken, op werkbehoud en WIA-instroom na de verlenging en vrijwillige verlenging van de loondoorbetaling.

De antwoorden op de deelvragen worden geleverd in het deel van dit rapport getiteld 'Rapport 1'.

- In 2018 werden ruim drieduizend verlengingen van de loondoorbetalingsverplichting opgelegd, waarvan 6% aan ex-werkgevers van vangnetters (eigenrisicodragers Ziektewet) en 94% aan werkgevers van werknemers met een lopend dienstverband. Dit is bijna 12% van de getoetste re-integratieverslagen.
- Tussen 2016 en 2018 zijn 7.900 verlengingen opgelegd aan 4.300 verschillende bedrijven. Ongeveer een kwart – hoofdzakelijk bedrijven met meer dan honderd werknemers – kreeg twee of meer verlengingen. In totaal 42 bedrijven – allemaal zeer grote bedrijven – kregen minimaal tien verlengingen opgelegd.
- Na een opgelegde verlenging doet 63% van de werkgevers geen poging de verlengingsperiode te bekorten, 13% van alle werkgevers met een verlenging doet wel een poging tot duurverkorting maar zonder succes en 24% weet de duur succesvol te bekorten.

- Na afloop van de verlengingsperiode stromen minder werknemers de WIA in dan normaal: 46% versus 67%. Een kwart van de werknemers zet de WIA-aanvraag niet door na de verlenging. De overige 29% zet de aanvraag wel door, maar wordt afgewezen.
- Relatief vaak vindt werkhervatting plaats als de WIA-aanvraag na de verlenging wordt afgewezen (58%) of als de WIA-aanvraag niet meer wordt doorgezet (60%). Verder zien we dat werknemers zonder bekortingsverzoek vaak werken (51%). Dit laatste suggereert dat ook bij deze groep nog re-integratie-inspanningen zijn verricht.
- Naast de drieduizend opgelegde verlengingen is in 2018 ook ruim tweeduizend keer de loondoorbetaling vrijwillig verlengd. Dit geeft een mooi resultaat: na bijna tweederde van de vrijwillige verlengingen volgt geen WIA-aanvraag meer en anderhalf jaar na de verlengingsaanvraag heeft 76% nog een dienstverband. We kunnen daarom concluderen dat de mogelijkheid tot vrijwillige verlenging van loondoorbetaling goed helpt om het aantal WIA-aanvragen te verminderen.

Samenvattend kan op basis van rapport 1 worden geconcludeerd dat de opgelegde verlenging van de loondoorbetaling leidt tot herstel van de tekortkomingen (bij een deel van de werknemers), tot hogere werkhervatting en tot verlaging van de WIA-instroom. De daarnaast bestaande mogelijkheid om de loondoorbetaling vrijwillig te verlengen, draagt sterk bij aan het behoud van het werk en verlaging van het aantal WIA-aanvragen.

Rapport 2: Kwalitatief onderzoek door Panteia

De deelvragen in het kwalitatieve onderzoek door Panteia hebben betrekking op het reparatie van re-integratie-inspanningen na het opleggen van een verlenging, werkhervatting na een verlenging en de lessen die werkgevers en werknemers trekken uit een verlenging. De antwoorden op deze deelvragen worden geleverd in het deel van dit rapport getiteld 'Rapport 2'.

➢ Effecten van verlengingen op re-integratie-inspanningen en werkhervatting
Ten eerste is in dit onderzoek gekeken in hoeverre werkgevers die te maken krijgen met een verlenging van de loondoorbetaling of betaling van ziekengeld, daarna beter gaan inzetten op de re-integratie van de betreffende werknemer en daarmee de kans op duurzame en passende werkhervatting van deze werknemer vergroten.

Het onderzoek laat zien dat de **effecten** van de **verlenging** van **loondoorbetalingsverplichting** of betaling van **ziekengeld contextafhankelijk** zijn, dit geldt zowel voor werkgevers als voor werknemers. Hiermee bedoelen we dat er geen sprake is van een eenduidig effect van de verlenging, maar dat het effect dat optreedt afhankelijk is van verschillende omstandigheden (factoren), waaronder het ziekteverloop, de grootte van de werkgever, en de relatie tussen werkgever en werknemer.

De dossiers en interviews met werkgevers en werknemers laten zien dat zich bij de werkgevers in grote lijnen de volgende effecten van de verlenging voordoen:[1]

	Wel bekortingsverzoek	Geen bekortingsverzoek
Wel inzet op re-integratie na verlenging	• Werkgever realiseert (verbeterde) plaatsing in spoor 1. • Werkgever toont door extra onderzoek aan dat er geen re-integratiemogelijkheden zijn in spoor 1. • Werkgever vervolgt of start een re-integratietraject in spoor 2.	• Werkgever zet in op re-integratie van de werknemer, maar trekt een eigen plan en volgt niet de aanwijzingen van UWV.
Geen inzet op re-integratie na verlenging	Werkgever heeft reeds gepleegde inspanningen beter gedocumenteerd. Omstandigheden buiten invloed van de werkgever zorgen dat re-integratie niet mogelijk of nodig is: • Verslechterde gezondheid werknemer. • Werknemer werkt niet mee aan eigen re-integratie (en werkgever heeft voldoende gedaan om dit af te dwingen). • Werknemer vindt zonder hulp van de werkgever zelf ander werk.	• Werkgever maakt een financiële afweging tussen kosten re-integratie en verlenging. Vooral bij kleine dienstverbanden kan dit leiden tot een keuze om de tekortkoming niet te repareren. • Werkgever houdt rekening met de situatie van de werknemer, bijvoorbeeld een verslechterde gezondheid of het naderen van de pensioengerechtigde leeftijd.

In welke situatie welk effect optreedt, kunnen we niet zonder meer concluderen op basis van de kwalitatieve informatie uit het onderzoek. Vaak is er sprake van een complex samenspel van factoren. Bij de keuzes die werkgevers maken zullen onder andere de gezondheidssituatie van de werknemer, de feitelijke mogelijkheden die er zijn voor re-integratie in spoor 1, de gepercipieerde mogelijkheden voor herstel, financiële afwegingen, maar zeker ook sociale aspecten als de relatie met de werknemer en de waarde van de werknemer voor de organisatie een rol spelen.

Bij de groep werkgevers die geen bekortingsverzoek indienen, lijkt de verlenging weinig invloed te hebben op hun handelswijze. Zij repareren in veel gevallen namelijk de tekortkoming niet. Als ze inzetten op re-integratie volgen ze daarbij een eigen plan en niet de aanwijzingen van het UWV. Dit komt bijvoorbeeld voor als de werkgever mogelijkheden ziet voor terugkeer in de eigen functie, en daarom niet wil inzetten op re-integratie in het tweede spoor. Werkgevers kiezen er soms bewust voor om niets te doen en geen of beperkte re-integratieactiviteiten in te zetten. Hierbij kunnen sociale aspecten en de relatie tussen de werkgever en werknemer leidend in zijn in de keuze om af te wijken van de richtlijnen van de Wvp. Maar dit kan ook een gecalculeerde beslissing zijn waarbij er een afweging wordt gemaakt tussen de kosten van een re-integratietraject, de kosten van het doorbetalen van het salaris en de kansen van de betreffende werknemer op de arbeidsmarkt naar leeftijd, opleiding en het soort beperking.

[1] Dit schema is een versimpelde weergave van de werkelijkheid. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat een werkgever aanvankelijk inzet op re-integratie, maar gaandeweg concludeert dat de werknemer door een verslechterde gezondheid niet in staat is de re-integratie-inspanningen te vervolgen.

Daarnaast zien we dat in gevallen waar in het derde ziektejaar sprake is van herstel, de verlenging de werknemer meer kansen biedt op terugkeer bij de eigen werkgever, ook als de werkgever daar niet expliciet op heeft ingezet.

De werkgevers die wel een bekortingsverzoek indienen, hebben in de meeste gevallen geprobeerd de tekortkomingen in de re-integratie te repareren. Zij zijn door de verlenging aangespoord hun inzet te verbeteren of af te ronden, of om de reeds gerealiseerde inzet beter te documenteren.

Van de werknemers uit het dossieronderzoek die zijn hervat in betaald werk ten tijde van het einde van de verlengde loondoorbetalingsverplichting, heeft ongeveer de helft op dat moment werk dat door UWV als duurzame werkhervatting wordt beschouwd; dus waarbij de functie structureel van aard is en past bij de belastbaarheid van de werknemer. Als er sprake is van passende en duurzame werkhervatting in het derde ziektejaar, is dat meestal in een functie bij de eigen werkgever, zo blijkt uit de geraadpleegde dossiers en interviews. Maar in veel gevallen blijkt re-integratie ook niet mogelijk door onder andere de aard en ernst van beperkingen van de werknemer en/of doordat er geen mogelijkheden zijn voor werkhervatting bij de eigen werkgever en het tweede-spoortraject geen resultaat oplevert.

De **verlenging** lijkt daarmee **vooral effect** te hebben **op werkhervatting in die situaties waar re-integratie bij de eigen werkgever mogelijk is**. Of extra inzet voor re-integratie in het tweede spoor op langere termijn effect heeft op werkhervatting van werknemers kunnen we op basis van de beschikbare gegevens niet beoordelen.

➢ Effecten van verlengingen op werknemers

In het onderzoek is daarnaast ook gekeken welke effecten de verlengingen hebben op werknemers. In de vorige paragraaf kwam de mate van werkhervatting al aan de orde, wat uiteraard een belangrijk effect is voor de werknemer. Maar, welke effecten *ervaren* werknemers daarnaast zelf? Op basis van interviews met werknemers concluderen wij het volgende:

De **verlenging** wordt **soms door werknemers ervaren als** een **last**, doordat zij langer in onzekerheid blijven, de relatie met de werkgever soms verslechtert, en zij soms het gevoel hebben niet aan de verwachtingen te kunnen voldoen door hun beperkingen.

Andere werknemers zien de **verlenging** daarentegen **als** een **vorm van genoegdoening** voor het gebrek aan steun dat zij hebben ervaren van hun werkgever, en biedt het voor werknemers waarbij herstel optreedt in het derde ziektejaar meer kansen op terugkeer bij de eigen werkgever.

➢ Preventief effect op werkgevers

Dit onderzoek heeft zich gericht op werkgevers en werknemers die te maken hebben gehad met een verlenging. Hierdoor is het niet mogelijk een volledig beeld te krijgen van het preventieve effect op werkgevers. Het preventieve effect speelt immers ook een rol bij werkgevers die zelf geen ervaring hebben met een verlenging.

Uit de interviews met werkgevers kunnen we de volgende conclusie trekken:

Na een ervaring met een verlenging is er meer kennis en bewustwording van de richtlijnen van de Wet verbetering poortwachter en de wijze waarop UWV dit toetst. Dit kan ervoor zorgen dat de werkgever in nieuwe situaties beter inzet op de re-integratie van de werknemer.

De mogelijkheid van een verlenging wordt door arbodienstverleners richting werkgevers ook gebruikt als argument voor het tijdig en goed inzetten op re-integratie. Desondanks gaat het bij de re-integratie van langdurig zieken vaak om complexe situaties waarbij maatwerk nodig is, waardoor ook in nieuwe situaties sprake kan zijn van het niet voldoen aan de richtlijnen.

Samenvattend kan aan de hand van het kwalitatieve onderzoek over het (leer)effect van de opgelegde verlenging van de loondoorbetalingsverplichting worden geconcludeerd dat de effecten van de verlenging contextafhankelijk zijn er geen eenduidig effect van de verlenging is. De verlenging lijkt vooral effect te hebben op werkhervatting in die situaties waar re-integratie bij de eigen werkgever mogelijk is. Na een ervaring met een verlenging is er meer kennis en bewustwording van de richtlijnen van de Wet verbetering poortwachter en de wijze waarop UWV dit toetst.

Inleiding

Toetsing van het re-integratieverslag bij de WIA-aanvraag

In 2002 is de Wet verbetering poortwachter (WVP) ingevoerd. Deze wet beschrijft welke processtappen werkgever en werknemer moeten volgen als een werknemer langdurig ziek dreigt te worden. Als het tegen het einde van het tweede ziektejaar tot een WIA-aanvraag komt, moet de werknemer een verslag van de re-integratie-inspanningen gedurende de eerste twee ziektejaren meesturen. UWV toetst aan de hand hiervan of de re-integratie-inspanningen voldoende waren. Als dit niet het geval is, legt UWV de werkgever een verlenging van de loondoorbetalingsverplichting op van standaard 52 weken. De verlenging is erop gericht om de werknemer de (eerder gemiste) kans te geven alsnog naar vermogen aan het werk te komen.

UWV geeft in de beschikkingsbrief aan op welke punten de re-integratie-inspanningen zich moeten richten in de komende periode, zodat de werkgever weet wat hij kan doen om de tekortkomingen te herstellen. Als de tekortkomingen al binnen 52 weken zijn verholpen, kan de werkgever een bekortingsverzoek indienen. Als UWV constateert dat de tekortkomingen inderdaad hersteld zijn, wordt de loondoorbetalingsperiode bekort en de WIA-aanvraag weer opgepakt.

Onderzoek naar het effect van de verlenging van de loondoorbetalingsverplichting

Over wat er na het opleggen van de verlenging gebeurt, is weinig bekend: welke re-integratie-inspanningen doen werkgevers en werknemers in de verlengingsperiode en wat bereiken ze hiermee? Om meer zicht te krijgen op wat er in dit 'derde ziektejaar' gebeurt, heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) najaar 2019 opdracht gegeven tot twee deelonderzoeken: een kwantitatief onderzoek door UWV op basis van administratieve gegevens en een meer kwalitatief onderzoek door Panteia bestaande uit een dossieronderzoek, focusgroepen met vertegenwoordigers van betrokken organisaties en interviews met werkgevers en werknemers die met een verlenging van de loondoorbetaling te maken hadden.

De hoofdvraag van de onderzoeken luidt:

Welk (leer)effect heeft een verlenging van de loondoorbetalingsverplichting, opgelegd vanwege tekortkomingen in de re-integratie, op werkgevers en werknemers?

De deelvragen van het kwantitatieve onderzoek door UWV luiden als volgt:

- Hoeveel verlengingen worden opgelegd en welke type tekortkomingen in de re-integratie zien we?
- Hoe vaak wordt een bekortingsverzoek ingediend?
- Hoe vaak is het bekortingsverzoek akkoord en na hoeveel tijd gebeurt dit?
- Zijn er bij bovenstaande vragen verschillen naar kenmerken van werknemers en werkgevers?
- Hoe vaak vindt in het verlengingsjaar herstel plaats, hoe vaak is alsnog een WIA-claimbeoordeling uitgevoerd en wat was de uitkomst?
- Hoe vaak behoudt de werknemer het werk na afloop van de opgelegde verlenging?
- Zijn er bij bovenstaande vragen verschillen naar kenmerken van werknemers en werkgevers?
- Hoeveel vrijwillige verlengingen worden toegekend en wat is de duur ervan?
- In hoeverre wordt na de vrijwillige verlenging nog WIA aangevraagd en wat is daarvan de uitkomst?
- Hoe vaak behoudt de werknemer het werk na afloop van de vrijwillige verlenging?
- Zijn er bij bovenstaande vragen verschillen naar kenmerken van werknemers en werkgevers?

De deelvragen van het kwalitatieve onderzoek door Panteia luiden als volgt:

- In hoeverre repareren werkgevers en/of werknemers hun re-integratie-inspanningen nadat verlenging van de loondoorbetalingsverplichting of betaling van ziekengeld is opgelegd?
- In hoeverre leidt het opleggen van een verlenging van de loondoorbetalingsverplichting of betaling van ziekengeld (als gevolg van de reparatie van re-integratie inspanningen) tot (duurzame) werkhervatting?
- Welke lessen trekken werkgevers en werknemers uit de verlengde loondoorbetalingsverplichting of verlenging van de betaling van ziekengeld door henzelf of andere bedrijven?

Bundeling van de bevindingen in één rapport

De resultaten van beide onderzoeken zijn afzonderlijk beschreven door UWV en Panteia. Om alle resultaten in samenhang te presenteren, zijn de bevindingen van beide deelonderzoeken in één rapport gebundeld. Aangezien het kwantitatieve onderzoek eerder was afgerond, kon in het kwalitatieve deelonderzoek van Panteia worden verwezen naar deze cijfers om daarmee een beeld te geven van de omvang van de verschillende groepen in de totale populatie. UWV en Panteia dragen beide verantwoordelijkheid voor de inhoud van hun eigen deelonderzoek.

Rapport 1

Kwantitatief onderzoek door UWV

Na de verlenging van de loondoorbetaling

Bekorting, WIA-instroom en werken

Inhoudsopgave

Samenvatting **2**

1 Inleiding **5**
1.1 Achtergrond bij de toetsing van het re-integratieverslag 5
1.2 Wat gebeurt er na de verlenging? 6
1.3 Afbakening 7

2. Opgelegde verlenging van de loondoorbetalingsverplichting **8**
2.1 Aantal opgelegde verlengingen 8
2.2 Type tekortkomingen 8
2.3 Verschillen naar achtergrondkenmerken 9
2.4 Bedrijven met meerdere verlengingen over drie jaar 10

3 Bekorting van de opgelegde verlenging **12**
3.1 Achtergrond en aanpak 12
3.2 Aantal en uitkomst bekortingsverzoeken 13
3.3 Verschillen naar achtergrondkenmerken 15

4 WIA en werken na de opgelegde verlenging **18**
4.1 WIA na de opgelegde verlenging 18
4.2 Werken na de opgelegde verlenging 20

5 Vrijwillige verlenging van de loondoorbetaling **23**

6 Korte beschouwing **25**

Colofon **26**

Samenvatting

Toetsing van het re-integratieverslag bij de WIA-aanvraag

In 2002 is de Wet verbetering poortwachter (WVP) ingevoerd. Deze wet beschrijft welke processtappen werkgever en werknemer moeten volgen als een werknemer langdurig ziek dreigt te worden. Als het tegen het einde van het tweede ziektejaar tot een WIA-aanvraag komt, moet de werknemer een verslag van de re-integratie-inspanningen gedurende de eerste twee ziektejaren meesturen. UWV toetst aan de hand hiervan of de re-integratie-inspanningen voldoende waren. Als dit niet het geval is, legt UWV de werkgever een verlenging van de loondoorbetalingsverplichting op van standaard 52 weken. De verlenging is erop gericht om de werknemer de (eerder gemiste) kans te geven alsnog naar vermogen aan het werk te komen.
UWV geeft in de beschikkingsbrief aan op welke punten de re-integratie-inspanningen zich moeten richten in de komende periode, zodat de werkgever weet wat hij kan doen om de tekortkomingen te herstellen. Als de tekortkomingen al binnen 52 weken zijn verholpen, kan de werkgever een bekortingsverzoek indienen. Als UWV constateert dat de tekortkomingen inderdaad hersteld zijn, wordt de loondoorbetalingsperiode bekort en de WIA-aanvraag weer opgepakt.

Onderzoek naar het effect van de verlenging van de loondoorbetalingsverplichting

Over wat er na het opleggen van de verlenging gebeurt, is weinig bekend: welke re-integratie-inspanningen doen werkgevers en werknemers in de verlengingsperiode en wat bereiken ze hiermee? Om meer zicht te krijgen op wat er in dit 'derde ziektejaar' gebeurt, heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) in het najaar van 2019 opdracht gegeven tot twee deelonderzoeken: een kwantitatief onderzoek door UWV op basis van administratieve gegevens en een meer kwalitatief onderzoek door Panteia bestaande uit een dossieronderzoek, een focusgroepinterview met vertegenwoordigers van betrokken organisaties en interviews met vijftien werkgevers en vijftien werknemers die met een verlenging van de loondoorbetaling te maken hadden.

De hoofdvraag van de onderzoeken luidt:

> Welk (leer)effect heeft een verlenging van de loondoorbetalingsverplichting, opgelegd vanwege tekortkomingen in de re-integratie, op werkgevers en werknemers?

In het deelonderzoek van UWV komt naast de opgelegde verlenging ook de vrijwillige verlenging van de loondoorbetaling aan de orde.

Onderzoeksvragen deelonderzoek UWV

Opgelegde verlengingen en daaropvolgende bekortingsverzoeken (hoofdstuk 3)

- Hoeveel verlengingen worden opgelegd en welke type tekortkomingen in de re-integratie zien we?
- Hoe vaak wordt een bekortingsverzoek ingediend?
- Hoe vaak is het bekortingsverzoek akkoord en na hoeveel tijd gebeurt dit?
- Zijn er bij bovenstaande vragen verschillen naar kenmerken van werknemers en werkgevers?

WIA en werken na de opgelegde verlenging (hoofdstuk 4)

- Hoe vaak vindt in het verlengingsjaar herstel plaats, hoe vaak is alsnog een WIA-claimbeoordeling uitgevoerd en wat was de uitkomst?
- Hoe vaak behoudt de werknemer het werk na afloop van de opgelegde verlenging?
- Zijn er bij bovenstaande vragen verschillen naar kenmerken van werknemers en werkgevers?

Vrijwillige verlenging van loondoorbetaling (hoofdstuk 5)

- Hoeveel vrijwillige verlengingen worden toegekend en wat is de duur ervan?
- In hoeverre wordt na de vrijwillige verlenging nog WIA aangevraagd en wat is daarvan de uitkomst?
- Hoe vaak behoudt de werknemer het werk na afloop van de vrijwillige verlenging?
- Zijn er bij bovenstaande vragen verschillen naar kenmerken van werknemers en werkgevers?

Aantal opgelegde verlengingen loondoorbetaling

In 2018 werden ruim drieduizend verlengingen van de loondoorbetalingsverplichting opgelegd, waarvan 6% aan ex-werkgevers van vangnetters en 94% aan werkgevers van werknemers met een lopend dienstverband. Dit is bijna 12% van de getoetste re-integratieverslagen. De hoofdredenen voor het opleggen van een verlenging waren in 2018:

- tekortkomingen in de inzet van het eerste spoor (36%);
- fouten in de inzet van het tweede spoor (25%);
- het niet of te laat starten van de re-integratie vanwege laksheid, een inschattingsfout, of bedrijfseconomische problemen (22%);
- verkeerd medisch advies van de bedrijfsarts (14%).

Vanaf 2021 zal laatstgenoemde tekortkoming – waaraan de werkgever immers weinig kan doen – door beoogde wetgeving niet meer tot verlenging van de loondoorbetalingsverplichting leiden.

Bedrijven met meerdere opgelegde verlengingen

Van 2016 tot en met 2018 zijn 7.900 verlengingen opgelegd aan 4.300 verschillende bedrijven. Ruim driekwart van deze bedrijven kreeg gedurende die periode van drie jaar eenmalig een verlenging. Het overige kwart – hoofdzakelijk bestaande uit bedrijven met meer dan honderd werknemers – kreeg twee of meer verlengingen. In totaal 42 bedrijven – allemaal zeer grote bedrijven – kregen minimaal tien verlengingen opgelegd.

Bekorting van de opgelegde verlenging

Op 63% van de verlengingen volgt geen bekortingsverzoek. Na 37% van de opgelegde verlengingen wordt wel een bekortingsverzoek ingediend, waarvan twee derde wordt gehonoreerd. Het totaalbeeld van de mogelijke situaties na een opgelegde verlenging, is als volgt:

- 63% van de werkgevers doet geen poging de verlengingsperiode te bekorten.
- 13% doet wel een poging tot duurverkorting maar zonder succes.
- 24% weet de duur succesvol te bekorten.

Een succesvol bekortingsverzoek betekent niet altijd dat de tekortkomingen ook daadwerkelijk verholpen zijn. Aanleiding voor zo'n verzoek kan ook zijn dat de medische situatie van de werknemer zodanig verslechterd is dat re-integratie niet langer mogelijk is of dat de werknemer ondanks activerende maatregelen niet meewerkt aan de re-integratie.

WIA na de opgelegde verlenging

Na de verlenging wordt de WIA-aanvraag in een kwart van de gevallen niet meer doorgezet. Waarom dit zo is, weten we maar voor een deel van deze gevallen. In de meeste gevallen wordt hierover geen informatie in onze systemen vastgelegd. Voor zover we het weten is de belangrijkste reden herstel en soms overlijden of pensionering van de werknemer. Na driekwart van de opgelegde verlengingen wordt de WIA-aanvraag wel doorgezet. Het totaalbeeld van de mogelijke situaties wat betreft voorzetting van de WIA-aanvraag na afloop van de verlenging is als volgt:

- 46% vraagt een WIA-uitkering aan en krijgt deze toegekend.
- 29% vraagt een WIA-uitkering aan en krijgt een afwijzing.
- 9% zet de WIA-aanvraag niet door vanwege (hoofdzakelijk) herstel.
- 16% zet de WIA-aanvraag om bij UWV onbekende redenen niet door.

De 46% instroom in de WIA na een verlenging is laag vergeleken met de reguliere WIA-aanvraag, waar in de vergelijkbare periode 67% werd toegekend. Na een succesvol bekortingsverzoek wordt de WIA-aanvraag bijna altijd voortgezet. In de situatie dat er geen bekortingsverzoek is, wordt de WIA-aanvraag maar in twee derde van de gevallen voortgezet.

Werk na de opgelegde verlenging

Van de werknemers voor wie de loondoorbetaling verlengd werd, is anderhalf jaar nadien 46% aan het werk. Ter vergelijking: anderhalf jaar na een reguliere WIA-aanvraag is 36% van de werknemers aan het werk. Relatief vaak vindt werkhervatting plaats na afwijzing (58%) of na niet doorzetten (60%) van de WIA-aanvraag. Verder zien we dat werknemers zonder bekortingsverzoek vaak werken (51%). Dit laatste suggereert dat ook bij deze groep nog re-integratie-inspanningen zijn verricht.

Vrijwillige verlenging loondoorbetaling

Werkgevers kunnen bij UWV een verzoek indienen voor vrijwillige loondoorbetaling als het ernaar uitziet dat de werknemer binnenkort (volledig) terug kan keren in zijn oude werk, of om een andere oplossing te zoeken binnen het bedrijf van de werkgever of bij een andere werkgever.

- In 2018 zijn 2.300 vrijwillige verlengingen toegekend.
- Vrijwillige verlengingen zien we relatief vaak bij de overheid en bij grote bedrijven.
- De duur van de verlenging wordt niet zodanig geadministreerd dat we hierover betrouwbare statistische informatie kunnen geven.
- Na bijna twee derde van de vrijwillige verlengingen volgt geen WIA-aanvraag meer.
- Na een op de vijf vrijwillige verlengingen wordt uiteindelijk nog een WIA-aanvraag toegekend.
- Anderhalf jaar na de verlengingsaanvraag heeft 76% nog een dienstverband.

Overheid als werkgever

De twee bedrijfstakken van de overheid (onderwijs en overheid overig) springen er in enkele opzichten uit: ze vragen veel vrijwillige verlengingen aan, krijgen daarnaast relatief vaak een verlenging opgelegd en doen relatief weinig bekortingsverzoeken. In de bedrijfstak onderwijs stromen werknemers relatief vaak de WIA in na de opgelegde

verlenging, bij Overheid overig juist wat minder dan gemiddeld. Positief punt is dat bij Overheid overig relatief veel werknemers na de verlengingsperiode een dienstverband behouden.

Conclusie

Samenvattend kunnen we over het (leer)effect van de opgelegde verlenging van de loondoorbetalingsverplichting het volgende concluderen:

- Verhelpen van de tekortkomingen komt tot stand. Dit uit zich in bekortingsverzoeken en in het feit dat we juist bij de groep die geen bekortingsverzoek doet, een relatief lage WIA-instroom en een relatief hoge werkhervatting zien. De precieze mate waarin reparatieactiviteiten plaatsvinden, kunnen we echter niet vaststellen, omdat onze systemen hierover geen informatie bevatten.
- De WIA-instroom is substantieel lager na afloop van de verlengingsperiode; een kwart van de WIA-aanvragen wordt niet voortgezet.
- Het percentage werkbehoud ligt relatief hoog na een opgelegde verlenging.

Daarnaast kunnen we concluderen dat de mogelijkheid tot vrijwillige verlenging van loondoorbetaling goed helpt om aantal WIA-aanvragen te verminderen en aan het werk te blijven.

1. Inleiding

In dit inleidend hoofdstuk beschrijven we binnen welk wettelijk kader UWV re-integratieverslagen toetst, hoe het opleggen van een verlenging van de loondoorbetaling tot stand komt en hoe een werkgever deze kan bekorten (paragraaf 1.1). Vervolgens geven we aan waarom we dit onderzoek doen en welke vragen we hierbij beantwoorden (paragraaf 1.2). Tot slot beschrijven we kort hoe we de onderzoeksgroep en –periode afbakenen (paragraaf 1.3).

1.1. Achtergrond bij de toetsing van het re-integratieverslag

In 2002 is de Wet verbetering poortwachter (WVP) ingevoerd. Deze wet beschrijft welke processtappen werkgever en werknemer moeten volgen als een werknemer langdurig ziek wordt. Zo moet bij zes weken ziekte een probleemanalyse gemaakt worden en bij acht weken een plan van aanpak voor de re-integratie. De voortgang van de re-integratie moet regelmatig geëvalueerd worden en het plan van aanpak moet zo nodig worden bijgesteld. Een belangrijk moment is de eerstejaarsevaluatie. Dan wordt de tussenbalans opgemaakt en uiterlijk dan moet bepaald worden of re-integratie bij een andere werkgever (het tweede spoor) in plaats van de huidige werkgever (het eerste spoor) aan de orde is. Als het tegen het einde van het tweede ziektejaar tot een WIA-aanvraag komt, moet de werknemer een verslag van de re-integratie-inspanningen gedurende de eerste twee ziektejaren meesturen. De werkgever overhandigt hiervoor de relevante stukken aan de werknemer. Dit re-integratieverslag (RIV) moet door werkgever en werknemer ondertekend zijn. UWV toetst aan de hand hiervan of de re-integratie-inspanningen voldoende waren.

Administratieve toets op compleetheid

Eerste voorwaarde voor de toetsing is dat het re-integratieverslag alle vereiste onderdelen bevat en door de werkgever en werknemer ondertekend is[1]. De procesbegeleider van UWV controleert dit. Als het re-integratieverslag niet compleet is, vraagt hij de werkgever de ontbrekende informatie na te zenden. Als de ontbrekende stukken niet tijdig aangeleverd worden, wordt een *verlenging loondoorbetaling om administratieve redenen* opgelegd. Dit houdt in dat de loondoorbetalingsperiode met 52 weken wordt verlengd. Na ontvangst van de ontbrekende stukken toetst UWV het complete re-integratieverslag *inhoudelijk*. Dit doet de arbeidsdeskundige en waar nodig de verzekeringsarts. Als het verslag inhoudelijk akkoord blijkt, wordt de administratieve verlenging bekort. Als de inhoud niet akkoord is, wordt deze omgezet in een verlenging om inhoudelijke redenen.

Uitgangspunten bij inhoudelijke toetsing van het re-integratieverslag

UWV toetst de re-integratie-inspanningen volgens een vast protocol. De Beleidsregels beoordelingskader poortwachter[2] en de Werkwijzer Poortwachter[3] voor arbeidsdeskundigen en verzekeringsartsen van UWV zijn daarbij leidend. Een belangrijk uitgangspunt is dat UWV alleen een verlengde loondoorbetalingsplicht oplegt *als naar zijn mening het re-integratieresultaat niet bevredigend is, de re-integratie-inspanningen onvoldoende waren en dit hersteld kan worden* door alsnog de juiste inspanningen te leveren. Hiertoe wordt getoetst op vier criteria:

1. Is de werknemer naar vermogen aan het werk?
2. Zo nee, zijn de re-integratie-inspanningen voldoende geweest?
3. Zo nee, was hiervoor een deugdelijke grond?
4. Zo nee, is het nog mogelijk om het tekort te repareren?

Het resultaat wordt per definitie als bevredigend beschouwd als de werknemer weer naar vermogen aan het werk is, dat wil zeggen passend bij zijn mogelijkheden en duurzaam. Alleen als de werknemer niet naar vermogen aan het werk is, wordt bekeken of de re-integratie-inspanningen voldoende zijn geweest. Als dit niet het geval is, gaat de arbeidsdeskundige na of hiervoor een deugdelijke grond is. Om dit te kunnen beoordelen, wordt contact opgenomen met de werkgever. Tot slot gaat de arbeidsdeskundige na of het mogelijk is de tekortkoming in de re-integratie te *repareren*. Alleen als herstel van de tekortkomingen mogelijk is, legt UWV een verlenging van de loondoorbetaling op van standaard 52 weken[4]. De verlenging is erop gericht om de werknemer de (eerder gemiste) kans te geven alsnog naar vermogen aan het werk te komen.

Verlenging stopt na herstel tekortkomingen

UWV geeft in de beschikkingsbrief aan op welke punten de re-integratie-inspanningen zich moeten richten in de komende periode, zodat de werkgever weet wat hij kan doen om de tekortkomingen te herstellen. Als de tekortkomingen al binnen 52 weken zijn verholpen, kan de werkgever een bekortingsverzoek indienen. Als UWV constateert dat de tekortkomingen inderdaad hersteld zijn, wordt de loondoorbetalingsperiode bekort en de WIA-aanvraag weer opgepakt. De opgelegde verlenging heeft daarmee een reparatoir karakter. In dit rapport vermijden we

[1] Sinds maart 2017 wordt niet langer een administratieve verlenging opgelegd als de kwaliteit van de inhoud onvoldoende is. Dit na uitspraak hierover door de Centrale Raad van Beroep. Onvoldoende inhoud leidt voortaan tot een inhoudelijke verlenging, omdat de werkgever dan onvoldoende kan onderbouwen dat de re-integratie-inspanningen voldoende waren.

[2] *Beleidsregels beoordelingskader poortwachter*, geldend vanaf 18 november 2006.

[3] UWV (december 2018), *Werkwijzer Poortwachter* (https://www.uwv.nl/werkgevers/Images/werkwijzer-poortwachter.pdf) als opvolger van UWV (2011), *RIV-toets in de praktijk. Werkwijzer voor arbeidsdeskundigen en verzekeringsartsen van UWV.*

[4] Als er al een verlenging om administratieve redenen loopt, is de einddatum van de eerste verlenging bepalend voor de einddatum.

de veelgebruikte term 'loonsanctie', omdat die refereert aan een boete. De verlenging van de loondoorbetaling verbetert de kansen van de werknemer om – gegeven zijn beperkingen – naar vermogen aan het werk te blijven of te gaan. Re-integratie binnen of vanuit het eigen bedrijf biedt immers de beste kans op werkhervatting of -behoud. De werkgever of werknemer kunnen tijdens de verlengingsperiode een deskundigenoordeel aanvragen, zoals dat ook het geval is in de eerste 104 ziekteweken.

Doelgroepen toetsing re-integratieverslag

Toetsing van het re-integratieverslag met mogelijkheid tot opleggen van een verlenging van de loondoorbetaling geldt voor twee groepen *WIA-aanvragers*, namelijk:

1. werknemers met een dienstverband gedurende de eerste 104 ziekteweken (verlenging *loon*); en
2. werknemers die vanwege ziekte bij einde dienstverband de Ziektewet instromen, vandaaruit een WIA-aanvraag doen en van wie de ex-werkgever eigenrisicodrager voor de Ziektewet is[5] (verlenging *ziekengeld*).

Verhaalsanctie bij ziek uit dienst

Voor werknemers die ziek uit dienst gaan voordat de 104 weken verstreken zijn, eindigt de werkgeversverantwoordelijkheid bij het einde van het dienstverband. Voor deze werknemers moet een re-integratieverslag verstrekt worden aan UWV als ze op dat moment tien weken of langer ziek zijn[6] en de werkgever publiek verzekerd is voor de Ziektewet. Indien UWV oordeelt dat de werknemer en werkgever niet in redelijkheid hebben kunnen komen tot de verrichte re-integratie-inspanningen, dan kan het ziekengeld verhaald worden. Dit is de verhaalsanctie. Deze sanctie maakt geen deel uit van dit rapport.

UWV-commissie toetst verlengingsvoorstellen

Sinds de invoering van de poortwachtertoets worden alle rapportages waarin geconcludeerd wordt dat er reden is voor het verlengen van de loondoorbetaling, vooraf ter goedkeuring voorgelegd aan een speciaal daarvoor ingestelde commissie: de Landelijke Loonsanctiecommissie (LLC) van UWV. Het doel hiervan is te voorkomen dat werkgevers onnodig worden belast met niet-gerechtvaardigde verlengingsbeslissingen en daarmee het draagvlak voor het poortwachtersysteem te ondersteunen. Tevens borgt de LLC de landelijke uniformiteit van de opgelegde verlengingen. Het oordeel van de LLC geldt als bindend advies. Zonder akkoord van de LLC worden geen verlengingen opgelegd. De LLC komt wekelijks op twee plaatsen in Nederland bijeen. De samenstelling is wisselend, maar bestaat steeds uit een verzekeringsarts, een arbeidsdeskundige en een wetstechnisch medewerker. Alle voorstellen worden beoordeeld op de zorgvuldigheid van het onderzoek, de deugdelijkheid van de motivering en de correcte toepassing van de geldende beoordelingscriteria.

1.2. Wat gebeurt er na de verlenging?

Over wat er na een opgelegde verlenging gebeurt, is weinig bekend: welke re-integratie-inspanningen doen werkgevers en werknemers daarna en wat wordt hiermee bereikt? Naast de 'onvrijwillige' verlenging van de loondoorbetaling of het ziekengeld opgelegd door UWV, kunnen werkgevers *vrijwillige* verlenging van loondoorbetaling aanvragen. Ook hierover is weinig bekend. Om meer zicht te krijgen op wat er na verlenging gebeurt, heeft het ministerie van SZW de opdracht gegeven voor het uitvoeren van twee deelonderzoeken:

- Een kwantitatief onderzoek door UWV op basis van administratieve gegevens.
- Een kwalitatief onderzoek door Panteia bestaande uit een dossieronderzoek, een focusgroepinterview en interviews met vijftien werkgevers en vijftien werknemers die met een opgelegde verlenging van de loondoorbetaling te maken hadden.

Voorliggend rapport betreft het UWV-deelonderzoek. Naast de opgelegde verlengingen komen hierin ook de vrijwillige verlengingen van de loondoorbetaling aan de orde.

Aangenomen wordt dat de opgelegde verlengingsplicht naast een reparatoir ook een preventief effect heeft: werkgevers en hun ondersteuners proberen in de eerste twee ziektejaren de WVP zo goed mogelijk uit te voeren om zo een extra jaar loondoorbetaling te voorkomen. Dit veronderstelde preventieve effect is geen onderdeel van het onderzoek. De hoofdvraag van het onderzoek is:

> Welk (leer)effect heeft een verlenging van de loondoorbetalingsverplichting, opgelegd vanwege tekortkomingen in de re-integratie, op werkgevers en werknemers?

[5] Bij werknemers die vanuit de Ziektewet een WIA-aanvraag doen en voor wie de re-integratieverantwoordelijkheid bij UWV lag (=de werkgever was publiek verzekerd voor het Ziektewetrisico), kunnen tekortkomingen in de re-integratie tijdens de Ziektewet-periode niet tot verlenging van ziekengeld leiden.

[6] Daarnaast is een *verkort* re-integratieverslag van toepassing als de werknemer binnen zes tot tien weken na de eerste ziektedag uit dienst gaat. Ook als de bedrijfsarts verwacht dat de werknemer binnen drie maanden weer helemaal beter is, voldoet een verkorte RIV.

Onderzoeksvragen voor UWV

Opgelegde verlengingen en daaropvolgende bekortingsverzoeken (hoofdstuk 3)

- Hoeveel verlengingen worden opgelegd en welke type tekortkomingen in de re-integratie zien we?
- Hoe vaak wordt een bekortingsverzoek ingediend?
- Hoe vaak is het bekortingsverzoek akkoord en na hoeveel tijd gebeurt dit?
- Zijn er bij bovenstaande vragen verschillen naar kenmerken van werknemers en werkgevers?

WIA en werk na de opgelegde verlenging (hoofdstuk 4)

- Hoe vaak vindt in het verlengingsjaar herstel plaats, hoe vaak is alsnog een WIA-claimbeoordeling uitgevoerd en wat was de uitkomst?
- Hoe vaak behoudt de werknemer het werk na afloop van de opgelegde verlenging?
- Zijn er bij bovenstaande vragen verschillen naar kenmerken van werknemers en werkgevers?

Vrijwillige verlenging van loondoorbetaling (hoofdstuk 5)

- Hoeveel vrijwillige verlengingen worden toegekend en wat is de duur ervan?
- In hoeverre wordt na de vrijwillige verlenging nog WIA aangevraagd en wat is daarvan de uitkomst?
- Hoe vaak behoudt de werknemer het werk na afloop van de vrijwillige verlenging?
- Zijn er bij bovenstaande vragen verschillen naar kenmerken van werknemers en werkgevers?

1.3. Afbakening

Dit rapport heeft betrekking op de werknemers voor wie een loondoorbetalingsverplichting geldt en op vangnetters voor wie de ex-werkgever eigenrisicodrager voor de Ziektewet is. De eerste groep is veruit de grootste. We kijken naar werkgevers die tussen 1 januari 2016 en 31 december 2018 een verlenging opgelegd kregen. Dit wil zeggen dat de LLC het voorstel om een verlenging van loondoorbetalingsplicht op te leggen, heeft geaccordeerd. We volgen deze werknemers gedurende achttien maanden na de verlenging en kijken of er een bekortingsverzoek is ingediend, wat de uitkomst hiervan was, of de WIA-aanvraag is doorgezet en wat de uitkomst daarvan was. Daarnaast kijken we of de werknemer na afloop van de loondoorbetalingsperiode nog een dienstverband heeft. Afhankelijk van de uitkomstmaat kan de weergegeven groep kleiner zijn. Verlengingen opgelegd in 2018 kunnen in de analysefase van deze rapportage nog niet achttien maanden gevolgd zijn. Waar we achtergrondkenmerken laten zien, zijn dit gemiddelden over meerdere jaren.

2. Opgelegde verlenging van de loondoorbetalingsverplichting

Dit hoofdstuk gaat over opgelegde verlengingen van de loondoorbetaling: hoeveel waren dat er de afgelopen jaren (paragraaf 2.1) en wat was daarbij de belangrijkste tekortkoming in de re-integratie (paragraaf 2.2). We beschrijven de verschillen hierin naar kenmerken van werknemers (leeftijd, geslacht) en van werkgevers (omvang, bedrijfstak en wel/niet loondoorbetaling, paragraaf 2.3). Tot slot geven we aan hoeveel bedrijven een verlenging opgelegd krijgen en of het daarbij om een of meerdere verlengingen gaat (paragraaf 2.4).

2.1. Aantal opgelegde verlengingen

Verlengingen van de loondoorbetalingsverplichting kunnen worden opgelegd vanwege administratieve of inhoudelijke tekortkomingen. Administratieve tekortkomingen hebben te maken met het niet compleet zijn van het re-integratieverslag, inhoudelijke met tekortkomingen in de re-integratie zelf. Dit rapport gaat alleen over de inhoudelijke tekortkomingen. Tabel 2.1 laat zien dat in 2018 3.034 verlengingen[7] werden opgelegd, wat 11,7% van de getoetste re-integratieverslagen is. Het aantal getoetste re-integratieverslagen steeg tussen 2015 en 2018. Dit komt vooral omdat het aantal WIA-aanvragen bij werknemers is gestegen en het aantal eigenrisicodragers voor de Ziektewet is toegenomen.

Tabel 2.1 Opgelegde verlengingen wegens tekortkomingen in re-integratie 2015–2018

	2015	2016	2017	2018
Werknemers	2.201	2120	2.487	2.861
Eigenrisicodragers Ziektewet	72	141	148	173
Totaalaantal verlengingen	2.273	2.261	2.635	3.034
Aantal getoetste re-integratieverslagen (RIV's)	20.224	22.002	23.749	25.866
Percentage van getoetste RIV's[8]	11,2%	10,3%	11,1%	11,7%

Bronnen: LLC UWV, getoetste RIV's: bewerkingen UWV SBK Kenniscentrum

2.2. Type tekortkomingen

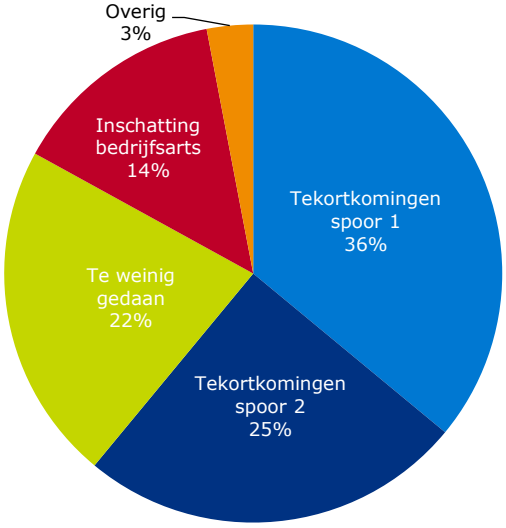
We hebben in tabel 2.2 en figuur 2.1 de redenen voor de verlenging ingedeeld in vijf categorieën en een restgroep. Onderscheiden zijn drie actoren waar de tekortkoming *primair* ontstaan is: de werkgever, de bedrijfsarts en de werknemer. De tekortkomingen van de werkgever zijn vervolgens in drie typen verdeeld: tekortkomingen in de ingezette spoor 1-re-integratie, tekortkomingen in de ingezette spoor 2-re-integratie en te weinig of te late inzet van re-integratie. Ongeacht de primaire actor, is onder de huidige wetgeving de werkgever verantwoordelijk.

In 2018 zijn tekortkomingen in de inzet van het eerste spoor verantwoordelijk voor 36% van de verlengingen, fouten in de inzet van het tweede spoor voor 25% ervan. In deze situaties is de werkgever dus wel actief bezig met de re-integratie, maar waren hierin tekortkomingen. Ruim een op de vijf tekortkomingen (22%) betreft het niet of te laat starten van de re-integratie. Redenen hiervoor kunnen bijvoorbeeld simpelweg laksheid, een inschattingsfout, maar ook bedrijfseconomische problemen zijn.
Of de werknemer wel of niet belastbaar is voor enige vorm van re-integratie en de mate waarin hij belastbaar is, is een *medisch* oordeel. Dit kan alleen een bedrijfsarts vaststellen, niet de werkgever[9]. Bij tekortkomingen in de categorie 'een verkeerd medisch advies van bedrijfsarts' oordeelt de verzekeringsarts van UWV dat de bedrijfsarts te lang heeft aangenomen dat de werknemer niet belastbaar is voor re-integratie of dat de (uren)opbouw van de re-integratie te langzaam was. Bij 11 tot 14% vormde dit de hoofdreden voor het opleggen van een verlenging. Dat is ongeveer 1,5% van alle getoetste re-integratieverslagen. Door een voorgenomen wetswijziging zal het vanaf 2021 niet meer voorkomen dat de werkgever verantwoordelijk gesteld wordt voor een verschil in inzichten tussen zijn bedrijfsarts en de verzekeringsarts van UWV: dit type tekortkoming komt dan te vervallen. Ook bij de verlengingen met als hoofdreden tekortkomingen in de re-integratie door de werkgever, kan een voorwaardelijke medische component zitten. De wetswijziging kan ook daar impact hebben.

7 Sinds 2018 maakt UWV voor de telling van het aantal verlengingen gebruik van de registratie van de LLC. Zie: *Kwantitatieve informatie 2018*, UWV en Deursen, C. van (2018). *Toetsing van het re-integratieverslag (RIV). Resultaten naar bedrijfsomvang en bedrijfstak*. UWV.
8 De UWV-registratie laat een onderscheid tussen re-integratieverslagen van werknemers en van eigenrisicodragers voor de Ziektewet niet toe. Om die reden wordt in tabel 2.1 alleen een totaalcijfer gegeven. Het onderscheid bij de opgelegde verlengingen is een herleiding van UWV SBK Kenniscentrum op basis van bestandskoppelingen.
9 Bij twijfel kunnen werkgever of werknemer een deskundigenoordeel aanvragen bij UWV.

Verlengingen als gevolg van het niet meewerken van de werknemer (en vervolgens als werkgever hier onvoldoende actie tegen ondernemen) komen heel weinig voor. In het rapport *Toetsing van het re-integratieverslag 2015–2017*[10] wordt uitgebreider verslag gedaan van de tekortkomingen in de re-integratie.

Figuur 2.1 Opgelegde verlengingen 2018, naar hoofdtype tekortkoming



Tabel 2.2 Opgelegde verlengingen naar hoofdtype tekortkoming, 2015–2018

Type tekortkoming	2015	2016	2017	2018
Werkgever: inhoud re-integratie 1e spoor	32%	38%	37%	36%
Werkgever: inhoud re-integratie 2e spoor	27%	26%	25%	25%
Werkgever: geen, onvoldoende of late re-integratie	27%	20%	24%	22%
Bedrijfsarts: medische inschatting	11%	13%	12%	14%
Werknemer: medewerking niet 'afgedwongen'	1%	0%	0%	0%
Overige redenen en onbekend	2%	2%	2%	3%
Totaal	100%	100%	100%	100%

Bron: LLC UWV

2.3. Verschillen naar achtergrondkenmerken

In tabel 2.3 wordt per type tekortkoming aangegeven hoe deze verdeeld is naar leeftijd, geslacht, herkomstgroep bedrijfstak en bedrijfsomvang. Dit kan vergeleken worden met de gemiddelde verdeling, die in de laatste kolom (Totaal) is weergegeven.

Verschillen in tekortkomingen naar leeftijd en geslacht van werknemers

Zo zien we dat gemiddeld over 2016–2018 59% van de verlengingen een vrouw betrof en 41% een man. Kijken we vervolgens naar de man-vrouwverhouding bij de verschillende type tekortkomingen, dan zien we dat de verhouding daar ongeveer hetzelfde is. Alleen bij de tekortkoming op de medische inschatting van de bedrijfsarts, zien we dat dit meer dan gemiddeld vrouwen betreft (65% versus 59% gemiddeld). Bij leeftijd valt alleen op dat niet-meewerkende werknemers vaker dan gemiddeld in de leeftijdsgroep van 35 tot 44 jaar vallen. Dit type tekortkoming komt echter maar heel weinig voor (<1%), dus het kan toeval zijn.

Verschillen in tekortkomingen naar bedrijfstak, bedrijfsomvang en wel/niet loondoorbetaling

Ruim de helft van de verlengingen (56%) wordt opgelegd aan de grote bedrijven met vijfhonderd of meer werknemers, slechts 7% aan bedrijven tot tien werknemers (tabel 2.3). Er zijn verschillen in het type tekortkomingen tussen bedrijfstakken, maar die zullen ten minste deels te maken hebben met het feit dat de ene bedrijfstak meer grote bedrijven heeft dan de andere (tabel 2.3). Bij de kleine bedrijven is relatief vaak sprake van tekortkomingen in spoor 2, bij de 500-plusbedrijven betreffen de tekortkomingen relatief vaak spoor 1. Van de verlengingen betreft gemiddeld 5% een eigenrisicodrager voor de Ziektewet (de werkgever betaalt ziekengeld aan de ex-werknemer), de overige 95% zijn werkgevers waarbij de werknemer nog een dienstverband heeft. Minder dan gemiddeld zien we bij eigenrisicodragers tekortkomingen in spoor 1.

[10] UWV, december 2018.

Tabel 2.3 Type tekortkoming naar kenmerken werknemer en werkgever, 2016–2018

Kenmerk	Spoor 1	Spoor 2	Onvol-doende	Medisch	Werk-nemer	Overig	Totaal
Leeftijd werknemer							
<25 jaar	1%	2%	1%	1%	5%	1%	1%
25-34 jaar	10%	13%	12%	12%	10%	14%	12%
35-44 jaar	22%	20%	22%	22%	48%	18%	22%
45-54 jaar	32%	31%	31%	29%	19%	32%	31%
≥55 jaar	34%	33%	32%	35%	14%	36%	34%
Geslacht werknemer							
Man	42%	42%	40%	34%	52%	45%	40%
Vrouw	58%	58%	60%	66%	48%	55%	60%
Bedrijfstak werkgever							
A Landbouw, visserij, voeding	3%	4%	2%	3%	0%	3%	3%
B Bouw en hout	2%	3%	2%	1%	0%	2%	2%
C Industrie sec	8%	10%	8%	6%	0%	8%	8%
D Winkelbedrijf en groothandel	10%	13%	10%	9%	0%	12%	11%
E Transport	7%	5%	6%	5%	10%	5%	6%
F Financiële en dienstverlening	10%	9%	10%	13%	5%	9%	10%
G Uitzendbedrijven	1%	3%	2%	2%	5%	1%	2%
H Gezondheid	21%	22%	22%	23%	33%	20%	22%
I Overheid onderwijs	9%	8%	10%	8%	0%	13%	9%
J Overheid overig	24%	12%	20%	19%	43%	19%	19%
K Overig bedrijf en beroep	5%	9%	7%	8%	5%	7%	7%
Overig en onbekend	0%	1%	1%	1%	0%	0%	1%
Bedrijfsomvang werkgever							
1-10 werknemers	4%	10%	7%	6%	5%	4%	6%
11-25 werknemers	5%	8%	6%	5%	5%	9%	6%
26-100 werknemers	10%	14%	12%	12%	5%	10%	12%
101-500 werknemers	18%	21%	18%	17 %	10%	22%	19%
>500 werknemers	63%	45%	56%	58%	76%	56%	56%
Herkomstgroep							
Werknemer loondoorbetaling	97%	92%	92%	92%	95%	99%	94%
Eigenrisicodrager ZW	3%	8%	8%	8%	5%	1%	6%
Totaal kolom%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Totaal rij%	37%	25%	22%	13%	0%	2%	100%

2.4. Bedrijven met meerdere verlengingen over drie jaar

Jaarlijks vraagt ongeveer 0,5% van de werknemers een WIA-uitkering aan, dus voor ruwweg 1 op de 200 werknemers moet jaarlijks een RIV getoetst worden. Bij 12% daarvan, dus bij ruwweg 1 op de 1.700 werknemers, wordt een verlenging opgelegd. Hiermee is dus de kans voor een willekeurig klein bedrijf om een verlenging te krijgen, heel klein. En grote bedrijven, met duizenden werknemer en daarmee tientallen WIA-aanvragers, hebben hierop juist een grote kans. Tabel 2.4 toont hoeveel bedrijven tussen 1 januari 2016 en 31 december 2018 minimaal eenmaal één verlenging opgelegd kregen. In totaal zijn dat ruim vierduizend bedrijven. Voor 977 bedrijven geldt dat ze niet één, maar meerdere verlengingen kregen in die drie jaar. Logischerwijs komen meerdere verlengingen vooral bij grote werkgevers voor. Van de 500-plus bedrijven bleef het in 37% van de gevallen bij één verlenging gedurende de drie jaren, 23% kreeg er twee en 35% kreeg er drie tot tien. 4% van de grote bedrijven (42 stuks) kreeg meer dan tien keer een verlenging opgelegd. Daarvan hebben 32 bedrijven meer dan vijfduizend werknemers, de overige tien hebben duizend tot vijfduizend werknemers.

Tabel 2.4 Aantal bedrijven met één en meer verlengingen gedurende drie jaren (2016–2018)

	1	2	3-10	>10	Totaal
Aantal					
1-10 werknemers	508	3	-	-	511
11-25 werknemers	475	8	-	-	483
26-100 werknemers	861	27	1	-	889
101-500 werknemers	1.004	173	39	-	1.216
>500 werknemers	435	272	412	42	1.161
Totaal*	3.290	483	452	42	4.267
Relatief (rij%)					
1-10 werknemers	99%	1%	0%	0%	100%
11-25 werknemers	98%	2%	0%	0%	100%
26-100 werknemers	97%	3%	0%	0%	100%
101-500 werknemers	83%	14%	3%	0%	100%
>500 werknemers	37%	23%	35%	4%	100%
Totaal	77%	11%	11%	1%	100%

*Inclusief 7 bedrijven waarvan we het aantal werknemers niet konden vaststellen.

3. Bekorting van de opgelegde verlenging

De opgelegde loondoorbetalingsverlenging kan bekort worden als de tekortkomingen verholpen zijn. De werkgever dient hiervoor een gemotiveerd bekortingsverzoek in bij UWV. In dit hoofdstuk staan deze bekortingsverzoeken centraal. In paragraaf 3.1 geven we achtergrondinformatie over het indienen van een bekortingsverzoek en over de manier waarop we de bekortingsverzoeken tellen. Daarna volgt informatie over het aantal bekortingsverzoeken, het resultaat ervan en de gemiddelde duur van de verlengingen (3.2). Paragraaf 3.3 beschrijft kenmerken van werknemers en werkgevers met bekortingsverzoeken en laat zien of het voor een bekortingsverzoek ook uitmaakt wat het type tekortkoming was.

3.1. Achtergrond en aanpak

In deze paragraaf beschrijven we kort – als achtergrond - de formele termijnen rond het bekorten van een opgelegde verlenging en het weer oppakken van de WIA-aanvraag. Vervolgens verantwoorden we de wijze waarop we voor deze analyse bepalen of er al dan niet een bekortingsverzoek is ingediend.

Verlengingsduur en beslistermijnen

Een verlenging van de loondoorbetalingsverplichting wordt altijd opgelegd voor een duur van 52 weken vanaf het einde van de reguliere loondoorbetalingsperiode, of deze nu op administratieve of op inhoudelijke gronden is (box 3.1). Als de administratieve tekortkoming succesvol hersteld is door het leveren van de benodigde aanvullende informatie, wordt het re-integratieverslag inhoudelijk getoetst. Als de re-integratie-inspanningen vervolgens voldoende blijken te zijn, wordt de administratieve verlenging bekort. Als de re-integratie-inspanningen onvoldoende blijken, wordt deze omgezet in een verlenging op inhoudelijke gronden. De einddatum van de loondoorbetalingsverplichting blijft echter gelijk, deze kan nooit langer dan 52 weken worden.

Box 3.1 Termijnen bij toetsing van het re-integratieverslag

Toetsingstermijnen re-integratieverslag
- Uiterlijk zes weken voor einde wachttijd.
- Bij opleggen verlenging: voor einde wachttijd en loondoorbetalingsperiode.

Verlengingsduur
- Standaard 52 weken op grond van WIA art. 25 lid 9 en 14, verminderd met het aantal dagen dat UWV te laat is met de beschikking.

Opstart WIA-claimbeoordeling na verlenging
- Uiterlijk zes weken voor einde maximale verlengingstermijn (art. 24, 64 WIA)

Beslisdatum bekortingsverzoek
- Binnen drie weken na ontvangst bekortingsverzoek (art. 25 lid 12 en 13 WIA).

Uiterste afgiftedatum beschikking WIA-recht na verlenging of na akkoord bekortingsverzoek
- Binnen zes weken een beschikking over het WIA-recht (art. 25 lid 15 WIA).
- In het verlengde hiervan geldt: als het bekortingsverzoek akkoord is, wordt de verlenging na zes weken opgeheven.

Aanpak analyse

In box 3.2 wordt beschreven hoe de informatie over bekortingsverzoeken en WIA-aanvragen wordt vastgelegd, met welke onzuiverheden we daarom rekening houden in de analyses en hoe we de analyse van de bekortingsverzoeken aanpakken.

Box 3.2 Aanpak telling en duurbepaling bekortingsverzoeken

Bij de inrichting van de registratiesystemen voor de UWV-uitvoeringsprocessen werd niet altijd optimaal rekening gehouden met het ook kunnen benutten van de ingevoerde gegevens voor statistieken en onderzoek. Dit geldt ook voor het systeem waarin de WIA-aanvragen, loondoorbetalingsverlengingen en -bekortingsverzoeken worden geadministreerd (SMF genaamd). Een geheel zuivere telling van bekortingsverzoeken na de verlenging om inhoudelijke reden en de uitkomst ervan is daarom niet mogelijk. Wel kunnen we het aantal bekortingsverzoeken, de verstreken duur sinds het opleggen van de verlenging en de uitkomst van het bekortingsverzoek *benaderen*. Om duidelijk te maken waarom een zuivere telling niet mogelijk is, lichten we hieronder toe hoe de gegevens in het uitvoeringsproces tot stand komen.

Eerste WIA-aanvraag
Voor onze analyse maken we gebruik van administratieve informatie die binnen de uitvoeringskantoren wordt vastgelegd nadat een WIA-aanvraag in behandeling wordt genomen. De procesbegeleider opent dan het product 'WIA eerste aanvraag' (of een vergelijkbaar product voor WIA-aanvragen vanuit de Ziektewet). Als er naar aanleiding van het re-integratieverslag een verlenging wordt opgelegd (dit kan om administratieve of inhoudelijke redenen zijn), wordt het product 'WIA eerste aanvraag' *tussentijds* afgesloten met als reden 'inhoudelijke verlenging' of 'administratieve verlenging'. In de praktijk gebeurt dit niet altijd zuiver: de afsluitredenen administratief en inhoudelijk worden soms door elkaar gebruikt. Hier moeten we in onze telling rekening mee houden. Daarnaast wordt het product 'WIA eerste aanvraag' soms – abusievelijk – niet *tussentijds* afgesloten na een verlenging, maar in plaats daarvan *geheel* afgesloten met als afsluitreden dat de WIA-aanvraag is afgewezen. Dit laatste heeft geen consequenties voor het uitvoeringsproces – de klant ondervindt hiervan geen nadeel, de WIA-aanvraag wordt ook dan voortgezet – maar we moeten hier bij de samenstelling van het analysebestand rekening mee houden.

Bekortingsverzoek
Als naar aanleiding van de administratieve verlenging het re-integratieverslag wordt aangevuld of wanneer een werkgever na een inhoudelijke verlenging een gemotiveerd bekortingsverzoek indient, wordt een nieuw WIA-product geopend: het WIA-bekortingsverzoek. Dit product wordt meestal afgesloten met een van de volgende drie redenen: 'administratieve verlenging gehandhaafd', 'inhoudelijke verlenging gehandhaafd' of 'bekortingsverzoek gehonoreerd'. Ook hier is het onderscheid tussen administratief en inhoudelijk niet altijd nauwkeurig. Werkgevers kunnen volgtijdelijk meerdere bekortingsverzoeken indienen, bijvoorbeeld eerst vanwege een administratieve verlenging en als dat verzoek gehonoreerd is nog vanwege een inhoudelijke verlenging. Of de eerste reparatie van de inhoudelijke tekortkoming wordt niet voldoende bevonden, waarna verder aan de re-integratie wordt gewerkt en opnieuw een bekortingsverzoek wordt ingediend. Soms wordt het product WIA-bekortingsverzoek echter ook ingezet als een interne herstelactie: in de eerste weken na de LLC-datum zien we nog veel 'bekortingsverzoeken' met als uitkomst dat de administratieve verlenging in stand blijft.

Afbakening bekortingsverzoek in de analyse
We tellen in dit rapport alleen de bekortingsverzoeken die binnen een normale termijn *na* de datum van het LLC-akkoord worden afgerond. Een harde grens is daarbij niet te trekken, niet aan de onderkant en ook niet aan de bovenkant. Gekozen is voor de volgende afbakening: bekortingsverzoeken beschikt tussen 5 en 46 weken na de LLC-datum. Snelle bekortingsverzoeken lijken vaak het resultaat van een interne herstelactie in plaats van een formeel verzoek van de werkgever. Bekortingsverzoeken die in de laatste ~~zes~~ weken voor de einddatum van de verlengingsperiode worden beschikt, leiden in de praktijk niet of nauwelijks tot een duurverkorting omdat de WIA-beschikking pas zes weken na een gehonoreerd bekortingsverzoek plaatsvindt (zie box 3.1).

WIA-doorstart na de verlenging
Na honorering van het bekortingsverzoek of zes weken voor het einde van de verlengingsperiode van 52 weken wordt een nieuw WIA-product geopend, genaamd WIA-aanvraag zonder RIV. Dus een voortzetting van de oorspronkelijke WIA-aanvraag waarbij het re-integratieverslag niet opnieuw getoetst hoeft te worden: ofwel omdat de tekortkomingen verholpen zijn, ofwel omdat er hoe dan ook geen nieuwe verlenging meer opgelegd kan worden. Gekozen is voor een marge van achttien maanden.

Beslisregels in deze analyse
Producten voortvloeiend uit eenzelfde WIA-aanvraag krijgen hetzelfde registratienummer. Voor onze telling van het aantal bekortingsverzoeken na een inhoudelijke verlenging en de duur ervan, combineren we de informatie over de drie typen WIA-producten (onder hetzelfde registratienummer), de datum waarop ze zijn geopend en het resultaat/de afsluitreden met de datum waarop de LLC-akkoord gaf op een verlenging van de loondoorbetalingsplicht. Omdat we daarbij beslisregels toepassen over wat we wel en niet als een bekortingsverzoek of voortgezette WIA-aanvraag aanmerken, kunnen de cijfers in dit rapport afwijken van cijfers in het kader van de reguliere verantwoording, zoals wel gebruikt in de tabel 2.1.

3.2. Aantal en uitkomst bekortingsverzoeken

Deze paragraaf geeft inzicht in het aantal bekortingsverzoeken, de uitkomst ervan en de gemiddelde duur van de verlengingen.

Na 37% van verlengingen volgt een bekortingsverzoek

Hoe vaak volgt na een opgelegde verlenging een bekortingsverzoek en zo ja, hoe snel? Gemiddeld over de periode 2016 tot en met eerste helft 2018 volgde op 37% van de opgelegde verlengingen één of meer bekortingsverzoeken (tabel 3.1). Meestal wordt één bekortingsverzoek ingediend, in 13% van de gevallen volgt – als het eerste verzoek niet gehonoreerd wordt – een tweede bekortingsverzoek en sporadisch nog een derde, vierde of vijfde bekortingsverzoek.

Tabel 3.1 Bekortingsverzoeken na opgelegde verlenging, 2016–2018 1e helft

Jaar	Aantal verlengingen	Aantal met ≥1 bekortingsverzoek	Percentage met ≥1 bekortingsverzoek
2016	2.241	846	38%
2017	2.614	934	36%
2018 – 1e helft	1.416	536	38%
Totaal	6.271	2.316	37%

Tijd tot eerste bekortingsverzoek gemiddeld ongeveer vijf maanden jaar

Na hoeveel tijd volgt een eerste bekortingsverzoek? In onze analyse gaan we daarbij uit van de datum waarop een beslissing wordt genomen over het bekortingsverzoek. Zoals te lezen is in box 3.1 moet deze beslissing drie weken na het indienen van het verzoek genomen zijn. Een kwart van de beslissingen over het eerste bekortingsverzoek valt binnen 133 dagen, de helft binnen 192 dagen en driekwart binnen 252 dagen (niet in tabel). Geteld is vanaf het moment dat de LLC het voorstel voor verlenging geaccordeerd heeft. Gemiddeld wordt een eerste bekortingsverzoek na 190 dagen (ruim een half jaar) beslist, gerekend vanaf de datum van het LLC-akkoord. Ervan uitgaande dat dit akkoord gemiddeld zes weken voorafgaand aan de ingangsdatum van de verlenging (=einde wachttijd WIA) afgegeven werd, is de gemiddelde duur tot het eerste bekortingsverzoek vijf maanden.

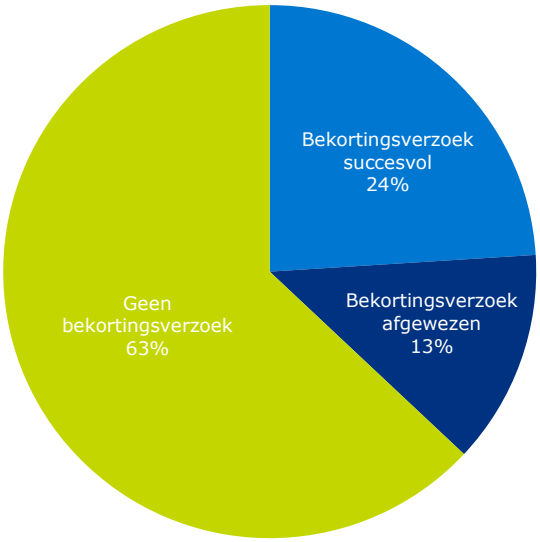
65% van de bekortingsverzoeken is uiteindelijk succesvol

Zoals hierboven aangegeven, wordt bij 37% van de opgelegde verlengingen een bekortingsverzoek ingediend. Daarvan wordt 65% gehonoreerd en 35% niet. Ongeveer twee derde van de bekortingsverzoeken is dus uiteindelijk (soms zijn daar meerdere verzoeken voor nodig) succesvol. Tabel 3.2 en figuur 3.1 laten het totaalbeeld van de reacties op een loondoorbetalingsverlenging zien: 63% van de werkgevers doet geen poging de 52 weken te bekorten, 13% doet wel een of meer pogingen maar zonder succes en 24% weet de duur succesvol te bekorten.

Tabel 3.2 Bekorting van de opgelegde verlenging, 2016–2018 1e helft

Jaar	Geen bekortingsverzoek	Bekortingsverzoek (en) niet akkoord	(Laatste) bekortingsverzoek akkoord	Totaal
2016	62%	13%	25%	100%
2017	64%	13%	23%	100%
2018 – 1e helft	62%	13%	25%	100%
Totaal	63%	13%	24%	100%

Figuur 3.1 Bekorting van de opgelegde verlenging, 2016–2018 1e helft totaal



Schatting: gemiddelde duur loondoorbetaling is bijna elf maanden

Een kwart van de werkgevers weet de opgelegde verlenging te bekorten. Dit heeft als gevolg dat de gemiddelde duur van de verlengingen in de praktijk niet 52 weken, maar korter uitpakt. Hoeveel korter moeten we schatten. We hebben namelijk niet de beschikking over de precieze datum waarop de loondoorbetalingsverplichting stopt. We nemen daarom aan dat de beëindigingsdatum ongeveer zes weken na de beslissing op het bekortingsverzoek ligt[11]. Anderzijds ligt de datum van akkoord door de LLC weer gemiddeld zes weken voor de ingangsdatum van de verlenging. Dit heft elkaar op. Bij een succesvol bekortingsverzoek is de gemiddelde duur tot deze beschikking 198 dagen. Bij de overige 76% gaan we uit van een duur van 365 dagen. We schatten de gemiddelde duur daarmee op 0,24*198+0,76*365 = 325 dagen. De gemiddelde duur van een verlenging is daarmee iets minder dan elf maanden. We tekenen daarbij aan dat het een maximum betreft. Als het bekortingsverzoek te laat wordt afgehandeld, wordt de zes weken doorlooptijd tot de beëindigingsdatum evenredig korter. En ook zonder bekortingsverzoek kan de duur van de verlenging in de praktijk korter uitvallen dan 365 dagen[12].

3.3. Verschillen naar achtergrondkenmerken

Deze paragraaf beschrijft kenmerken van werknemers en werkgevers met bekortingsverzoeken en laat zien of het voor een bekortingsverzoek ook uitmaakt wat het type tekortkoming was.

Kenmerken van werknemers bij bekortingsverzoek

Voor het indienen van een bekortingsverzoek of voor de uitkomst ervan maakt het niet uit of de verlenging een mannelijke of vrouwelijke werknemer betreft. Wel zien we dat minder bekortingsverzoeken worden ingediend voor (de kleine groep) jongere werknemers, maar dit verschil is niet significant en kan dus op toeval berusten (tabel 3.3).

Kenmerken werkgevers bij bekortingsverzoek

Wat de bedrijfstak betreft valt op dat de overheid overig weinig bekortingsverzoeken indient: na 77% van de opgelegde verlengingen volgt *geen* bekortingsverzoek, tegenover een gemiddelde van 63% (tabel 3.3). Bij de sectoren bouw en hout en industrie worden relatief vaak *wel* bekortingsverzoeken gedaan. Het hoogste percentage geaccordeerde bekortingen zien we ook bij deze twee bedrijfstakken: 35% bekortingen bij bouw en hout en 34% bij de industrie. Kleine bedrijven, tot honderd werknemers, doen vaker dan gemiddeld een bekortingsverzoek. De heel grote bedrijven (vanaf vijfhonderd werknemers) doen relatief vaak *geen* bekortingsverzoek. Bij de allerkleinste bedrijven wordt de opgelegde verlenging het vaakst bekort (33%), bij de 500-plus bedrijven het minst vaak (20%). Eigenrisicodragers voor de Ziektewet doen wat vaker dan gemiddeld een bekortingsverzoek, maar dit wordt relatief vaak niet gehonoreerd. Hierdoor ligt het percentage waarbij de verlengingsduur succesvol wordt bekort op een gemiddeld niveau.

[11] In de situatie dat UWV te laat een beslissing neemt over het bekortingsverzoek, is dit korter kan zes weken.
[12] Bijvoorbeeld bij overlijden, herstel of bij een vaststellingsovereenkomst waarbij de werknemer ontslagen wordt. Hierop geven onze data geen zicht.

Tabel 3.3 Kenmerken bij bekortingsverzoeken, 2016–2018 1e helft

Kenmerk	Geen bekortings-verzoek	Bekortingsver-zoek(en) niet akkoord	(Laatste) bekortingsver-zoek akkoord	Totaal
Leeftijd werknemer				
<25 jaar	70%	8%	21%	100%
25-34 jaar	63%	13%	24%	100%
35-44 jaar	64%	12%	24%	100%
45-54 jaar	63%	13%	24%	100%
≥55 jaar	62%	13%	24%	100%
Geslacht werknemer				
Mannen	63%	13%	24%	100%
Vrouwen	63%	14%	24%	100%
Bedrijfstak werkgever				
A Landbouw, visserij, voeding	59%	16%	24%	100%
B Bouw en hout	54%	11%	35%	100%
C Industrie sec	52%	15%	34%	100%
D Winkelbedrijf en groothandel	61%	13%	26%	100%
E Transport	63%	14%	23%	100%
F Financiële en dienstverlening	60%	14%	26%	100%
G Uitzendbedrijven	60%	14%	26%	100%
H Gezondheid	61%	14%	26%	100%
I Overheid onderwijs	66%	14%	20%	100%
J Overheid overig	77%	9%	14%	100%
K Overig bedrijf en beroep	54%	14%	32%	100%
Bedrijfsomvang werkgever				
1-10 werknemers	54%	12%	33%	100%
11-25 werknemers	53%	17%	30%	100%
26-100 werknemers	53%	16%	31%	100%
101-500 werknemers	61%	14%	25%	100%
>500 werknemers	68%	11%	20%	100%
Herkomstgroep				
Werknemers loondoorbetaling	63%	13%	24%	100%
Eigenrisicodragers ZW	58%	18%	24%	100%
Totaal	63%	13%	24%	100%

*Door afronding kan de rij-som uitkomen op 99% of 101%.

Type tekortkoming en bekortingsverzoek

Succesvolle bekortingsverzoeken worden veruit het vaakst gedaan bij tekortkomingen in het tweede spoor: 35% tegenover 24% gemiddeld (tabel 3.4). Bij tekortkomingen als gevolg van de medische inschatting van de bedrijfsarts of als het gevolg van het niet adequaat reageren op onvoldoende medewerking van de werknemers, wordt het vaakst *geen* bekortingsverzoek ingediend. Bij de laatste categorie maken we wel het voorbehoud dat deze zeer weinig voorkomt: slechts zeventien keer. De bevinding kan dus toeval zijn.

Tabel 3.4 Bekortingsverzoek naar type tekortkoming, 2016–2018 1e helft

Type tekortkoming	Geen bekortings-verzoek	Bekortings-verzoek(en) niet akkoord	(Laatste) bekor-tingsverzoek akkoord	Totaal
Werkgever: inhoud re-integratie 1e spoor	68%	12%	20%	100%
Werkgever: inhoud re-integratie 2e spoor	51%	14%	35%	100%
Werkgever: geen, onvoldoende of late re-integratie	64%	12%	25%	100%
Bedrijfsarts: medische inschatting	70%	15%	16%	100%
Werknemer: medewerking niet 'afgedwongen'	76%	6%	18%	100%
Overige redenen en onbekend	65%	19%	16%	100%
Totaal	63%	13%	24%	100%

4. WIA en werken na de opgelegde verlenging

Doel van de opgelegde verlenging is herstel van de tekortkomingen in de re-integratie, om zo te zorgen dat werknemer naar vermogen aan het werk kan gaan. Of deze werknemers daadwerkelijk *naar vermogen* aan het werk komen, kunnen we in deze analyse niet nagaan omdat dit niet in onze registraties wordt vastgelegd. Wel laten we zien hoe vaak de werknemers na afloop nog een dienstverband heeft (paragraaf 4.2). Of daarbij ook sprake is van werken naar vermogen weten we niet. Als eerste beschrijven we in dit hoofdstuk echter in hoeverre de WIA-aanvraag nog wordt doorgezet na een verlenging en wat dan de uitkomst van de claimbeoordeling is (paragraaf 4.1).

4.1. WIA na de opgelegde verlenging

Door de verlenging van de loondoorbetaling wordt de WIA-aanvraag gepauzeerd (in UWV-termen: 'tussentijds afgesloten'). UWV pakt de WIA-aanvraag weer op na goedkeuring van een bekortingsverzoek of anders tegen het einde van de verlengingsperiode van 52 weken. In deze paragraaf wordt beschreven hoe vaak de werknemer de WIA-aanvraag dan nog doorzet en wat de uitkomst van de doorgezette aanvraag is.

Na driekwart van de opgelegde verlengingen volgt een WIA-aanvraag

Wordt de WIA-aanvraag nog doorgezet na afloop van de – al dan niet bekorte – verlenging? In de meerderheid is dat wel het geval: bij 75% van de opgelegde verlengingen wordt de WIA-aanvraag doorgezet, bij 25% niet. Als de WIA-aanvraag wordt doorgezet, leidt dit bij 61% tot een toekenning en bij 39% tot een afwijzing.

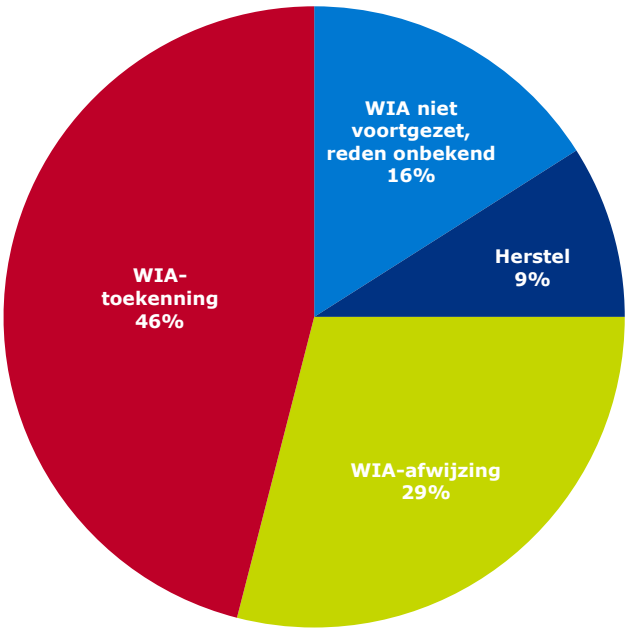
Na kwart van de verlengingen wordt de WIA-aanvraag niet meer doorgezet

Bij 25% wordt de WIA-aanvraag niet voortgezet. In bijna twee derde van deze gevallen geven de UWV-registraties geen informatie over de reden van het niet doorzetten. In ruim een derde van deze gevallen is de reden wel vastgelegd. In grote meerderheid betreft de reden dan 'herstel'. In veel mindere mate zijn het bereiken van de pensioenleeftijd of overlijden redenen om de WIA-aanvraag niet opnieuw op te pakken.
Wij gaan ervan uit dat 'herstel' een verzamelterm is waaronder ook andere redenen kunnen vallen dan medisch herstel, zoals beëindiging van het dienstverband, bijvoorbeeld met een vaststellingsovereenkomst.

46% stroomt na verlenging alsnog de WIA in

Figuur 4.1 geeft de verdeling van de hierboven beschreven vier mogelijk situaties. Al met al krijgt 46% alsnog een WIA-uitkering toegekend en ruim de helft (54%) dus niet. Tabel 4.1 laat hierbij ook een uitsplitsing naar het al dan niet (succesvol) indienen van een bekortingsverzoek zien.

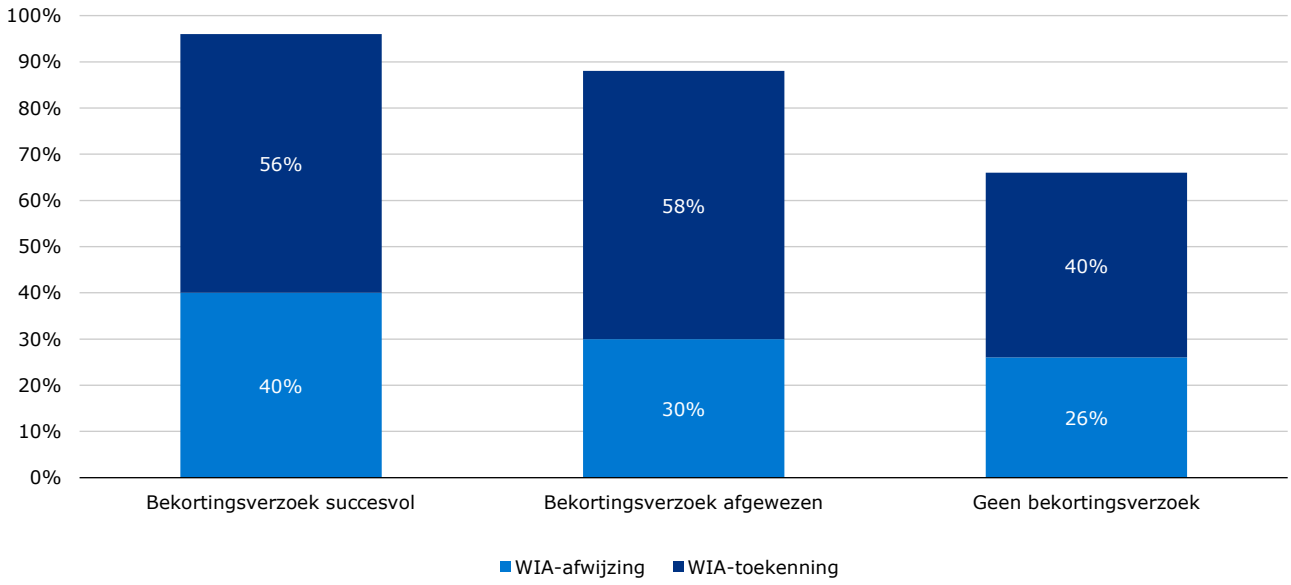
Figuur 4.1 Al dan niet voortzetten WIA-aanvraag en uitkomst ervan, 2016–2018 1e helft



WIA-aanvraag versus bekortingsverzoek

Na de verlenging wordt 75% van de WIA-aanvragen voortgezet. Is hierin een verschil tussen werkgevers die een bekortingsverzoek indienen en werkgevers die dit niet doen? Bij werkgevers die een bekortingsverzoek indienen en gehonoreerd krijgen, wordt de WIA-aanvraag in grote meerderheid doorgezet (96%), iets minder vaak gebeurt dit na een afgewezen bekortingsverzoek (88%). Is er geen bekortingsverzoek gedaan, dan wordt de WIA-aanvraag maar in 66% van de gevallen voortgezet (figuur 4.2 en tabel 4.1).

Figuur 4.2 Percentage werkgevers dat WIA-aanvraag voortzet, naar bekortingsverzoek, 2016–2018 1e helft



Tabel 4.1 WIA-voortzetting na de opgelegde verlenging, 2016–2018 1e helft

	Geen bekortings-verzoek	Bekortings-verzoek(en) niet akkoord	(Laatste) bekortings-verzoek akkoord	Totaal kolom %	Totaal aantal kolom
WIA-aanvraag niet voortgezet					
Geen informatie over reden	22%	9%	3%	**16%**	985
Met opgaaf van reden	13%	3%	2%	**9%**	558
Subtotaal kolom%	**35%**	**12%**	**5%**	**25%**	1.543
WIA-aanvraag voortgezet					
Afwijzing WIA (35-min)	26%	30%	40%	**29%**	1.845
Toekenning WIA	40%	58%	56%	**46%**	2.883
Subtotaal kolom%	**66%**	**88%**	**96%**	**75%**	4.728
Totaal kolom %	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	6.271
Totaal rij %	**63%**	**13%**	**24%**	**100%**	
Totaal aantal rij	3.955	810	1.506	**6.271**	

WIA-instroom na verlenging naar kenmerken van werknemer en werkgever

Zoals hierboven vermeld, wordt na 46% van de opgelegde verlengingen uiteindelijk alsnog een WIA-uitkering toegekend. Dit percentage verschilt tussen verschillende groepen werknemers, werkgevers en met het type tekortkoming (niet in tabel):

- Leeftijd: het percentage dat na afloop van de opgelegde verlenging een WIA-uitkering krijgt, loopt op met de leeftijd: van 16% bij werknemers jonger dan 25 jaar tot 55% bij werknemers van 55 jaar en ouder. Dit is een normaal patroon, wat ook bij reguliere WIA-aanvragen zichtbaar is.
- Geslacht: bij mannen volgt na de verlenging iets vaker een WIA-toekenning dan bij vrouwen (48% versus 44%). Dit kan met de hogere leeftijd van mannen te maken hebben, ze zijn gemiddeld twee jaar ouder dan de vrouwen.
- Bedrijfstak: vaker dan gemiddeld vindt WIA-instroom plaats bij bouw en hout (55%), industrie (53%) en onderwijs (52%), wat minder vaak dan gemiddeld bij overheid overig (43%) en overig bedrijf en beroep (42%).
- Bedrijfsomvang: het vaakst volgt WIA-instroom bij bedrijven met 26-100 werknemers (52%), het minst vaak bij de 500-plus bedrijven (44%).
- Type tekortkoming: na een tekortkoming als gevolg van de medische inschatting van de bedrijfsarts volgt het vaakst WIA-instroom (61%), gevolgd door foute inzet van het tweede spoor (50%), onvoldoende re-integratie (47%) en foute inzet van het eerste spoor (39%).

Type WIA-uitkering

In de voor deze analyse gebruikte bestanden zat geen informatie over het type WIA-uitkering, maar alleen of de WIA-aanvraag werd toegekend of afgewezen. Vanuit een andere bron is hierover wel informatie beschikbaar. Het hiervoor gebruikte bestand bevat alle WIA-claimbeslissingen in de periode 2016–2018. Daarbinnen hebben we de claimbeslissingen geselecteerd met de productcode 'WIA-AANVRAAG-ZONDER-RIV', een productcode die gereserveerd is voor een voortgezette WIA-aanvraag na een verlenging (zie box 3.2). Over de periode 2016 tot 2018 waren de toegekende WIA-aanvragen met deze productcode als volgt verdeeld over de WIA-regelingen:

- IVA: 17%
- Volledig WGA: 45% (waarvan 36% medisch en 64% niet medisch)
- Gedeeltelijk WGA: 37%

Het komt dus voor dat werknemers uiteindelijk geen benutbare mogelijkheden hebben na de verlenging van de loondoorbetaling. Dit is de groep 'volledig WGA niet medisch' en een onbekend deel van de IVA-groep (ook bij IVA is er het onderscheid tussen medisch en arbeidskundig, maar dit is niet vastgelegd in het beschikbare databestand). In alle gevallen hadden ze echter (nog) wel benutbare mogelijkheden ten tijde van de toetsing van het re-integratieverslag. Als er geen benutbare mogelijkheden zijn, is het immers niet mogelijk om tekortkomingen te herstellen. In die situatie wordt nooit een verlenging van de loondoorbetaling opgelegd.

4.2. Werken na de opgelegde verlenging

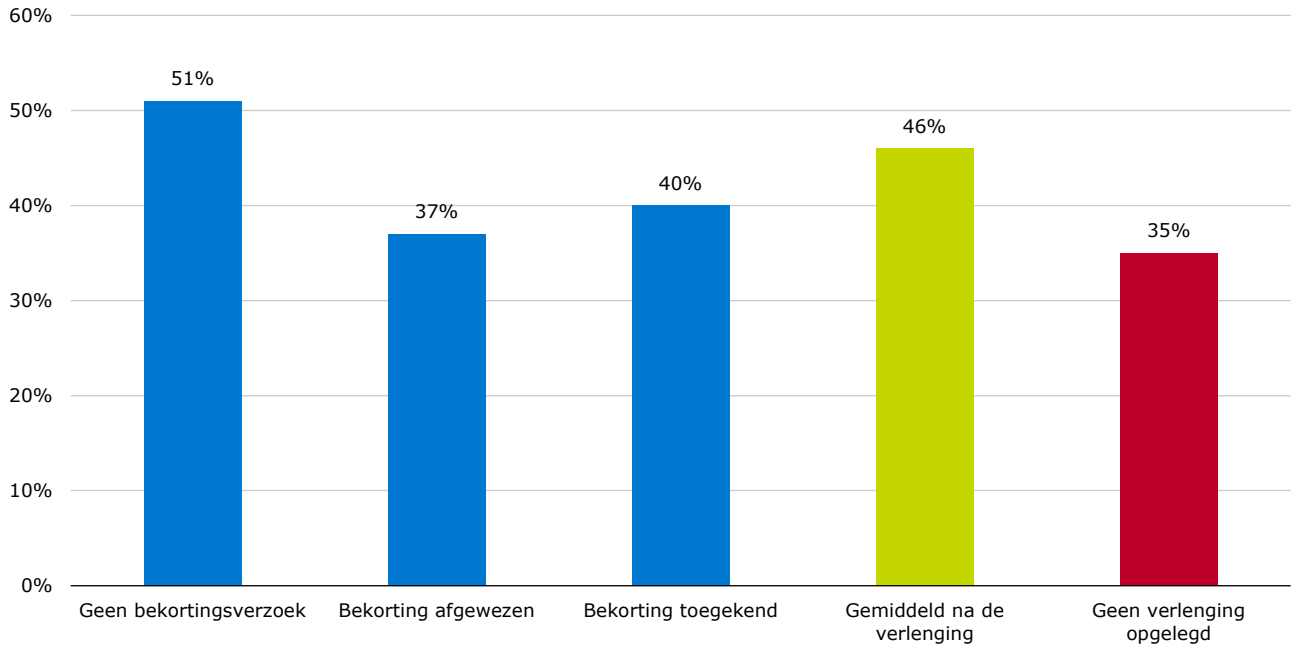
Doel van de Wet verbetering poortwachter is te zorgen dat werknemers naar vermogen aan het werk blijven. Dit is dan ook het eerste waar bij de RIV-toets naar gekeken wordt: is de werknemer naar vermogen aan het werk en is dit werk duurzaam? Duurzaam betekent zowel dat de aangepaste functie niet van tijdelijke aard is, als dat deze goed past bij de belastbaarheid van de werknemer. Met andere woorden: de werknemer moet dit werk ook kunnen volhouden. In deze analyse kunnen wij niet nagaan of sprake is van *duurzame* werkhervatting. We kunnen alleen (met behulp van de polisadministratie) nagaan of iemand aan het werk blijft in een dienstverband[13]. De polisadministratie laat zien of de werkgever loon betaalt aan een werknemer, niet of een werknemer ook echt aan het werk is. Aangezien er gedurende de verlengingsperiode van de loondoorbetalingsverplichting een ontslagverbod geldt, wordt het nog hebben van een dienstverband pas betekenisvol na afloop van de verlengingsperiode. Ook dan moeten we nog enige marge aanhouden: een ontslagprocedure kan enkele maanden vergen. We kiezen daarom voor een vast peilmoment waarop eventuele ontslagen vrijwel zeker gerealiseerd zullen zijn: anderhalf jaar na de voorlegging aan de LLC. Deze periode van achttien maanden wordt zowel gehanteerd voor de verlengingen zonder bekortingsverzoek als voor verlengingen met bekortingsverzoek. Als de LLC bijvoorbeeld in januari 2017 akkoord gaf, is juli 2018 de peilmaand waarop we vaststellen of de betreffende persoon een dienstverband heeft. Vanwege de volgtijd van anderhalf jaar kunnen we nog niet naar de verlengingen van 2018 kijken. We kijken daarom alleen naar 2016 en 2017.

Bekortingsverzoek na verlenging versus werken in dienstverband

Anderhalf jaar na de opgelegde verlenging heeft 46% een dienstverband. Is hierin verschil tussen werknemers met en zonder ingediend bekortingsverzoek? De groep zonder bekortingsverzoek is het vaakst aan het werk (51%). Dit is getalsmatig ook de grootste groep (bijna twee derde, zie aantallen in tabel 4.2). Bij een bekortingsverzoek is respectievelijk 37% (indien niet gehonoreerd) en 40% (indien wel gehonoreerd) aan het werk (figuur 4.3).

[13] Op werken als zelfstandige geeft de polisadministratie geen zicht.

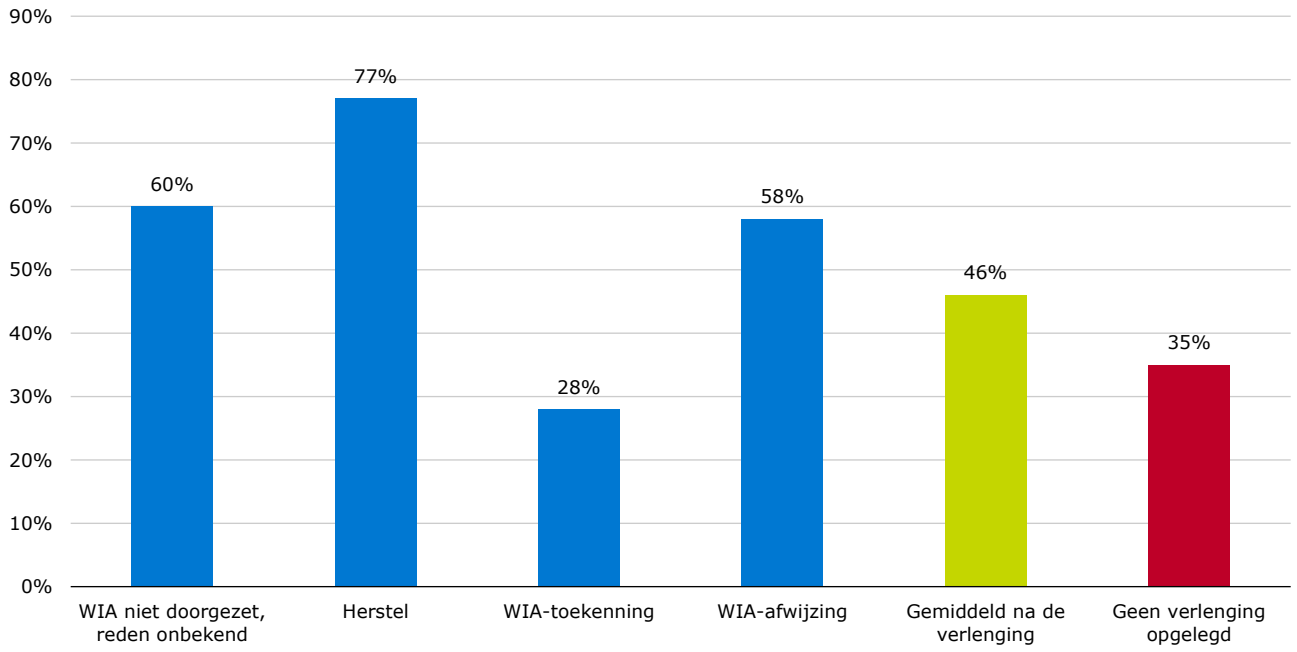
Figuur 4.3. Percentage werknemers met dienstverband achttien maanden na verlenging of WIA-beoordeling, naar bekorting, 2016–2017



WIA-aanvraag na verlenging versus werken in dienstverband

De groep bij wie de WIA-aanvraag om bij UWV *bekende* redenen niet is voortgezet, is met 77% verreweg het vaakst aan het werk (figuur 4.4). Dit is logisch omdat het grootste deel van deze groep hersteld gemeld is (een klein deel is overleden of heeft AOW-leeftijd bereikt). Bij de groep voor wie de reden niet terug te vinden is in onze systemen, is 60% aan het werk. Bij de 35-minners (WIA afgewezen) ligt het percentage werkenden met 58% op een vergelijkbaar niveau. De groep die een WIA-uitkering kreeg toegekend, is met 28% het minst vaak aan het werk. Ook dit is logisch omdat – afgaande op de bevindingen in de vorige paragraaf – bijna twee derde van deze groep *volledig* arbeidsongeschikt is.

Figuur 4.4. Percentage werknemers met dienstverband achttien maanden na verlenging of WIA-beoordeling, naar WIA-aanvraag, 2016–2017



Tabel 4.2 Percentage werknemers met dienstverband achttien maanden na opleggen van de verlenging, 2016–2017

	Geen bekortings-verzoek	Bekortings-verzoek(en) niet akkoord	(Laatste) bekortings-verzoek akkoord	Totaal
Aantallen				
WIA-aanvraag niet voortgezet, reden onbekend	601	43	37	681
WIA-aanvraag niet voortgezet, reden bekend	433	26	26	485
WIA-aanvraag afgewezen vanwege 0-35% AO	811	185	458	1.454
WIA-aanvraag toegekend vanwege 35-100% AO	1.230	369	636	2.235
Totaal	3.075	623	1.157	4.855
Percentage met dienstverband				
WIA-aanvraag niet voortgezet, reden onbekend	62%	51%	41%	60%
WIA-aanvraag niet voortgezet, reden bekend	77%	73%	73%	77%
WIA-aanvraag afgewezen vanwege 0-35% AO	57%	50%	62%	58%
WIA-aanvraag toegekend vanwege 35-100% AO	31%	26%	23%	28%
Totaal	51%	37%	40%	46%

Dienstverbanden in perspectief van reguliere WIA-aanvragen

Anderhalf jaar na het opleggen van de verlenging is 46% aan het werk. Het percentage werkenden is bij de groep die geen bekortingsverzoek indiende hoger dan bij degenen die wel zo'n verzoek indienden en er daarmee dus blijk van gaven de re-integratie actief op te pakken[14].
Is die 46% veel of weinig? Om hierover iets te kunnen zeggen, is een vergelijkingsgroep nodig. Als vergelijkingsgroep nemen we de totale groep *werknemers* met een WIA-beoordeling in de periode 2016–2017. Daarbij bekijken we alleen de werknemers met benutbare mogelijkheden. Immers: als er op korte termijn geen benutbare mogelijkheden zijn, kan er ook geen verlenging opgelegd worden, omdat eventuele tekortkomingen dan niet te verhelpen zijn. Daarnaast zijn dit mensen bij wie weinig werkhervatting verwacht kan worden. We nemen ook de vangnetters niet mee in de vergelijking, omdat slechts 5% van de opgelegde verlengingen een vangnetter betreft.
Van de totale WIA-groep met benutbare mogelijkheden[15] heeft anderhalf jaar na de claimbeoordeling 35% een dienstverband. We kunnen daarmee de 46% die werkt na een verlenging als 'relatief veel' beschouwen (geelgroene kolom in figuur 4.3 en 4.4).

Werken naar kenmerken van werknemer, werkgever en type tekortkoming

Wat betreft werken na een opgelegde verlenging, zien we de volgende verschillen op achtergrondkenmerken:

- Leeftijd: het percentage dat werkt achttien maanden na het opleggen van de verlenging wordt lager met het toenemen van de leeftijd: van 75% bij werknemers jonger dan 25 jaar tot 36% bij werknemers van 55 jaar en ouder.
- Geslacht: de mannen zijn na achttien maanden iets vaker aan het werk dan de vrouwen (48% versus 45%).
- Bedrijfstak: vaker dan gemiddeld is men aan het werk vanuit de bedrijfstak overheid overig (69%), minder vaak dan gemiddeld vanuit uitzendbedrijven (27%)[16], overig bedrijf en beroep (33%) en landbouw (38%).
- Bedrijfsomvang: bij de kleinere bedrijven is men het minst aan het werk. Het laagst ligt het percentage bij de bedrijven met elf tot 25 werknemers (33%). Bij de bedrijven met meer dan vijfhonderd werknemers is het percentages met 51% het hoogst.
- Type tekortkoming: na een tekortkoming als gevolg van de medische inschatting van de bedrijfsarts is er weinig werkhervatting (26%), de meeste werkhervatting volgt op tekortkomingen in de re-integratie in het eerste spoor (58%). Bij tekortkomingen in het tweede spoor is de werkhervatting met 38% lager dan gemiddeld, bij de tekortkoming onvoldoende re-integratie is 43% aan het werk.

[14] Een bekortingsverzoek kan ook gedaan worden wanneer de medische situatie of de behandeling zodanig gewijzigd zijn, dat er langere tijd geen benutbare mogelijkheden voor re-integratie zijn. En ook het niet meewerken van de werknemer kan een reden zijn voor bekorting (mits de werkgever de werknemer voldoende tot medewerking heeft aangespoord).
[15] De groep zonder benutbare mogelijkheden wordt dus buitengesloten. Dit zijn de mensen die om medische redenen een volledige WIA-uitkering krijgen, dit kan zowel een volledige WGA-uitkering als een IVA-uitkering zijn.
[16] Dit is een kleine sector, slechts 94 verlengingen over de observatieperiode van twee jaar.

5. Vrijwillige verlenging van de loondoorbetaling

Werkgevers kunnen bij UWV een verzoek indienen voor vrijwillige loondoorbetaling als het ernaar uitziet dat de werknemer binnenkort (volledig) terug kan keren in zijn oude werk, of om een andere oplossing te zoeken binnen het bedrijf van de werkgever of bij een andere werkgever (artikel 24 WIA). De werknemer wacht dan met het aanvragen van een WIA-uitkering. Hij kan de uitkering later alsnog aanvragen. Werknemer en werkgever moeten de aanvraag voor de vrijwillige verlenging van de loondoorbetaling allebei ondertekenen. Elke verlengingsduur vanaf drie maanden is mogelijk. Na afloop van de periode kan een nieuwe verlenging worden aangevraagd. UWV toetst de aanvraag niet inhoudelijk, alleen juridisch: voldoet men aan de wettelijke criteria? Reden voor afwijzing is bijvoorbeeld dat de werknemer (ook) ziekengeld ontvangt op grond van de Ziektewet of een uitkering in het kader van de Wet arbeid en zorg (Wazo). De grote meerderheid van de verlengingsaanvragen wordt dan ook toegekend. De verlenging kan na toekenning op verzoek van werkgever *of* werknemer bekort worden, maar duurt altijd minimaal drie maanden.

Hoe vaak wordt gebruikgemaakt van vrijwillige verlenging?

In dit rapport kijken we alleen naar *toegekende* verlengingsaanvragen. In 2018 werd voor bijna 2.300 werknemers een vrijwillige verlenging van de loondoorbetaling toegekend en daarmee de WIA-aanvraag uitgesteld. Dit is meer dan in de voorgaande jaren. Bij grofweg 90% is de verlenging eenmalig, bij de overige 10% vinden twee of meer verlengingen plaats (tabel 5.1).

Tabel 5.1 Aantal vrijwillige verlengingen loondoorbetaling, 2015–2018

Jaar	1 vrijwillige verlenging	≥ 2 vrijwillige verlengingen	Totaal
2015	1.634	214	1.848
2016	1.677	191	1.868
2017	1.913	245	2.158
2018	2.296	283	2.579

Gemiddelde duur van de vrijwillige verlenging kan niet bepaald worden

Betrouwbare uitspraken over de duur van de verlenging zijn helaas niet mogelijk. De einddatum van de verlengingsperiode wordt niet vastgelegd (althans niet in de voor dit onderzoek beschikbare dataset). We hebben op verschillende manieren een poging gedaan om een indruk te krijgen van de verlengingsduur, gebruikmakend van de velden 'eerste ziektedag', 'oorspronkelijke datum einde wachttijd' en 'geldende datum einde wachttijd'. De data bij 'geldende einde wachttijd' en 'oorspronkelijke einde wachttijd' zijn echter vaak hetzelfde. En het verschil tussen eerste ziektedag en geldende datum einde wachttijd is vaak 104 werken, wat er ook op duidt dat de 'geldende datum einde wachttijd' niet altijd opgehoogd is in reactie op de verlengingsaanvraag. Reden dat de administratie van de betreffende data niet altijd actueel is, is waarschijnlijk dat UWV in principe geen vervolgacties hoeft te ondernemen na het toekennen van een vrijwillige verlenging. Mocht het later tot een nieuwe verlenging of een WIA-aanvraag komen, dan ligt het initiatief hiervoor bij werknemer en werkgever en kan UWV de benodigde informatie alsnog aanvullen en/of nakijken in het elektronisch archief.

Kenmerken werknemers met vrijwillige verlenging

Werknemers voor wie verlenging aangevraagd wordt, zijn potentiële WIA-aanvragers. Daarom vergelijken we ze met de werknemers die in dezelfde periode daadwerkelijk een WIA-aanvraag hebben ingediend. Tabel 5.2 toont dat de werknemers met verlenging vaker in de leeftijdsgroep van 35-54 jaar vallen dan de WIA-aanvragers en minder vaak 55-plussers zijn. Verlengingen worden relatief vaak aangevraagd bij de overheid[17]: onderwijs en overheid overig zijn samen goed voor 39% van de vrijwillige verlengingen, terwijl maar 20% van de WIA-aanvragen afkomstig zijn van de overheid. Ook in de bedrijfstak gezondheid zijn er veel verlengingen (22%), maar het aandeel verlengingen strookt met het aandeel van deze bedrijfstak in de WIA-aanvragen. Minder dan gemiddeld komen verlengingen voor bij de bedrijfstak winkelbedrijf en groothandel. Verlengingen komen iets meer dan gemiddeld voor bij vrouwen. Dat er relatief veel vrouwen in het onderwijs werken kan hiermee te maken hebben.

[17] Bij 25% van de verlengingen is het werkgeversnummer niet geregistreerd in SMF, waardoor ook geen informatie over de bedrijfstak kon worden opgehaald. De percentages zijn gebaseerd op de loondoorbetalingen waarvan de sector wel bekend was.

Kenmerken werkgevers met vrijwillige verlenging

Van de verlengingsaanvragen is 85% afkomstig van een groot bedrijf, 12% van een middelgroot bedrijf en 3% van een klein bedrijf[18] (tabel 5.2). Verlengingsaanvragen zijn niet alleen absoluut, maar ook relatief gezien vaak afkomstig van grote bedrijven. Van de WIA-aanvragen is namelijk maar 66% afkomstig van een groot bedrijf (22% van middelgroot en 12% van klein bedrijf). Ook hier kan een rol spelen dat veel vrijwillige verlengingsaanvragen van de overheid afkomstig zijn, een bedrijfstak met relatief veel grote bedrijven.

Tabel 5.2 Kenmerken bij vrijwillige verlenging en WIA-aanvraag, 2016–2018

Kenmerk	Aanvragers vrijwillige verlenging	WIA-aanvragers na vrijwillige verlenging
Leeftijd van werknemer		
<25 jaar	1%	1%
25-34 jaar	10%	10%
35-44 jaar	23%	18%
45-54 jaar	34%	30%
≥55 jaar	33%	42%
Totaal	100%	100%
Geslacht van werknemer		
Mannen	39%	44%
Vrouwen	61%	56%
Totaal	100%	100%
Bedrijfstak van werkgever		
A Landbouw, visserij, voeding	2%	4%
B Bouw en hout	2%	3%
C Industrie sec	10%	10%
D Winkelbedrijf en groothandel	7%	12%
E Transport	4%	6%
F Financiële en dienstverlening	10%	9%
G Uitzendbedrijven	0%	1%
H Gezondheid	22%	24%
I Overheid onderwijs	16%	7%
J Overheid overig	23%	13%
K Overig bedrijf en beroep	4%	10%
Totaal bekend	100%	100%
Bedrijfsomvang van werkgever		
Klein	3%	12%
Middel	12%	22%
Groot	85%	66%
Totaal	100%	100%

WIA-aanvraag na vrijwillige verlenging

Na 37% van de vrijwillige verlengingen volgt alsnog een WIA-aanvraag (gemiddeld over 2016–2018). Deze WIA-aanvraag leidt bij 48% direct tot een toekenning (35-100% arbeidsongeschikt), bij 33% tot afwijzing vanwege <35% arbeidsongeschiktheid, bij 17% tot een pauzering van de aanvraag omdat een administratieve of inhoudelijke verlenging wordt opgelegd en bij 1% zijn er andere reden voor afwijzing (herstel, overlijden). Na een afwijzing of verlenging kan alsnog een toekenning plaatsvinden. Uiteindelijk wordt bij 21% van alle werknemers voor wie vrijwillige verlenging van de loondoorbetaling is aangevraagd een WIA-uitkering toegekend. Gemiddeld wordt bij werknemers 67% van de WIA-aanvragen toegekend.

Werken na vrijwillige verlenging

Achttien maanden na de aanvraag van de vrijwillige verlenging (periode 2015–2017) heeft 77% nog een dienstverband.

[18] Hier is dezelfde indeling gebruikt als voor de gedifferentieerde premies ZW en WGA. Klein is tot tien keer de gemiddelde premieplichtige loonsom, groot is vanaf honderd keer de gemiddelde premieplichtige loonsom.

6. Korte beschouwing

In voorgaande hoofdstukken zijn cijfers gegeven over verschillende aspecten van een opgelegde verlenging. Welk inzicht geven deze bevindingen nu in de hoofdvraag van het onderzoek: *Welk (leer)effect heeft een verlenging van de loondoorbetalingsverplichting, opgelegd vanwege tekortkomingen in de re-integratie, op werkgevers en werknemers?* We geven in deze hoofdstuk een korte beschouwing van de inzichten die dit deelonderzoek heeft gegeven.

Opgelegde verlengingen van de loondoorbetalingsverplichting

In hoofdstuk 3 lieten we zien dat 37% van de werkgevers een bekortingsverzoek indient. In hoofdstuk 4 blijkt dat na een opgelegde verlenging de WIA-instroom *lager* en de werkhervatting *hoger* dan gemiddeld ligt. Dit is positief vanuit het 'poortwachtersperspectief'. Kunnen we hieruit ook de conclusie trekken dat de opgelegde verlenging reparatie-effecten geeft?
In ieder geval heeft de verlenging van de loondoorbetaling als effect dat een deel van de werkgevers de tekortkoming daadwerkelijk verhelpt of er in ieder geval mee aan de slag gaat. Hoe groot dit deel is, weten we niet precies. Een bekortingsverzoek kan ook om andere reden dan succesvolle verbetering van de re-integratie-inspanningen worden geaccordeerd, bijvoorbeeld omdat de werknemer inmiddels kampt met langdurig verlies van benutbare mogelijkheden, of omdat de werknemer ondanks herhaalde aansporing niet meewerkt aan de re-integratie. En ook werkgevers die geen bekortingsverzoek indienen, kunnen met re-integratie aan de slag zijn gegaan en een goed resultaat hebben bereikt. Gezien de relatief lage WIA-instroom en het hoge percentage werkenden bij de groep zonder bekortingsverzoek, is dit niet onwaarschijnlijk.
Of de relatief lage WIA-instroom en het relatief hoge percentage werkenden ook het (causale) *gevolg* is van de opgelegde verlenging kunnen we niet 'hard' vaststellen. De werknemers voor wie een verlenging wordt opgelegd, hebben mogelijk andere gezondheidskenmerken, een andere houding tegenover re-integratie en een ander re-integratiepotentieel dan de werknemers bij wie de RIV-toets akkoord was. En ook het verzuim- en re-integratiebeleid en de mogelijkheden tot functieaanpassing kunnen verschillen tussen werkgevers. In theorie zou een experiment waarbij na een akkoord van de LLC door het lot bepaald wordt of de verlenging wel of niet wordt opgelegd, uitsluitsel kunnen geven over het effect van de opgelegde verlenging. Een dergelijk experiment zal echter om allerlei redenen in de praktijk niet haalbaar zijn.

Samenvattend kunnen we het volgende wél concluderen over het (al dan niet causale) effect van verlengingen:

- Reparatie-inspanningen komen tot stand (onduidelijk blijft in welk deel van de gevallen dit precies gebeurt).
- Een kwart van de WIA-aanvragen wordt niet voortgezet en de WIA-instroom van de groep werknemers die met een verlenging te maken hebben gekregen is mede hierdoor relatief laag.
- Het percentage werkhervattingen is relatief hoog vergeleken met een reguliere WIA-aanvraag.

Los van het effect van een opgelegde verlenging zal er ook een preventieve werking uitgaan van de mogelijkheid dat de werkgever een verlenging opgelegd wordt. De introductie van de Wet verbetering poortwachter leidde tot een sterke daling van de instroom in de arbeidsongeschiktheidsregelingen. Het is aannemelijk dat het effect van het poortwachterprotocol kleiner was geweest, wanneer er geen 'sanctie' had gestaan op het niet naleven ervan.

Vrijwillige verlengingen van de loondoorbetaling

Naast de drieduizend opgelegde verlengingen is in 2018 ook ruim tweeduizend keer de loondoorbetaling vrijwillig verlengd. Dit heeft een mooi resultaat: na bijna twee derde van de vrijwillige verlengingen volgt geen WIA-aanvraag meer en anderhalf jaar na de verlengingsaanvraag heeft 76% nog een dienstverband. We kunnen daarom concluderen dat de mogelijkheid tot vrijwillige verlenging van loondoorbetaling goed helpt om het werk te behouden en het aantal WIA-aanvragen te verminderen.

Colofon

Uitgave
UWV *Strategie, beleid en kenniscentrum*

Postadres
Postbus 58285
1040 HG AMSTERDAM

Inlichtingen
Carla.vandeursen@uwv.nl
06 21 12 11 68

Auteur
Carla van Deursen

Volg ons

Disclaimer

Alles uit deze uitgave mag worden overgenomen, echter uitsluitend met bronvermelding.

UWV © juni 2020

De kennispublicaties van UWV hebben betrekking op vier gebieden. Deze kennen een eigen kleurcodering. Zo kunt u snel zien op welk gebied een publicatie betrekking heeft:

ontwikkelingen in de sociale zekerheid

verder professionaliseren van de dienstverlening

arbeidsmarkt en arbeidsparticipatie

financiële aspecten van de sociale zekerheid

Rapport 2

Kwalitatief onderzoek door Panteia

Panteia
Research to Progress

Research voor Beleid | EIM | NEA | IOO | Stratus | IPM

Effecten van verlenging van loondoorbetaling en betaling ziekengeld na de RIV-toets

Anne Drijvers, Sonja van der Kemp, Rosanne Oomkens

Zoetermeer, 7 juli 2020

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Panteia. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Panteia. Panteia aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

The responsibility for the contents of this report lies with Panteia. Quoting numbers or text in papers, essays and books is permitted only when the source is clearly mentioned. No part of this publication may be copied and/or published in any form or by any means, or stored in a retrieval system, without the prior written permission of Panteia. Panteia does not accept responsibility for printing errors and/or other imperfections.

Inhoudsopgave

1 Inleiding 11
1.1 Achtergrond 11
1.2 Onderzoeksvragen kwalitatief onderzoek 13
1.3 Dossieronderzoek 14
1.4 Focusgroepen en interviews met werkgevers en werknemers 14

2 Reparatie-inspanningen 16
2.1 Welke verbeteringen of aanpassingen doen werkgevers en/of werknemers in de verlengingsperiode? 16
2.2 Welke verbeteringen door werkgevers leiden doorgaans tot een succesvol bekortingsverzoek en welke niet? 23
2.3 Welke aanpassingen door werknemers leiden doorgaans tot een succesvol bekortingsverzoek en welke niet? 27
2.4 Samenvatting en conclusie 28

3 Werkhervatting 30
3.1 In hoeverre wordt werkhervatting gerealiseerd na oplegging van een verlenging? 30
3.2 Hoe wordt werkhervatting gerealiseerd na oplegging van een verlenging? 31
3.3 Hoe duurzaam is de werkhervatting die gerealiseerd wordt na oplegging van een verlenging? 32
3.4 Wat verklaart de realisatie van succesvolle re-integratie na oplegging van een verlenging? 33
3.5 Wat is de reden dat werkhervatting niet gerealiseerd wordt na oplegging van een verlenging? 33
3.6 Welke redenen liggen ten grondslag aan het voortzetten van een WIA-aanvraag na oplegging van een verlenging? 35
3.7 Onder welke omstandigheden, anders dan de succesvolle realisatie van re-integratie, wordt de WIA-aanvraag niet voortgezet na oplegging van een verlenging? 36
3.8 Samenvatting en conclusie 37
4.5 Samenvatting en conclusie 49

5 Conclusies 51
Bijlage 1 Dossieronderzoek 55
Bijlage 2 Interviews met werkgevers en werknemers 57
Bijlage 3 Focusgroep met sleutelinformanten 59

Samenvatting

Toetsing van het re-integratieverslag bij de WIA-aanvraag

Werkgevers en werknemers zijn in beginsel zelf verantwoordelijk voor verzuimbegeleiding, arbeidsre-integratie en werkhervatting gedurende de eerste twee ziektejaren van de werknemer. Mocht het verzuim na deze twee jaar voortduren, dan kan de werknemer een WIA-uitkering aanvragen. Als voorwaarde daarbij geldt dat werkgevers en werknemers hun verantwoordelijkheden voldoende zijn nagekomen zoals vastgelegd in de Wet Verbetering Poortwachter. De wijze waarop deze partijen hieraan invulling geven, dienen zij vast te leggen in een re-integratiedossier. Dit dossier, evenals medische en arbeidskundige informatie, vormen de basis van het re-integratieverslag, dat bij de WIA-aanvraag moet worden ingediend. Het verslag wordt door het UWV getoetst in een zogenaamde RIV-toets om te bepalen of werkgevers én werknemers zich voldoende hebben ingespannen voor re-integratie. De WIA-aanvraag wordt pas in behandeling genomen als het RIV akkoord is bevonden.

Blijkt de werkgever in gebreke te zijn gebleven, dan schort UWV de behandeling van de WIA-aanvraag van de werknemer op en verlengt de loondoorbetalingsverplichting met 52 weken. Gaat het om een eigenrisicodrager voor de Ziektewet, dan verlengt UWV de periode waarin deze het ziekengeld moet betalen met 52 weken. Na het opleggen van de verlenging kunnen de werkgever en werknemer de tekortkomingen in de re-integratie inspanningen al dan niet repareren. Als er sprake is van reparatie dan kan de werkgever bij UWV een bekortingsverzoek indienen. Als het bekortingsverzoek wordt toegekend, wordt de WIA-beoordeling voortgezet. Als het niet wordt toegekend, volgt voortzetting van de verlenging van de loondoorbetalingsverplichting of doorbetaling ziekengeld.

Kwalitatief onderzoek naar de (leer)effecten van de verlenging van de loondoorbetalingsverplichting of betaling ziekengeld

Over wat er na het opleggen van de verlenging gebeurt, is weinig bekend: welke re-integratie-inspanningen doen werkgevers en werknemers in de verlengingsperiode en wat bereiken ze hiermee? Om meer zicht te krijgen op wat er in dit 'derde ziektejaar' gebeurt, heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) in het najaar van 2019 opdracht gegeven tot twee deelonderzoeken: een kwantitatief onderzoek door UWV op basis van administratieve gegevens en een kwalitatief onderzoek door Panteia bestaande uit een dossieronderzoek, twee focusgroepen met vertegenwoordigers van betrokken organisaties en interviews met veertien werkgevers en zestien werknemers die met een verlenging van de loondoorbetaling te maken hadden.

De hoofdvraag van het onderzoek luidt:

Welk (leer)effect heeft een verlenging van de loondoorbetalingsverplichting, opgelegd vanwege tekortkomingen in de re-integratie, op werkgevers en werknemers?

Onderzoeksvragen onderzoek Panteia

A. In hoeverre repareren werkgevers en/of werknemers hun re-integratie inspanningen nadat verlenging van de loondoorbetalingsverplichting of betaling van ziekengeld is opgelegd?

1. Welke verbeteringen of aanpassingen doen werkgevers en/of werknemers in de verlengingsperiode?
2. Welke verbeteringen door werkgevers leiden doorgaans tot een succesvol bekortingsverzoek, en welke niet?
3. Welke aanpassingen door werknemers leiden doorgaans tot een succesvol bekortingsverzoek, en welke niet?

B. In hoeverre leidt het opleggen van een verlenging van de loondoorbetalingsverplichting of betaling van ziekengeld (als gevolg van de reparatie van re-integratie inspanningen) tot (duurzame) werkhervatting?

1. In hoeverre wordt werkhervatting gerealiseerd na oplegging van een verlenging?
2. Hoe wordt werkhervatting gerealiseerd na oplegging van een verlenging?
3. Hoe duurzaam is de werkhervatting die gerealiseerd wordt na oplegging van een verlenging?
4. Wat verklaart de realisatie van succesvolle re-integratie na oplegging van een verlenging?
5. Wat is de reden dat werkhervatting niet gerealiseerd wordt na oplegging van een verlenging?
6. Welke redenen liggen ten grondslag aan het voortzetten van een WIA-aanvraag na oplegging van een verlenging?
7. Onder welke omstandigheden, anders dan de succesvolle realisatie van re-integratie, wordt de WIA-aanvraag niet voortgezet na oplegging van een verlenging?

C. Welke lessen trekken werkgevers en werknemers uit de verlengde loondoorbetalingsverplichting of verlenging van de betaling van ziekengeld door henzelf of andere bedrijven?

1. In hoeverre leidt de oplegging van een verlenging bij werkgevers tot aanpassing van het verzuimbeleid met als doel om soortgelijke verlengingen in de toekomst te voorkomen?
2. In hoeverre leren werkgevers van andere bedrijven die een verlenging opgelegd kregen?
3. Hoe komt het dat een deel van de bedrijven na een eerdere verlenging recidiveert (opnieuw een verlenging krijgt), terwijl een ander deel niet recidiveert? Onder welk type werkgevers komt recidive vooral voor?
4. Hoe ervaren werknemers de verlenging?

Reparatie-inspanningen

Uit het onderzoek van Panteia blijkt dat de **verlenging** in ieder geval een **deel** van de **werkgevers activeert om** zich meer of op een andere manier in te zetten om de geconstateerde **tekortkomingen in** de **re-integratie te repareren**. Werkgevers die een bekortingsverzoek doen (UWV-onderzoek: 37% van de werkgevers), hebben in de meeste gevallen aanvullende activiteiten ingezet voor re-integratie in het eerste en/of tweede spoor. In een klein deel van de gevallen wordt met nader arbeidsdeskundig onderzoek aangetoond dat re-integratie geen reële mogelijkheid is of wordt een bekortingsverzoek ingediend omdat de omstandigheden zijn veranderd (zoals verslechtering van de gezondheid van de werknemer).

Bij werkgevers die geen bekortingsverzoek indienen (UWV-onderzoek: 63% van de werkgevers), spelen verschillende afwegingen een rol. Uit de 14 interviews met werkgevers komt als voornaamste reden naar voren dat de werkgever geen bekortingsverzoek indient, is dat er door de werkgever voor is gekozen om de tekortkoming niet te repareren. Daarbij kunnen de volgende afwegingen een rol spelen:

- Financiële afwegingen: de kosten van reparatie van de tekortkoming zijn naar inschatting van de werkgever hoger dan de kosten van de verlenging van loondoorbetaling.
- De werkgever houdt rekening met de omstandigheden van de werknemer: onder andere slechte kansen op de arbeidsmarkt, werknemer is dichtbij pensioengerechtigde leeftijd, verslechterde gezondheid van werknemer.
- De werkgever blijft wel inzetten op re-integratie, maar doet dat op andere wijze dan door het UWV is aangegeven.

De geraadpleegde sleutelinformanten benadrukken daarnaast het **belang** van de **relatie** tussen **werkgever** en **werknemer** en van de positie van de werknemer in de organisatie **bij** de **afwegingen** en keuzes **die** de **werkgever maakt**. Als de relatie slecht is, zal de werkgever mogelijk niets doen of juist snel repareren om daarna het dienstverband te beëindigen.

Werkhervatting

Van de werknemers uit het dossieronderzoek die zijn hervat in betaald werk ten tijde van het einde van de verlengde loondoorbetalingsverplichting, heeft ongeveer de helft op dat moment werk dat door UWV als duurzame werkhervatting wordt beschouwd; dus waarbij de functie structureel van aard is en past bij de belastbaarheid van de werknemer. Bij de resterende werknemers is de werkhervatting niet duurzaam of het karakter van de werkhervatting is onbekend.

Als na een verlenging werkhervatting plaatsvindt door re-integratie-inspanningen van de werkgever, vindt deze re-integratie meestal plaats in het eerste spoor.

De **drie meest voorkomende redenen** die in de dossiers worden genoemd waarom **werkhervatting** van werknemers ***niet* is gerealiseerd na een verlenging** zijn:

- De **gezondheid** van de **werknemer** is zodanig slecht/**verslechterd** dat hij niet in staat is tot re-integratie en werk.
- Er heeft een **re-integratietraject in spoor 2 plaatsgevonden dat (nog) niet tot werk** bij een andere werkgever heeft geleid.
- En de **werkgever heeft geen re-integratie-inspanningen gepleegd** omdat hij tijdens de loondoorbetalingsverplichting de adviezen van de bedrijfsarts is blijven volgen in plaats van het oordeel van de verzekeringsarts over de belastbaarheid van de werknemer.

WIA-aanvraag

In de door ons **bestudeerde dossiers** is de **WIA-aanvraag in vrijwel alle gevallen doorgezet na afronding** van de **verlengde loondoorbetaling**. Dit geldt zowel na een bekortingsverzoek als zonder bekortingsverzoek, en ook als er sprake is van passende en duurzame werkhervatting. In de onderzochte dossiers waren redenen om de WIA-aanvraag niet door te zetten volledig herstel of het afzien van de WIA-aanvraag door de werknemer.

Uit de gesprekken met 16 werknemers blijkt dat veel van hen zich er niet bewust van zijn dat ze na een verlenging van de doorbetaling ook zouden kunnen afzien van de WIA-aanvraag. De WIA-aanvraag hoort bij het traject dat ze doorlopen. Slechts enkele van de geïnterviewde werknemers konden een specifieke reden noemen om de aanvraag door te zetten, alhoewel zij wel waren hervat in ander werk. In die gevallen gaat het om een verwacht financieel voordeel of onzekerheid over de duurzaamheid van het nieuwe werk.

Aanpassingen in het verzuimbeleid van werkgevers

Het voornaamste gevolg van de verlenging van de loondoorbetalingsverplichting of betaling ziekengeld is dat **werkgevers** zich **bewuster** zijn geworden **van** de **richtlijnen** van de **Wet verbetering poortwachter en** de **manier waarop** het **UWV** de re-integratie inspanningen van de werkgever **toetst**. De aanpassingen naar aanleiding van de verlenging die werkgevers doen zijn voornamelijk gericht op betere naleving van de regels. De aanpassingen zijn daarnaast overwegend gericht op de omgang met toekomstige gevallen van langdurig ziekteverzuim.

Er kunnen **vier soorten effecten** op het **verzuimbeleid** van werkgevers worden onderscheiden:

- **Meer kennis en bewustwording** van de richtlijnen van de Wet verbetering poortwachter.
- Het **verbeteren** van de **rol** van de **leidinggevenden bij verzuimbegeleiding**, door vanuit de HR-afdeling meer een vinger aan de pols te houden bij leidinggevenden en/of cursussen verzuimmanagement aan leidinggevenden aan te bieden.
- Het beter een **vinger aan de pols** houden **bij de bedrijfsarts en/of arbodienst**.
- Het vaker **inschakelen** van **juridisch advies of** inzetten van een **deskundigenoordeel**.

Preventief effect van de verlenging

De sleutelinformanten zijn van mening dat er zeker **sprake** is **van** een **preventief effect**, of afschrikeffect van de **verlenging**, doordat veel bedrijven weten dat ze een verlenging van de loondoorbetaling kunnen krijgen. De arbodienstverleners gebruiken de mogelijkheid van een verlenging van de loondoorbetalingsverplichting ook als waarschuwing om werkgevers te overtuigen om tijdig actie te ondernemen, en merken dat dit helpt om werkgevers in actie te krijgen.

Verklaringen voor recidive

De bevindingen tonen een aantal mogelijke verklaringen voor recidive. Aangezien grotere werkgevers doorgaans vaker te maken krijgen met langdurige ziekte, is de kans op recidive bij grote organisaties groter. Bij **grotere bedrijven** zijn bovendien **veel verschillende leidinggevenden** betrokken bij de begeleiding van werknemers, **waardoor** een **leereffect niet automatisch wordt gerealiseerd**. Ook zouden volgens de sleutelinformanten **werkgevers in de publieke sector mogelijk meer recidiveren**, **omdat zij** de **financiële gevolgen** van een **verlenging minder direct voelen** en daardoor minder gemotiveerd zouden zijn om aanpassingen in het verzuimbeleid te doen.

Een andere mogelijke verklaring voor recidive is dat elk geval van langdurig ziekteverzuim maatwerk is. Werkgevers in zowel de publieke als de private sector kiezen er soms bewust voor om niets te doen en geen of beperkte re-integratieactiviteiten in te zetten. Sociale aspecten en de relatie tussen de werkgever en werknemer kunnen leidend zijn in de keuze om af te wijken van de richtlijnen van de Wvp. Maar dit kan ook een gecalculeerde beslissing zijn waarbij er een afweging wordt gemaakt tussen de kosten van een re-integratietraject, de kosten van het doorbetalen van het salaris en de kansen van de betreffende werknemer op de arbeidsmarkt naar leeftijd, opleiding en het soort beperking.

Invloed van de verlenging op werknemers

De **relatie** tussen de **werkgever** en de **werknemer speelt** een **belangrijke rol** in de **manier waarop werknemers** de **verlenging beleven**. Het verloop van de re-integratie in de eerste twee ziektejaren is hierbij van belang, blijkt uit de interviews.

Het ziekteverloop en het soort medische beperkingen speelt een belangrijke rol bij de beleving van de verlenging. Het maakt uit of de werknemer verwacht weer (gedeeltelijk) te herstellen of niet en hoe het ziekteverloop is.

Voor veel van de 16 geïnterviewde **werknemers** heeft de verlenging wel **persoonlijke gevolgen** gehad. Deze werknemers benoemen de volgende gevolgen:

- De verlenging kan leiden tot nieuwe of langer **voortdurende onzekerheid**.
- **Vermindering** van het **zelfvertrouwen** doordat de werknemer het gevoel krijgt dat de werkgever hem of haar liever kwijt is, of doordat het de werknemer niet lukt om te voldoen aan de verwachtingen voor re-integratie.
- Op **financieel gebied** kan een verlenging **zowel positieve als negatieve gevolgen** hebben voor de werknemer.
- Een **verslechtering** in de **relatie** met de **werkgever**.
- Een **jaar langer met kansen** of juist een **jaar langer aan elkaar vast**.

Belangrijkste conclusies

Het onderzoek laat zien dat de **effecten** van de **verlenging** van **loondoorbetalingsverplichting** of betaling van **ziekengeld contextafhankelijk** zijn, dit geldt zowel voor werkgevers als voor werknemers. Hiermee bedoelen we dat er geen sprake is van een eenduidig effect van de verlenging, maar dat het effect dat optreedt afhankelijk is van verschillende omstandigheden (factoren), waaronder het ziekteverloop, de grootte van de werkgever, en de relatie tussen werkgever en werknemer.

De **verlenging** lijkt **vooral effect** te hebben **op werkhervatting in die situaties waar re-integratie bij de eigen werkgever mogelijk is**. Of extra inzet voor re-integratie in het tweede spoor op langere termijn effect heeft op werkhervatting van werknemers kunnen we op basis van de beschikbare gegevens niet beoordelen.

De **verlenging** wordt **soms door werknemers ervaren als** een **last**, doordat zij langer in onzekerheid blijven, de relatie met de werkgever soms verslechtert, en zij soms het gevoel hebben niet aan de verwachtingen te kunnen voldoen door hun beperkingen.

Andere werknemers zien de **verlenging** daarentegen **als** een **vorm van genoegdoening** voor het gebrek aan steun dat zij hebben ervaren van hun werkgever, en biedt het voor werknemers waarbij herstel optreedt in het derde ziektejaar meer kansen op terugkeer bij de eigen werkgever.

Na een ervaring met een verlenging is er **meer kennis en bewustwording** van de **richtlijnen van de Wet verbetering poortwachter** en de wijze waarop UWV dit toetst. Dit kan ervoor zorgen dat de werkgever in nieuwe situaties beter inzet op de re-integratie van de werknemer.

1 Inleiding

Panteia onderzocht in opdracht van het ministerie van SZW de (leer)effecten van het opleggen van verlenging loondoorbetalingsverplichting of betaling ziekengeld bij de toetsing van het re-integratieverslag (RIV) door UWV. Het gaat daarbij om een verlenging van de loondoorbetalingsverplichting of doorbetaling van ziekengeld voor een periode van maximaal 52 weken.

1.1 Achtergrond

Werkgevers en werknemers zijn in beginsel zelf verantwoordelijk voor verzuimbegeleiding, arbeidsre-integratie en werkhervatting gedurende de eerste twee ziektejaren van de werknemer. Mocht het verzuim na deze twee jaar voortduren, dan kan de werknemer een WIA-uitkering aanvragen. Als voorwaarde daarbij geldt dat werkgevers en werknemers hun verantwoordelijkheden voldoende zijn nagekomen. Dit behelst een geprotocolleerd stappenplan van re-integratieprestaties die werkgevers en werknemers geacht worden te volgen. De wijze waarop deze partijen hieraan invulling geven, dienen zij vast te leggen in een re-integratiedossier. Dit dossier, evenals medische en arbeidskundige informatie, vormen de basis van het re-integratieverslag (RIV), dat bij de WIA-aanvraag moet worden ingediend. Het verslag wordt door het UWV getoetst in een zogenaamde RIV-toets om te bepalen of werkgevers én werknemers zich voldoende hebben ingespannen voor re-integratie. De WIA-aanvraag wordt pas in behandeling genomen als het RIV akkoord is bevonden.

De RIV-toets kent momenteel twee componenten: een administratieve toetsing en een inhoudelijke toetsing. Een administratieve verlenging kan worden opgelegd omdat de relevante stukken voor het re-integratieverslag niet compleet zijn. Eerste voorwaarde voor de toetsing is dat het re-integratieverslag alle vereiste onderdelen bevat en de handtekeningen van werkgever en werknemer aanwezig zijn. Als het re-integratieverslag niet compleet is, vraagt UWV de werkgever de ontbrekende informatie na te zenden. Als de ontbrekende stukken niet tijdig aangeleverd worden, wordt een administratieve verlenging opgelegd. Dat betekent dat de doorbetalingsperiode van loon of ziekengeld met maximaal 52 weken wordt verlengd. Als de stukken compleet zijn toetst UWV het complete re-integratieverslag inhoudelijk. Dit doet de arbeidsdeskundige en waar nodig de verzekeringsarts. Als het verslag inhoudelijk akkoord blijkt, wordt een eventuele administratieve verlenging bekort. Als de inhoud niet akkoord is, wordt deze omgezet in een verlenging om inhoudelijke redenen.

Blijkt de werkgever in gebreke te zijn gebleven, dan kan UWV de behandeling van de WIA-aanvraag van de werknemer opschorten en de loondoorbetalingsverplichting met maximaal 52 weken verlengen. Gaat het om een eigenrisicodrager voor de Ziektewet, dan verlengt UWV de periode waarin deze het ziekengeld moet betalen met maximaal 52 weken.

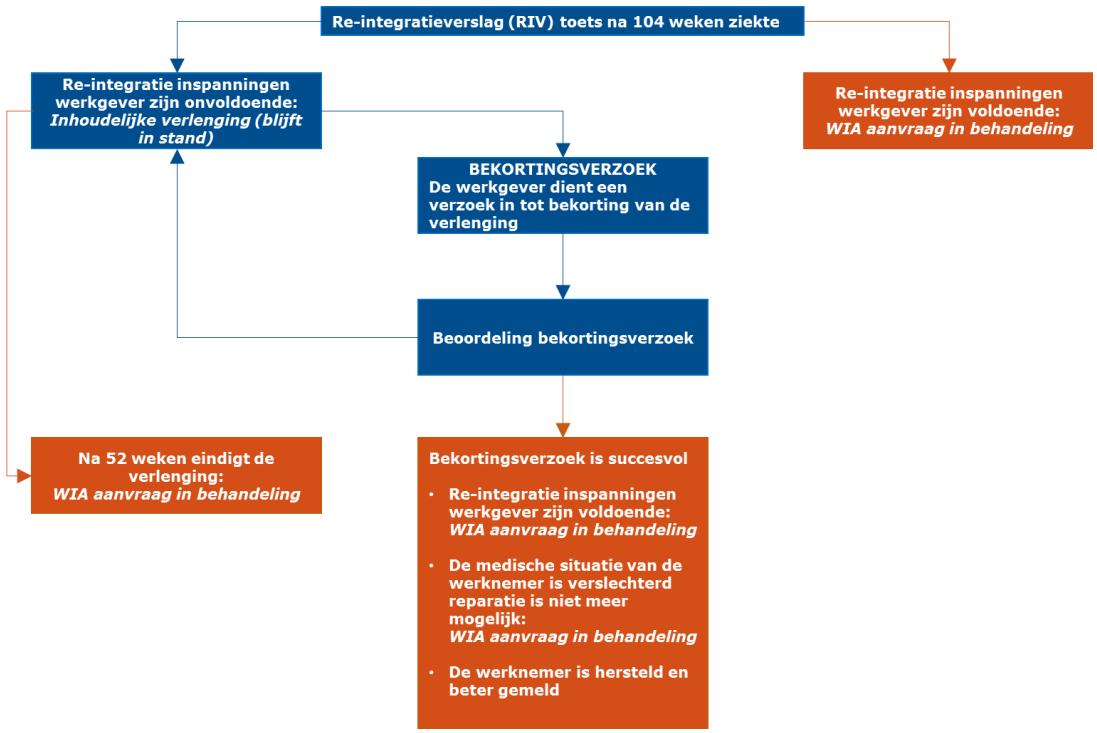
Na het opleggen van de verlenging kunnen de werkgever en werknemer de tekortkomingen in de re-integratie inspanningen al dan niet repareren. Als er sprake is van reparatie dan kan de werkgever bij UWV een bekortingsverzoek indienen. Als het bekortingsverzoek wordt toegekend, wordt de WIA-beoordeling voortgezet. Als het niet wordt toegekend, volgt voortzetting van de verlenging van de loondoorbetalingsverplichting of doorbetaling ziekengeld. Gedurende het gehele proces is het mogelijk dat er sprake is van werkhervatting naar vermogen.

Dit onderzoek richt zich uitsluitend op het *effect van de inhoudelijke verlengingen* na twee jaar (104 weken) ziekte. Toetsing van het re-integratieverslag met mogelijkheid tot opleggen van een verlenging van loondoorbetaling of ziekengeld geldt voor twee groepen WIA-aanvragers, namelijk:

- Werknemers met *een dienstverband* gedurende de eerste 104 ziekteweken, waarbij de werkgever 104 weken loondoorbetalingsplicht heeft *(verlenging loondoorbetalingsverplichting).*
- Werknemers die vanwege ziekte bij einde dienstverband de Ziektewet instromen, van daaruit een WIA-aanvraag doen en van wie de werkgever eigenrisicodrager is voor de Ziektewet. Hier gaat het om de situatie dat de zieke medewerker *geen dienstverband* meer heeft, op het moment dat de 104 weken van ziekte zijn bereikt.[1] Deze persoon is aansluitend aan zijn dienstverband in de Ziektewet terechtgekomen, waarbij de ex-werkgever, vanwege het eigenrisicodragerschap ZW, de re-integratietaak heeft behouden en het ziekengeld moet betalen *(verlenging betaling ziekengeld*).

De routes die werkgevers kunnen doorlopen nadat UWV een verlenging heeft opgelegd na twee jaar ziekte, zijn samengevat in figuur 1.

figuur 1 Routes die werkgevers kunnen doorlopen nadat UWV een verlenging heeft opgelegd



Bron: Panteia

[1] Als de werkgever geen eigenrisicodrager is voor de Ziektewet, heeft deze na beëindiging van het dienstverband geen re-integratietaak meer voor de werknemer. In deze gevallen heeft UWV de re-integratietaak en kan er dus geen sprake zijn van een verlenging van de doorbetaling van ziekengeld.

1.2 Onderzoeksvragen kwalitatief onderzoek

De centrale vraagstelling binnen het onderzoek is als volgt:

Wat is het (leer)effect van de verlengde doorbetalingsverplichting of verlenging van de betaling van ziekengeld na een inhoudelijke verlenging in het kader van de RIV-toets op werkgevers en werknemers?

Om deze centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, zijn de volgende subvragen geformuleerd:

A. In hoeverre repareren werkgevers en/of werknemers hun re-integratie inspanningen nadat verlenging van de loondoorbetalingsverplichting of betaling van ziekengeld is opgelegd?

4. Welke verbeteringen of aanpassingen doen werkgevers en/of werknemers in de verlengingsperiode?
5. Welke verbeteringen door werkgevers leiden doorgaans tot een succesvol bekortingsverzoek, en welke niet?
6. Welke aanpassingen door werknemers leiden doorgaans tot een succesvol bekortingsverzoek, en welke niet?

B. In hoeverre leidt het opleggen van een verlenging van de loondoorbetalingsverplichting of betaling van ziekengeld (als gevolg van de reparatie van re-integratie inspanningen) tot (duurzame) werkhervatting?

8. In hoeverre wordt werkhervatting gerealiseerd na oplegging van een verlenging?
9. Hoe wordt werkhervatting gerealiseerd na oplegging van een verlenging?
10. Hoe duurzaam is de werkhervatting die gerealiseerd wordt na oplegging van een verlenging?
11. Wat verklaart de realisatie van succesvolle re-integratie na oplegging van een verlenging?
12. Wat is de reden dat werkhervatting niet gerealiseerd wordt na oplegging van een verlenging?
13. Welke redenen liggen ten grondslag aan het voortzetten van een WIA-aanvraag na oplegging van een verlenging?
14. Onder welke omstandigheden, anders dan de succesvolle realisatie van re-integratie, wordt de WIA-aanvraag niet voortgezet na oplegging van een verlenging?

C. Welke lessen trekken werkgevers en werknemers uit de verlengde loondoorbetalingsverplichting of verlenging van de betaling van ziekengeld door henzelf of andere bedrijven?

5. In hoeverre leidt de oplegging van een verlenging bij werkgevers tot aanpassing van het verzuimbeleid met als doel om soortgelijke verlengingen in de toekomst te voorkomen?
6. In hoeverre leren werkgevers van andere bedrijven die een verlenging opgelegd kregen?
7. Hoe komt het dat een deel van de bedrijven na een eerdere verlenging recidiveert (opnieuw een verlenging krijgt), terwijl een ander deel niet recidiveert? Onder welk type werkgevers komt recidive vooral voor?
8. Hoe ervaren werknemers de verlenging?

1.3 Dossieronderzoek

In de eerste stap van het onderzoek heeft Panteia in totaal 158 dossiers bij UWV bekeken en geanalyseerd. Het gaat om dossiers van werkgevers die in het jaar 2017 een verlenging opgelegd hebben gekregen. Er is een aselecte steekproef getrokken. Om antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvragen is er bij het trekken van de steekproef rekening gehouden met de volgende kenmerken:

- of er wel of geen sprake is van een dienstverband (zie toelichting in vorige paragraaf),
- of er wel of geen bekortingsverzoek is ingediend, en
- of een bekortingsverzoek wel of niet succesvol was.

De groep zonder dienstverband maakt slechts een klein deel uit van de RIV-toetsen. Bij een geheel aselecte steekproef zouden de aantallen te klein worden om over deze groep afzonderlijk uitspraken te doen. Daarom is deze groep oververtegenwoordigd in de steekproef. De reden om de groep zonder bekortingsverzoek (in werkelijkheid de grootste groep) te ondervertegenwoordigen, is dat in deze dossiers geen informatie te vinden is over de reparatie-inspanningen van de werkgever. In onderstaande tabel is de oorspronkelijke verdeling en de verdeling van in de verschillende categorieën in de steekproef van dossiers weergegeven:

figuur 2 Weergave verhouding dossiers in de steekproef en de totale populatie

		Verhouding in dossier-onderzoek	Werkelijke aantal (populatie)	Werkelijke verhouding	Over of onder vertegen-woordigd[2]
1. dienstverband/toegewezen bekortingsverzoek	46	29%	568	22%	134%
2. dienstverband/afgewezen bekortingsverzoek	42	27%	304	12%	229%
3. dienstverband/géén bekortingsverzoek	23	15%	1.594	61%	24%
4. géén dienstverband/toegewezen bekortingsverzoek	21	13%	36	1%	965%
5. géén dienstverband/afgewezen bekortingsverzoek	14	9%	26	1%	891%
6. géén dienstverband/géén bekortingsverzoek	12	8%	86	3%	231%
Totaal	**158**	**100%**	**2.614**	**100%**	**100%**

Bron: UWV

In de dossiers is primair gekeken naar de arbeidsdeskundige rapportages: de RIV-toetsen bij de WIA-aanvraag en eventuele bekortingsverzoeken en de rapportage einde wachttijd WIA (bij de beoordeling van de WIA-aanvraag). Soms is aanvullende informatie verkregen uit de in het dossier aanwezige correspondentie tussen werkgever (en soms werknemer) en UWV. De onderzoekers hadden geen toegang tot de medische gegevens in de dossiers.

1.4 Focusgroepen en interviews met werkgevers en werknemers

In de tweede stap van het onderzoek heeft Panteia verdiepende interviews gehouden met 14 werkgevers en 16 werknemers die in 2017 te maken hebben gekregen met een verlenging, om daarmee zicht te krijgen op hun ervaringen en afwegingen na de opgelegde verlenging. De werkgevers en werknemers zijn geworven uit de 158 UWV-dossiers. Voor de interviews is er extra geworven in de groep werkgevers die geen bekortingsverzoek hebben ingediend om zo ook zicht te krijgen op de inspanningen van deze groep gedurende de verlenging aangezien dit uit de dossiers niet naar voren kwam. In vier gevallen was er sprake van een match waarbij de werkgever en werknemer over dezelfde casus zijn geïnterviewd. Meer informatie over de

[2] Hoe hoger het percentage in deze kolom, hoe meer het stratum is oververtegenwoordigd.

geïnterviewde werkgevers en werknemers is opgenomen in bijlage 2. In dit rapport verwijzen we naar deze interviews als 'de interviews met werkgevers en werknemers'.

Ook zijn er twee focusgroepen gehouden met sleutelinformanten, die vanuit hun functie contact hebben met werkgevers en/of werknemers die te maken hebben gekregen met een verlenging. Met hen is gesproken over de leereffecten van de verlenging voor werkgevers en de afwegingen die werkgevers maken bij het al dan niet repareren van de tekortkomingen in de re-integratie. In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van de deelnemers aan de focusgroepen. Waar we in dit rapport verwijzen we naar deze focusgroepen spreken we over de mening van de sleutelinformanten.

2 Reparatie-inspanningen

De onderzoeksvraag die centraal staat in dit hoofdstuk is:

In hoeverre repareren werkgevers en of werknemers de tekortkomingen in hun re-integratie inspanningen nadat een verlenging van de loondoorbetalingsverplichting of betaling van ziekengeld is opgelegd?

Uit de kwantitatieve analyse door UWV blijkt dat in de periode 2016 tot en met de eerste helft 2018 gemiddeld 37% van de werkgevers na de opgelegde verlenging een bekortingsverzoek heeft ingediend bij UWV. Van deze bekortingsverzoeken is 65% toegewezen en 35% afgewezen.[3] We beschrijven in dit hoofdstuk per subvraag de bevindingen van het kwalitatieve onderzoek over de reparatie van de tekortkomingen.

2.1 Welke verbeteringen of aanpassingen doen werkgevers en/of werknemers in de verlengingsperiode?

Dossieronderzoek
Uit het dossieronderzoek concluderen we dat bij werkgevers die een bekortingsverzoek indienen, de werkgever in veel van de gevallen van mening is dat de juiste aanpassingen en verbeteringen zijn gedaan en de tekortkomingen zijn gerepareerd nadat zij een verlenging opgelegd hebben gekregen. Dit is de reden voor de werkgever om het bekortingsverzoek in te dienen. In een minderheid van de gevallen is de werkgever de mening toegedaan dat hij wordt belemmerd in het uitvoeren van zijn re-integratieverplichtingen vanwege een buiten hemzelf gelegen oorzaak, dit kan ook grond zijn voor de bekortingsverzoek.

De reparatie-inspanningen in de verlengingsperiode kunnen zich richten op re-integratie van de werknemer bij de eigen werkgever (eerste spoor) of op de begeleiding van de werknemer naar werk bij een andere werkgever (tweede spoor). Soms richten de re-integratie inspanningen van de werkgever zich ook op beide sporen tegelijk.

In het geval van het **eerste spoor** gaan werkgevers of op zoek naar een andere functie in de eigen organisatie die beter past bij de fysieke en/of mentale gezondheid van de werknemer of ze richten zich op terugkeer van de werknemer in de eigen functie waarbij deze soms wordt aangepast qua uren of takenpakket zodat deze meer passend is voor de werknemer. Zoals bijvoorbeeld het geval is in voorbeeldcasus 1.

In het geval van het **tweede spoor** richten de inspanningen zich op re-integratie van de werknemer buiten de eigen werkgever door middel van een re-integratietraject waarin de werknemer de benodigde vaardigheden en kennis ontwikkelt om succesvol te kunnen solliciteren bij een andere werkgever. Een dergelijk re-integratietraject wordt in de meeste gevallen door de werkgever uitbesteed aan een externe partij die hierin is gespecialiseerd. Hierbij komt het soms ook voor dat het re-integratiebureau dat de werkgever inhuurt gespecialiseerd is in het begeleiden van werknemers met een bepaalde beperking, bijvoorbeeld slechtziendheid. Slechts in een enkel geval voert de werkgever het re-integratietraject tweede spoor in eigen beheer uit zonder hulp van een externe partij.

[3] Tabel 3.1 deelrapport UWV

In enkele gevallen dient de werkgever een bekortingsverzoek in terwijl hij **(nog) geen reparatie-inspanningen** heeft gedaan. We zien in de dossiers dat het in deze gevallen vrijwel altijd zo is dat de werkgever bezwaar maakt tegen de opgelegde verlenging en tegelijkertijd, of kort daarna, ook een bekortingsverzoek indient zonder dat er reparatie-inspanningen zijn verricht. Voorbeeldcasus 2 is hiervan een voorbeeld. Verder is er een groep werkgevers die geen verbeteringen of aanpassingen doet naar aanleiding van de verlenging vanwege buiten de werkgever gelegen oorzaken waardoor het repareren van re-integratie inspanningen volgens de werkgever niet meer mogelijk is. Voorbeelden hiervan worden beschreven in paragraaf 2.3.

Er is ten slotte een groep werkgevers waarvan op basis van de dossiers **onbekend** is **of zij re-integratie inspanningen hebben gepleegd** gedurende de looptijd van de verlenging, omdat zij geen bekortingsverzoek indienen. Als gevolg daarvan kunnen we op basis van de dossiers geen uitspraken doen over de activiteiten van deze werkgevers, zo zagen we in de dossiers. Wel weten we over deze groep dat een gedeelte van de werkgevers het oneens is met de opgelegde verlenging, een derde van deze groep dient hiertegen bezwaar in. In het dossieronderzoek zijn alleen de cases meegenomen waarbij het bezwaar van de werkgever is afgewezen, immers als een bezwaar wordt toegewezen is er geen sprake van een verlenging.[4]

Welke aanpassingen en verbeteringen werkgevers doen, is onder andere afhankelijk van de eerder geconstateerde tekortkoming. Het re-integratietraject en de gedane aanpassingen hangen logischerwijs sterk af van de situatie en beperkingen van de werknemer.

[4] In twee van de bestudeerde dossiers bleek het bezwaar van de werkgever toegekend. Deze twee dossiers zijn bij de analyse uit de steekproef gehaald.

2.1.1 ***Voorbeeldcases***

Voorbeeldcasus 1

Kenmerken: Sarah is een vrouw van 43 jaar met een psychische beperking. Sarah werkt in de financiële dienstverlening als administratief medewerker. Zij werkt voor een bedrijf met meer dan 500 werknemers. Na 104 weken ziekte heeft zij nog een dienstverband met haar werkgever.

Reden verlenging: De werkgever van Sarah krijgt een verlenging van de loondoorbetalingsverplichting opgelegd omdat Sarah weliswaar weer 34 uur per week werkt, maar slechts tegen een loonwaarde van 40% van haar oorspronkelijke loon. Daarnaast zijn er andere meer passende werkzaamheden die haar werkgever haar niet heeft aangeboden en heeft er geen volledig re-integratietraject ter begeleiding naar werk bij een andere werkgever plaatsgevonden. Haar werkgever heeft het verkeerde aan re-integratie inspanningen gedaan.

Vervolgtraject: Zes maanden later laat de werkgever van Sarah weten het re-integratietraject gericht op werk bij een andere werkgever te hebben voortgezet en afgerond. Daarnaast heeft hij een andere functie voor haar gezocht binnen het eigen bedrijf. Zij werkt nu als administratief medewerker op een ander aandachtsgebied op een andere locatie in haar eigen woonplaats. De loonwaarde van Sarah in deze nieuwe functie is 77% van haar vroegere loon.

Uitkomsten: De inspanningen van de werkgever zijn nu voldoende, aangezien Sarah duurzaam hervat is in werk dat bij haar past en de verlengde loondoorbetalingsverplichting wordt opgeheven. De WIA-aanvraag wordt wel doorgezet maar afgewezen omdat Sarah 23% arbeidsongeschikt is.

Voorbeeldcasus 2

Kenmerken: Tamás is een man van 57 jaar met energetische en fysieke beperkingen. Hij werkt in een klein bedrijf in Nederland en woont in Duitsland. Tamás spreekt geen Nederlands. Het bedrijf waar hij werkt heeft ongeveer 25 werknemers. Na 104 weken ziekte heeft hij nog steeds een dienstverband met zijn werkgever.

Reden verlenging: De werkgever van Tamás krijgt een verlenging van de loondoorbetalingsverplichting opgelegd omdat hij niets aan re-integratie heeft gedaan. De mogelijkheden voor werk bij een andere werkgever zijn niet onderzocht en de werkgever is van mening dat terugkeer in het eigen werk onmogelijk is. Hij vindt dat Tamás in het geheel niet belastbaar is voor werk, de bedrijfsarts denkt dat er nog wel mogelijkheden zijn maar de werkgever volgt het advies van de bedrijfsarts niet.

Vervolgtraject: Nadat het bezwaar van Tamás' werkgever ongegrond is verklaard dient hij een bekortingsverzoek in. Hierin stelt hij dat Tamás een zeer ernstige ziekte heeft en van zijn Duitse artsen te horen gekregen dat hij niet mag werken. Dit onderbouwt de werkgever niet met nieuwe medische informatie. Hij zegt humaan bezig te zijn door hem niet te belasten met re-integratieverplichtingen op dit moment gezien het verloop van zijn ziekte.

Uitkomsten: Het bekortingsverzoek wordt afgewezen want de werkgever heeft geen nieuwe inspanningen verricht en ook heeft hij geen nieuwe medische informatie aangeleverd van na de oplegging van de verlenging. Het bekortingsverzoek lijkt een herhaling van zetten te zijn van de werkgever. Aan het einde van de verlenging wordt de WIA-aanvraag van Tamás door het UWV beoordeeld. Hij wordt 100% arbeidsongeschikt verklaard. Het opstarten van een re-integratietraject wordt door de arbeidsdeskundige niet zinvol geacht gezien de situatie van de werknemer.

2.1.2 *Overwegingen van werkgevers bij het wel of niet repareren van de tekortkoming*

Interviews met werkgevers
Op basis van de verdiepende interviews met 14 werkgevers die te maken hebben gekregen met een verlenging, zien we dat er diverse overwegingen een rol kunnen spelen bij het wel of niet repareren van de door UWV geconstateerde tekortkoming. In de interviews met werkgevers werden vier situaties genoemd, waarin ze probeerden de tekortkoming te repareren:

- De werkgever heeft reeds een traject in spoor 2 ingezet, maar dit is te laat ingezet of is als onvoldoende beoordeeld door UWV. In dit geval **maakt de werkgever het reeds ingezette spoor 2 traject af**.
- De werkgever ziet geen mogelijkheden voor re-integratie en repareert de tekortkoming om zo snel mogelijk **het dienstverband te kunnen beëindigen**.

"Dat hebben we gedaan om een loonsanctie verder te voorkomen en zodat we zo snel mogelijk uit elkaar konden gaan."

- De werkgever heeft de **verzuim- en re-integratiebegeleiding volledig uitbesteed** bij een arbodienstverlener. Nadat de verlenging wordt opgelegd kan de werkgever de kosten verhalen op de betreffende partij en deze neemt ook de reparatie op zich.
- De werkgever is **eigenrisicodrager voor de WGA** en verwacht dat de werknemer door inzet van een spoor 2 traject tijdens de verlenging nieuw werk zal kunnen vinden en er daardoor geen WIA-recht zal ontstaan.

"Want ik dacht, anders zit je er straks 10 jaar aan vast. Dus als de loonsanctie er niet was geweest hadden we het [inzetten spoor 2] niet gedaan."

Redenen die werkgevers noemen in de interviews om de door UWV geconstateerde tekortkoming niet te repareren zijn:

- De werknemer heeft een **klein dienstverband** en de kosten van de verlengde loondoorbetalingsverplichting zijn lager dan de kosten voor een re-integratietraject.

"Er staat een fors bedrag tegenover het inhuren van een re-integratie-expert. Dat stond niet in verhouding met een licht administratief medewerker voor 16 uur in de week."

- De werknemer heeft (door leeftijd en/of opleidingsniveau) **beperkte kansen op de arbeidsmarkt**. De werkgever kiest ervoor de werknemer door te betalen tot aan het pensioen ofwel een vervroegd pensioen aan te bieden.
- De **gezondheidssituatie van de werknemer is verslechterd**. De werkgever is van mening dat de werknemer niet in staat is om te werken en laat de werknemer met rust en biedt de werknemer de financiële zekerheid van een jaar doorbetaald loon.

"Het ging medisch gewoon steeds slechter met deze werknemer. We hebben de tijd daarom toen maar gewoon uitgezongen en gewoon het loon betaald. De werknemer werkte al weinig uren en had een laag salaris voordat zij ziek werd. Dus dan kom je al niet snel in aanmerking voor de WIA."

- De werkgever kiest ervoor **een eigen plan te trekken** en niet de aanwijzingen van UWV op te volgen. Bijvoorbeeld omdat de werkgever verwacht dat de werknemer op termijn kan **hervatten in het eigen werk** en daarop blijft inzetten.

"Er is gekozen voor een ander traject. Het inzetten van spoor 1 [aangepast werk] en spoor 2 had geen zin. We zijn gewoon gericht gebleven op hervatten in het eigen werk. Dat kon gewoon namelijk. Er was de mogelijkheid om de werkplek aan te passen zodat de werknemer op een rustige plek zat en de uren rustig op kon bouwen. […] Het was succesvol re-integreren in het eigen werk."

- De werkgever is **eigenrisicodrager voor de WGA** en verwacht dat de werknemer gedeeltelijk arbeidsongeschikt zal worden verklaard. Reparatie van de tekortkoming levert voor de werkgever, zo denkt de werkgever, geen financieel voordeel op.

"De loonsanctie heeft geen invloed op de re-integratieactiviteiten, we zijn sowieso eigenrisicodrager. Dus linksom of rechtsom betalen wij. Ons doel is om bij iedereen die ziek is een zo goed mogelijke begeleiding te bieden. Daarbij spelen financiële afwegingen geen rol."

Sleutelinformanten

De sleutelinformanten die we in twee focusgroepen hebben geraadpleegd, noemen voor een groot deel dezelfde factoren die van invloed zijn op de keuze van de werkgever om de tekortkoming wel of niet te repareren. Ze zien dat werkgevers meestal niet bewust nalatig zijn, maar niet altijd goed voor ogen hebben wat ze moeten doen en niet altijd de juiste ondersteuning inschakelen. Factoren die volgens hen bij werkgevers (naast wat hierboven al uit de interviews geconcludeerd is) een rol spelen bij de afweging om de tekortkoming wel of niet te repareren benoemen we hieronder:

- Factoren die in de interviews met werkgevers niet zo expliciet zijn benoemd, maar door de sleutelinformanten als belangrijke factoren worden gezien zijn **de relatie tussen werkgever en werknemer en het belang van de werknemer voor het bedrijf**. De sleutelinformanten zien dat vooral in kleinere bedrijven het sociale aspect belangrijk is: het aantal dienstjaren, wat iemand gepresteerd heeft voor het bedrijf, of de werknemer loyaal is. Daarnaast is ook de positie en kennis van de werknemer van belang. De werkgever wil een werknemer behouden als deze kennis heeft die belangrijk is voor het bedrijf. Als de relatie met de werknemer slecht is zal de werkgever zelfs bereid zijn kosten (van een verlenging of juist reparatie) te accepteren om daarmee van de werknemer af te kunnen.
- Ook zien zij dat werkgevers veelal een **financiële afweging** maken tussen de kosten van loondoorbetaling en de kosten van re-integratie. Daarbij spelen factoren een rol als leeftijd en salaris van de werknemer, de kosten van re-integratie en de kans dat de inspanningen resultaat opleveren.
- Verder kan **de verwachting dat er nog herstel optreedt in het derde ziektejaar** en dat de werknemer kan terugkeren in de oude functie een reden zijn om niet in te zetten op de reparatie die UWV vraagt. Deze keuze kan makkelijker worden gemaakt bij werknemers met een klein contract.
- Een reden voor de werkgever om de WIA-claimbeoordeling uit te stellen kan ook zijn dat de verwachting is dat deze een negatieve invloed heeft op het herstel van de werknemer, dit betekent overigens niet dat de werkgever geen re-integratie inspanningen verricht.
- Tevens benadrukken de sleutelinformanten dat **werknemers vaak een verkeerd beeld hebben van de mogelijkheden en beperkingen van re-integratie**. Werknemers blijven vaak lang vasthouden aan het idee dat ze terug zullen keren naar hun eigen werk bij hun eigen werkgevers. Dat kan het voor de werkgever lastig maken om de werknemer mee te krijgen in een re-integratietraject.
- In de voorbeelden die met de sleutelinformanten zijn besproken, zien zij dat er onnodige fouten worden gemaakt door werkgevers, die door **deskundige ondersteuning** voorkomen hadden kunnen worden. Werkgevers schakelen soms geen ondersteuning in, of de kwaliteit van de ondersteuning is niet voldoende. Dat kan de oorzaak zijn van de verlenging, maar het kan ook een rol spelen bij het niet-repareren van de tekortkoming of het niet indienen van een bekortingsverzoek.

Tijdens de focusgroepen is aan de sleutelinformanten gevraagd of factoren als de leeftijd van de werknemer en de mate waarin de ziekte of beperking een grillig

verloop heeft een rol speelt. Zij gaven aan dat deze factoren wel degelijk van invloed kunnen zijn op de keuzes die werkgevers maken, maar dat deze factoren deel uitmaken van een complex geheel aan factoren die meespelen in de afweging. De invloed van deze factoren is daarmee afhankelijk van de context en moeilijk afzonderlijk in te schatten.

2.1.3 Overwegingen van werkgevers bij het indienen van een bekortingsverzoek

Uit de kwantitatieve analyse van UWV blijkt dat 37% van de werkgevers die een verlenging krijgt opgelegd een bekortingsverzoek indient bij UWV, 63% van de werkgevers doet dit niet.[5] Het dossieronderzoek geeft geen inzicht in de redenen van werkgevers om wel of geen bekortingsverzoek in te dienen.

Interviews met werkgevers

Gedurende de interviews met werkgevers is gesproken met vijf werkgevers die wel een bekortingsverzoek hebben ingediend en negen werkgevers die geen bekortingsverzoek hebben ingediend.

De belangrijkste reden om geen bekortingsverzoek in te dienen is dat **de werkgever ervoor kiest om de tekortkoming niet te repareren**. Dit kan betekenen dat de werkgever helemaal niets aan re-integratie doet maar kan ook betekenen dat de werkgever de re-integratie naar eigen inzicht invult. De achterliggende redenen om niet te repareren zijn hiervoor reeds beschreven. Als de werkgever de tekortkomingen niet repareert is een bekortingsverzoek niet zinvol.

Daarnaast heeft in één geval (volgens de werkgever) de werknemer er voor gekozen uit dienst te gaan via een **vaststellingsovereenkomst** (zie kader).

Voorbeeldcasus beëindiging dienstverband via vaststellingsovereenkomst (vanuit perspectief werkgever)

De reden voor de verlenging was het te laat inzetten van het tweede-spoortraject. Het gesprek met de medewerker was lastig, werkgever en werknemer begrepen elkaar niet. De bedrijfsarts gaf lang het advies dat werknemer geen mogelijkheden had. Er is toen een deskundigenoordeel uitgevoerd. Op het moment dat de verzekeringsarts bij het deskundigenoordeel oordeelde dat de werknemer wel mogelijkheden had, veranderde bedrijfsarts ook van mening. Daarna heeft de werkgever het tweede-spoortraject ingezet. Daar heeft enige vertraging op gezeten. Het contact tussen werkgever en werknemer liep dusdanig stroef dat werknemer ervoor heeft gekozen het dienstverband te beëindigen tijdens de verlenging. De werknemer had zelf via het tweede-spoortraject een andere baan gevonden, maar deze voldeed niet aan de eisen, omdat het een baan op oproepbasis betrof. Er ontstond een situatie met twee dienstverbanden, waardoor werkgever en werknemer een vaststellingsovereenkomst hebben gesloten.

Sleutelinformanten

De sleutelinformanten die we in twee focusgroepen hebben geraadpleegd over hun ervaringen met werkgevers die te maken krijgen met een verlenging, noemen in aanvulling hierop dat het mogelijk is dat de werkgever geen bekortingsverzoek indient omdat deze zich **vastbijt in een juridisch traject**. Het aanspannen van een zaak tegen de verlengde loondoorbetaling kost al snel zes maanden, waardoor het aanvragen van bekorting daarna minder zin heeft. In de dossiers hebben we gezien

[5] Zie tabel 3.1 in het UWV deelrapport

dat werkgevers soms gelijktijdig een bezwaar en een bekortingsverzoek indienen. Ook denken de sleutelinformanten dat het voor werkgevers **niet altijd duidelijk is dat ze een bekortingsverzoek kunnen doen**. Eén van de sleutelinformanten benoemde daarbij dat als je als werkgever niet tot in detail precies doet wat er in de verleningsbeschikking van UWV staat, dat het indienen van een bekortingsverzoek geen zin heeft, omdat deze door dezelfde arbeidsdeskundige wordt beoordeeld.

2.2 Welke verbeteringen door werkgevers leiden doorgaans tot een succesvol bekortingsverzoek en welke niet?

Dossieronderzoek

Voor een succesvol bekortingsverzoek moeten de inspanningen van de werkgever aan een aantal eisen voldoen, zoals beschreven in de Werkwijzer Poortwachter.[6] Een ruime meerderheid van de succesvolle bekortingsverzoeken komt voort uit verbeteringen en aanpassingen die de werkgever heeft gedaan in spoor 1 en/of spoor 2, een minderheid komt voort uit oorzaken die buiten de werkgever zelf liggen zoals verslechtering van de medische situatie van de werknemer of wanneer de werknemer niet meewerkt aan zijn re-integratie. Uit de dossiers blijkt dat werkgevers vaak inzetten op dezelfde soort aanpassing of verbetering, zoals beschreven in 2.1, maar of dit leidt tot een succesvol bekortingsverzoek is afhankelijk van de kwaliteit, volledigheid of onderbouwing van de aanpassing of verbetering. Wanneer de werkgever niet voldoende onderbouwde informatie aanlevert over de verrichte re-integratie inspanningen, kan het bekortingsverzoek niet beoordeeld worden en wordt het bekortingsverzoek zodoende afgewezen.

Verbeteringen en aanpassingen die ervoor zorgen dat de werknemer een passende en structurele functie bij de eigen werkgever of een andere werkgever krijgt, leiden altijd tot een succesvol bekortingsverzoek. Er zijn bepaalde verbeteringen en aanpassingen die werkgevers vaker doorvoeren wanneer er nog sprake is van een dienstverband dan wanneer er geen dienstverband meer is. Hieronder gaan wij nader in op de verschillen tussen deze beide groepen.

Er is een dienstverband

Wanneer er nog sprake is van een dienstverband herplaatsen werkgevers hun werknemers vooral succesvol binnen de eigen organisatie. Het vaakst gaat het hierbij om herplaatsing in de eigen functie maar dan voor minder uren per week, of om een inhoudelijke taakaanpassing van de eigen functie zodat de werknemer deze weer kan uitoefenen. Ook komt het voor dat werkgevers een hele nieuwe functie creëren voor de werknemer of, veelal binnen grotere organisaties, dat de werknemer herplaatst wordt op een andere functie. Een enkele keer komt het voor dat een werknemer alsnog volledig herstelt en weer terug kan keren in zijn oorspronkelijke functie. Voor een succesvol bekortingsverzoek volstaat het om een passende functie aan te bieden, ook als de werknemer deze afslaat. In een dergelijk geval heeft de werkgever namelijk alsnog de tekortkomingen in zijn re-integratie inspanningen gerepareerd. De werkgever moet wel kunnen aantonen dat hij voldoende heeft gedaan om de werknemer ertoe te bewegen mee te werken aan de re-integratie, door waarschuwingen, het opleggen van een loonstop tot aan (dreigen met) ontslag.

[6] Werkwijzer Poortwachter

Een voorbeeld van een succesvolle verbetering is een werkgever die zijn werknemer een nieuwe dienstverband heeft aangeboden nadat hij een verlenging van de loondoorbetalingsverplichting kreeg opgelegd omdat de werknemer een tijdelijke functie had voor te weinig uren. De werkhervatting werd daarom niet als 'duurzaam' beschouwd. In de nieuwe dienstverband biedt de werkgever de functie aan voor onbepaalde tijd met een hoger aantal uren per week dat past bij de belastbaarheid van de werknemer.

Werkgevers in de groep waarbij sprake is van een dienstverband repareren in vergelijking met de groep waar géén sprake is van een dienstverband vaker in spoor 1 en minder vaak in spoor 2.

Niet alle werkgevers die een bekortingsverzoek indienen op grond van verbeteringen of aanpassingen rondom het herplaatsen van de werknemer in de eigen organisatie hebben succes. Er zijn verschillende redenen waarom werkgevers nog onvoldoende reparatie inspanningen hebben geleverd en bekortingsverzoeken worden afgewezen. Redenen hiervoor zijn:

- De mogelijkheden in de eigen organisatie zijn nog onvoldoende onderzocht door de werkgever.
- De (on)mogelijkheden in de eigen organisatie zijn onderzocht maar onvoldoende aannemelijk gemaakt.
- De werknemer is herplaatst in een passende functie bij de werkgever, maar deze functie is niet structureel/duurzaam.
- De werknemer is herplaatst bij de werkgever, maar de functie is te zwaar voor wat betreft inhoud of urenomvang en daarom niet passend. De werknemer is herplaatst in een niet passende functie bij de werkgever, maar de functie is te beperkt voor wat betreft urenomvang.

Voorbeeldcasus 3 is een voorbeeld van een herplaatsing van een werknemer in de eigen organisatie welke niet tot een succesvol bekortingsverzoek heeft geleid.

Voorbeeldcasus 3

Kenmerken: Eline is een vrouw van 53 met beperkingen ten aanzien van persoonlijk en sociaal functioneren en fysieke beperkingen. Zij werkt in het onderwijs als docent in een organisatie met meer dan 500 werknemers. Na 104 weken ziekte heeft zij nog steeds een dienstverband bij haar werkgever.

Reden verlenging: De werkgever van Eline krijgt een verlenging van de loondoorbetalingsverplichting omdat hij geen tijdige en adequate eerstejaarsevaluatie heeft uitgevoerd toen Eline één jaar ziek was om te kijken wat haalbaar was qua passend werk dat aansluit bij haar resterende functionele mogelijkheden. Daarom zijn er re-integratiekansen in de eigen organisatie gemist (spoor 1) en heeft haar werkgever te laat een re-integratietraject gericht op werk bij een andere werkgever ingezet (spoor 2).

Vervolgtraject: Vijf maanden later dient de werkgever van Eline een bekortingsverzoek in omdat Eline intussen een volledig re-integratietraject gericht op werk bij een andere werkgever heeft doorlopen. Daarnaast is Eline ook weer aan het werk binnen de eigen onderwijsinstelling. Zij werkt nu als teamleider, een andere functie dan zij eerst uitoefende.

Uitkomsten: Het bekortingsverzoek wordt afgewezen omdat van het werk als teamleider niet aannemelijk is gemaakt dat dit passend is voor Eline. Ook is het niet duidelijk of het gaat om een structurele herplaatsing. De tekortkoming in spoor 1 is nog onvoldoende gerepareerd. De tekortkoming in spoor 2 is wel gerepareerd. Ten tijde van de WIA- beoordeling werkt Eline nog steeds als teamleider, haar werkgever heeft nog niet besloten of de functie permanent is. Eline wordt voor 62% arbeidsongeschikt verklaard en krijgt een WIA-uitkering toegewezen.

Er is géén dienstverband (eigenrisicodragers Ziektewet)

Succesvolle bekortingsverzoeken vinden in deze groep het vaakst plaats wanneer de werkgever repareert door de werknemer een re-integratietraject te laten doorlopen gericht op werk bij een andere werkgever (spoor 2). De werknemer wordt in dit traject begeleid naar werk bij een andere werkgever en krijgt hiermee de benodigde inzichten en vaardigheden aangeleerd om succesvol te solliciteren. Dit hoeft niet te betekenen dat een werknemer ook daadwerkelijk nieuw werk heeft gevonden op het moment dat de verlenging wordt bekort, in de meeste gevallen is dit zelfs niet zo en is de werknemer niet aan het werk. Ook komt het voor dat de mogelijkheden voor werk bij een andere werkgever zijn onderzocht, maar dat blijkt dat dit voor de werknemer geen haalbare optie is.

Een voorbeeld van een re-integratietraject gericht op werk bij een andere werkgever dat tot een succesvol bekortingsverzoek heeft geleid is in voorbeeldcasus 4 beschreven.

Voorbeeldcasus 4

Kenmerken: Yassin is een man van 56 jaar met psychische beperkingen. Hij werkt in de industriële sector bij een middelgroot bedrijf. Na 104 weken ziekte heeft hij geen dienstverband meer bij zijn werkgever.

Reden doorbetalen ziekengeld: De voormalig werkgever van Yassin moet het ziekengeld doorbetalen omdat hij nooit een re-integratietraject tweede spoor heeft ingezet. Yassin heeft voor de verlenging tijdelijk bij de eigen werkgever gewerkt in een andere functie, dit was geen succes. Daarna had de re-integratie zich op werk buiten het eigen bedrijf moeten richten. De werkgever zegt dat Yassin de aangeboden outplacement en coaching nooit heeft aangenomen, zelf zegt hij dat hij dit aanbod niet heeft gehad.

Vervolgtraject: Bijna 10 maanden ingang van de verlenging doet de werkgever van Yassin een bekortingsverzoek. Hij heeft een re-integratietraject ingezet waarin Yassin begeleid wordt naar ander werk. Het traject is nu al eenmaal verlengd en daarom vindt de werkgever dat hij aan zijn verplichtingen heeft voldaan.

Uitkomsten: Het bekortingsverzoek wordt goedgekeurd. Hoewel Yassin nog geen nieuw werk heeft, heeft zijn voormalig werkgever voldaan aan zijn verplichting door een traject in te zetten waarin in voldoende mate rekening wordt gehouden met zijn medische belastbaarheid en hij bij de arbeidsmarktheroriëntatie actieve ondersteuning krijgt. Bij de beoordeling van de WIA wordt Yassin voor 40% arbeidsongeschikt verklaard.

Het komt in de bestudeerde cases niet voor dat werkgevers in deze categorie - waarbij er geen dienstverband meer is en de ex-werkgever eigenrisicodrager voor de Ziektewet is - nog proberen een werknemer intern te plaatsen op een passende functie. Wel komt het voor dat de werkgever de mogelijkheden voor re-integratie in de eigen organisatie heeft onderzocht, maar dat uit het onderzoek is gebleken dat er geen mogelijkheden zijn voor een passende functie voor de werknemer. Hiermee heeft de werkgever wel voldaan aan zijn re-integratieverplichtingen en leidt dit tot een succesvol bekortingsverzoek. Niet alle bekortingsverzoeken die werkgevers indienen op grond van aanpassingen en verbeteringen rondom het re-integreren van werknemers bij een andere werkgever zijn succesvol. Er komen verschillende redenen naar voren uit de dossiers waarom deze bekortingsverzoeken soms niet succesvol zijn:

- Het re-integratie traject is te kort (in de dossiers wordt soms een minimumduur van 6 maanden genoemd).
- Het re-integratie traject is inhoudelijk niet voldoende, omdat nog niet alle activiteiten die bij een adequaat traject horen zijn uitgevoerd.
- De werknemer heeft een passende functie bij een andere werkgever maar deze functie is niet structureel/duurzaam, want het gaat om een tijdelijk contract van minder dan 6 maanden.
- De werknemer heeft een niet-passende functie bij een andere werkgever, want:
    - de functie is te zwaar betreffende inhoud of urenomvang.
    - de functie is te beperkt betreffende urenomvang.
- Het resultaat van de re-integratie is niet voldoende, want de loonwaarde in de nieuwe functie is minder dan 65% van het oorspronkelijke loon.
- De werkgever heeft helemaal geen re-integratietraject gestart.

2.3 Welke aanpassingen door werknemers leiden doorgaans tot een succesvol bekortingsverzoek en welke niet?

Dossieronderzoek

Uit de dossiers kan niet worden opgemaakt welke aanpassingen werknemers hebben gedaan om tot een succesvol bekortingsverzoek te komen. Wel zien we een aantal buiten de werkgever gelegen oorzaken die tot een succesvol bekortingsverzoek kunnen leiden, omdat zij de werkgever hebben verhinderd in het uitvoeren van zijn re-integratieverplichtingen. Oftewel, het is de werkgever niet aan te rekenen dat de re-integratie-inspanningen onvoldoende van de grond zijn gekomen. Hierin is geen onderscheid tussen werknemers die nog een dienstverband hebben en werknemers die dit niet hebben. Ongeveer een derde van de door ons onderzochte succesvolle bekortingsverzoeken komt voort uit een buiten de werkgever gelegen oorzaak. Het gaat hierbij om de volgende situaties:

- De medische situatie van de werknemer is zodanig verslechterd dat hij of zij niet in staat is tot re-integratie-activiteiten
  In dit geval is het voor de werkgever niet meer mogelijk om zijn re-integratie tekortkomingen te repareren. We zien in de bekortingsverzoeken in de dossiers dat deze situatie zich een enkele keer voordoet. Vaker komt het echter voor dat de werkgever een verslechtering in de medische situatie opvoert in een bekortingsverzoek en deze wordt afgewezen omdat de verzekeringsarts van mening is dat de werknemer toch nog mogelijkheden heeft en er ten onrechte wordt uitgegaan van een situatie met "geen benutbare mogelijkheden."

- De werknemer werkt niet mee aan zijn eigen re-integratie (en de werkgever heeft voldoende gedaan om de werknemer er toe te bewegen om mee te werken)
  Als de werkgever bij het bekortingsverzoek opvoert dat het niet mogelijk was om de re-integratie-inspanningen te repareren omdat de werknemer niet meewerkt aan re-integratie, moet hij aantonen dat hij maatregelen heeft genomen om de werknemer aan te sporen tot medewerking door middel van een loonstop (of stopzetten van het ziekengeld).[7] Heeft hij dit niet gedaan, of kan hij dit onvoldoende aantonen, dan wordt het bekortingsverzoek afgewezen. Achterliggende redenen van een gebrek aan medewerking van de werknemer kunnen bijvoorbeeld zijn dat er sprake is van een arbeidsconflict of dat de werknemer het niet eens is met het oordeel van de verzekeringsarts en / of bedrijfsarts dat hij of zij mogelijkheden heeft om weer aan het werk te gaan.

- De werknemer vindt zelfstandig nieuw werk bij een andere werkgever zonder inspanningen van de werkgever
  In een enkel geval zien we dat de werkgever geen nieuwe inspanningen verricht naar aanleiding van de verlenging, maar dat de werknemer zelfstandig ander werk vindt. In een dergelijk geval is een bekortingsverzoek succesvol ondanks dat de werkgever strikt genomen zijn tekortkomingen niet heeft gerepareerd.

Een voorbeeld van het inzetten van een loonstop door de werkgever is te lezen in voorbeeldcasus 5.

[7] In de 123 bestudeerde bekortingsverzoeken werd in tien gevallen melding gemaakt van een sanctie voor de werknemer wegens het niet meewerken aan de re-integratie. Acht keer was er sprake van een loonstop, twee keer van het stopzetten van de uitbetaling van ziekengeld.

Voorbeeldcasus 5

Kenmerken: Nick is een man van 40 jaar met beperkingen op het gebied van persoonlijk en sociaal functioneren. Nick is werkzaam in een groot bedrijf met meer dan 500 werknemers. Na 104 weken ziekte heeft hij nog een dienstverband bij zijn werkgever.

Reden verlenging: Nick's werkgever heeft het verkeerde aan re-integratie gedaan en daarom een verlenging van de loondoorbetalingsverplichting gekregen. Zijn werkgever heeft een concrete herplaatsingskans om te re-integreren in het eigen werk voorbij laten gaan door verkeerd te zoeken naar andere functies. De werkgever moet volledige werkhervatting realiseren voor Nick in zijn eigen functie.

Vervolgtraject: Enkele maanden later dient de werkgever een bekortingsverzoek in. De werkgever meldt dat de re-integratie van Nick in zijn oude functie met opbouw in de uren niet is gestart omdat Nick niet wil meewerken. Nick zegt dat hij niet kan werken wegens medische redenen en meldt zich daarom telkens ziek voor werk. De werkgever heeft Nick daarom een loonstop opgelegd om hem te bewegen mee te werken aan zijn eigen re-integratie.

Uitkomsten: Het bekortingsverzoek wordt toegewezen, de re-integratie-inspanningen van de werkgever zijn voldoende. Het niet meewerken van Nick aan de re-integratie is vermoedelijk te wijten aan hemzelf en de sanctiemaatregel (loonstop) door de werkgever is tot op heden zonder succes toegepast. Bij de behandeling van de WIA-aanvraag wordt Nick voor 68% arbeidsongeschikt verklaard.

2.4 Samenvatting en conclusie

Uit het onderzoek blijkt dat de verlenging in ieder geval een deel van de werkgevers activeert om zich meer of op een andere manier in te zetten om de geconstateerde tekortkomingen in de re-integratie te repareren. Werkgevers die een bekortingsverzoek doen (UWV-onderzoek: 37% van de werkgevers), hebben in de meeste gevallen aanvullende activiteiten ingezet voor re-integratie in het eerste en/of tweede spoor. In een klein deel van de gevallen wordt met nader onderzoek aangetoond dat re-integratie geen reële mogelijkheid is of wordt een bekortingsverzoek ingediend omdat de omstandigheden zijn veranderd. Dan gaat het bijvoorbeeld om een verslechtering in de gezondheid van de werknemer waardoor re-integratie niet meer aan de orde is.

Bij werkgevers die geen bekortingsverzoek indienen (UWV-onderzoek: 63% van de werkgevers), spelen verschillende afwegingen een rol. Uit de 14 interviews met werkgevers blijkt dat de voornaamste reden dat de werkgever geen bekortingsverzoek indient, is dat er door de werkgever voor is gekozen om de tekortkoming niet te repareren. Daarbij kunnen de volgende afwegingen een rol spelen:

- Financiële afwegingen: de kosten van reparatie van de tekortkoming zijn naar inschatting van de werkgever hoger dan de kosten van de verlenging van loondoorbetaling.

- De werkgever houdt rekening met de omstandigheden van de werknemer: o.a. slechte kansen op de arbeidsmarkt, werknemer is dichtbij pensioengerechtigde leeftijd, verslechterde gezondheid van werknemer. Hierbij is de relatie tussen werkgever en werknemer van belang.
- De werkgever blijft wel inzetten op re-integratie, maar doet dat op andere wijze dan door het UWV is aangegeven. Bijvoorbeeld als de werkgever verwacht dat volledig herstel en terugkeer in de eigen functie mogelijk is.

We zien op basis van de interviews ook dat het voorkomt dat het dienstverband wordt beëindigd via een vaststellingsovereenkomst, bijvoorbeeld omdat werkgever en werknemer een moeizame relatie hebben. De geraadpleegde sleutelinformanten benadrukken daarnaast het belang van de relatie tussen werkgever en werknemer en de positie van de werknemer in de organisatie bij de afwegingen en keuzes die de werkgever zal maken. Als de relatie slecht is, zal de werkgever mogelijk niets doen of juist snel repareren om daarna het dienstverband te beëindigen.

3 Werkhervatting

De centrale onderzoeksvraag over werkhervatting luidt als volgt:

In hoeverre leidt het opleggen van een verlenging van de doorbetalingsplicht of betaling van ziekengeld (als gevolg van de reparatie van re-integratie inspanningen) tot (duurzame) werkhervatting?

Uit het kwantitatieve onderzoek van UWV blijkt dat 46% van de werknemers hervat is in werk anderhalf jaar nadat de verlenging loondoorbetalingsverplichting of betaling ziekengeld is opgelegd. Werkhervatting komt vooral voor bij de groep zonder bekortingsverzoek.[8] Deze groep was in het dossieronderzoek ondervertegenwoordigd. In de volgende paragrafen beantwoorden we per subvraag de bevindingen van het kwalitatieve onderzoek over werkhervatting ten tijde van de WIA-claimbeoordeling.

3.1 In hoeverre wordt werkhervatting gerealiseerd na oplegging van een verlenging?

Dossieronderzoek
De meeste werknemers uit de dossiers hebben op het moment van beëindiging van de verlenging, ten tijde van de WIA-claimbeoordeling, geen enkele vorm van betaald werk verricht, zo hebben wij gezien. Een klein gedeelte van de werknemers uit de steekproef heeft betaald werk ten tijde van het einde van de verlenging.[9] Ongeveer de helft van de werknemers die hervat zijn in betaald werk heeft op dat moment werk dat door UWV als duurzame werkhervatting wordt beschouwd: waarbij de functie structureel van aard is en past bij de belastbaarheid van de werknemer. Bij de resterende werknemers is de werkhervatting niet duurzaam of het karakter van de werkhervatting is onbekend. Een enkeling is wel actief in onbetaald werk als vrijwilliger of is werkzaam op een werkervaringsplaats.

Er is een dienstverband
In vergelijking met werknemers zonder dienstverband zijn werknemers met een dienstverband in de dossiers vaker aan het werk. In deze groep vallen ook werknemers die bij aanvang van de loondoorbetalingsverplichting ook al aan het werk waren, maar waar de werkgever alsnog een verlenging opgelegd kreeg omdat het werk destijds niet paste bij de belastbaarheid van de werknemer of niet structureel was. De meeste van deze werknemers werken ten tijde van de aanvraag van de WIA-claimbeoordeling nog steeds.

In die gevallen waar de werkgever een succesvol bekortingsverzoek heeft gedaan zijn werknemers aan het einde van de loondoorbetalingsverplichting iets vaker aan het werk dan in de gevallen waar de werkgever geen bekortingsverzoek heeft gedaan of een onsuccesvol bekortingsverzoek. Het gaat hierbij om de mate van werkhervatting aan het einde van de loondoorbetalingsverplichting ten tijde van de WIA-claimbeoordeling.

Er is géén dienstverband (eigenrisicodragers Ziektewet)
In de groep werknemers die geen dienstverband meer had is een klein gedeelte van de werknemers aan het einde van de verlenging weer aan het werk bij een andere

[8] Tabel 4.2 in UWV deelrapport
[9] Zie bijlage 1 voor absolute aantallen betreft werkhervatting per steekproefstratum

werkgever. Het komt in de bestudeerde dossiers niet voor dat zij hervatten in het werk bij de oorspronkelijke werkgever. Bij deze groep is vanuit de dossiers vaker onbekend of de werknemers hervat zijn in werk. Geen van deze werknemers waren aan het werk bij aanvang van de verlenging betaling ziekengeld.

3.2 Hoe wordt werkhervatting gerealiseerd na oplegging van een verlenging?

Dossieronderzoek
Werkhervatting bij de eigen werkgever kan plaatsvinden in de eigen (eventueel aangepaste) functie of in een andere functie binnen de organisatie. Uit het dossieronderzoek blijkt dat de werknemers die werk hebben gevonden bij een andere werkgever, soms in een vergelijkbare functie werken en soms in een andere functie. Een klein aantal werknemers is aan het werk als vrijwilliger of op een werkervaringsplaats. Dit komt soms omdat dit het hoogst haalbare is in hun situatie en soms omdat zij nog geen betaald werk hebben gevonden na een re-integratietraject.

Er is een dienstverband
In ons dossieronderzoek zijn de meeste werknemers van de groep die nog een dienstverband had ten tijde van de loondoorbetalingsverplichting hervat in werk bij de eigen werkgever. De ene helft van deze werknemers is gedeeltelijk hervat in het eigen werk: er zijn aanpassingen gedaan aan de uren die de werknemer werkt, het takenpakket of beide. De andere helft van deze werknemers is aan het werk gegaan in een andere functie bij de eigen werkgever, doorgaans omdat de eigen functie niet aan te passen is aan de belastbaarheid van de werknemer en in een andere functie wel rekening gehouden kan worden met een uren- of belastbaarheidsbeperking. In enkele gevallen is het zo dat de werknemer volledig is hervat in zijn oorspronkelijke functie. In deze gevallen is de werknemer ook volledig hersteld van ziekte en wordt de WIA-aanvraag niet doorgezet. Een klein gedeelte van de werknemers die ten tijde van de loondoorbetalingsverplichting nog een dienstverband hadden, heeft werk gevonden bij een andere werkgever, de meesten in andere functies dan die zij voorheen uitoefenden.

Er is géén dienstverband (eigenrisicodragers Ziektewet)
In de groep werknemers die geen dienstverband meer had is een klein gedeelte van de werknemers weer aan het werk bij een andere werkgever. Het komt niet voor dat zij hervatten in het werk bij de oorspronkelijke werkgever. Zij werken vooral in een andere functie dan zij voorheen deden. Het hervatten van werk komt bij deze groep voort uit het doorlopen van een re-integratietraject, doordat zij bijvoorbeeld actief zijn ondersteund door een re-integratiebureau bij het vinden van vacatures en het solliciteren op passend werk, of omdat de werknemer zich naar aanleiding van het re-integratietraject heeft laten omscholen. Een voorbeeld hiervan is een werknemer die zich heeft laten omscholen tot heftruckchauffeur. Dat deze werknemers werk hervatten betekent niet altijd dat er sprake is van een toegekend bekortingsverzoek of een afwijzing van de WIA-aanvraag. Redenen voor het afwijzen van het bekortingsverzoek kunnen zijn dat de nieuwe functie niet passend is bij de belastbaarheid van de werknemer, dat de loonwaarde niet voldoende is en/of dat het geen structurele functie betreft. Ook is van een gedeelte van deze groep onbekend of zij wel of niet in werk zijn hervat.

3.3 Hoe duurzaam is de werkhervatting die gerealiseerd wordt na oplegging van een verlenging?

Dossieronderzoek

Op basis van de dossiers zijn er drie groepen te onderscheiden onder de werknemers die in werk zijn hervat ten tijde van de WIA-aanvraag. Een groep die duurzaam in werk is hervat, een groep die niet-duurzaam aan het werk is en een groep waarvan het onbekend is of zij duurzaam aan het werk zijn of niet. Van de werknemers die ten tijde van de verlenging geen dienstverband hadden, is van vrijwel iedereen onbekend of hun nieuwe dienstverband duurzaam is of niet, over deze groep kunnen we zodoende niets zeggen over de duurzaamheid van de werkhervatting.

Er is een dienstverband

Duurzame werkhervatting vindt het vaakst plaats bij de eigen werkgever. Een kwart van deze onderzochte groep met een dienstverband was bij aanvang van verlenging van de loondoorbetalingsverplichting ook al aan het werk en is intussen duurzaam hervat. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om een werknemer die ten tijde van het opleggen van de loondoorbetalingsverplichting is herplaatst in een andere functie die vanwege een geplande reorganisatie tijdelijk van aard is. Uiteindelijk gaat de geplande reorganisatie van het bedrijf niet door en biedt de werkgever dezelfde functie aan voor onbepaalde tijd. Hiermee heeft de werkgever zijn tekortkoming gerepareerd en is daarnaast de werknemer duurzaam hervat in het werk.

De meest voorkomende reden dat een werkhervatting niet als duurzaam kan worden beschouwd, is omdat de werknemer werkt in een tijdelijke functie. Andere redenen zijn omdat de functie niet aansluit bij de functiemogelijkheden van de werknemer. Het komt zowel voor dat de functie te zwaar is en de werknemer meer uren werkt dan hij eigenlijk aankan als dat de functie te licht is en de werknemer minder uren werkt dan hij eigenlijk aankan. Een enkele keer is het re-integratieresultaat onvoldoende omdat de werknemer minder dan 65 procent van het oorspronkelijke loon verdient.

Uit de interviews komen twee voorbeelden naar voren van gevallen waarin de werknemers via een voortgezet spoor 2-traject nieuw werk hebben gevonden bij een andere werkgever. In beide gevallen is het werk op de langere termijn, ten tijde van het interview 2 jaar na het einde van de verlenging, echter niet-duurzaam gebleken. Hoewel beide werknemers aangeven veel aan hun re-integratieadviseur te hebben gehad, zijn zij uiteindelijk weer tegen gezondheidsproblemen aangelopen, waardoor zij slecht functioneerden en ontslagen werden. Dit betekent dat wat duurzame werkhervatting lijkt ten tijde van de WIA-claimbeoordeling op de langere termijn niet duurzaam hoeft te zijn.

We zien in de dossiers dat van de werknemers die ten tijde van het opleggen van de verlenging van de loondoorbetalingsverplichting al aan het werk zijn, ook een gedeelte dit werk blijft doen en dit nog steeds doet aan het einde van de loondoorbetalingsverplichting. Werkgevers repareren in dat geval de tekortkoming niet en trekken een eigen plan dat afwijkt van het repareren van de door UWV geconstateerde tekortkomingen. Uit de interviews met werkgevers blijkt dat dit in bepaalde situaties ook daadwerkelijk tot succesvolle re-integratie in het eigen werk kan leiden.

3.4 Wat verklaart de realisatie van succesvolle re-integratie na oplegging van een verlenging?

Dossieronderzoek

In sommige van de bestudeerde dossiers was volgens UWV sprake van duurzame en passende werkhervatting. De drie meest voorkomende redenen in de dossiers dat duurzame en passende (en daarmee succesvolle) werkhervatting wel is gerealiseerd zijn:

- De werkgever heeft alsnog een passende en structurele functie aangeboden aan een werknemer die bij aanvang van de verlenging ook al werkte.
- De werkgever heeft alsnog een passende en structurele functie aangeboden aan een werknemer die bij aanvang van de verlenging nog niet werkte.
- De werknemer is volledig hervat in het eigen werk.

Andere, minder voorkomende, redenen voor het realiseren van succesvolle re-integratie zijn dat een re-integratietraject is gestart of vervolgd dat heeft geleid tot werk bij een andere werkgever en dat de werknemer zelfstandig werk heeft gevonden zonder dat de werkgever inspanningen heeft verricht. Er is hierin geen onderscheid te maken tussen werknemers die ten tijde van de loondoorbetalingsverplichting een dienstverband hadden en werknemers die dit niet hadden. Dit komt ook omdat de werkhervatting in de tweede groep werknemers (zonder dienstverband) weinig voorkomt in de dossiers.

Uit de interviews met werkgevers en werknemers blijkt voornamelijk dat een verlenging van de loondoorbetalingsverplichting een werknemer soms ook de extra tijd biedt die nodig is om te herstellen. Door het herstel nemen beperkingen af en ontstaan er voor de werknemer weer meer mogelijkheden om te hervatten in het eigen werk of om te re-integreren in spoor 1.

3.5 Wat is de reden dat werkhervatting niet gerealiseerd wordt na oplegging van een verlenging?

Dossieronderzoek

In de meeste van de onderzochte dossiers is geen sprake van werkhervatting aan het einde van de verlengingsperiode.[10] De drie meest voorkomende redenen die in de dossiers worden genoemd waarom werkhervatting van werknemers in zijn geheel niet is gerealiseerd aan het einde van de loondoorbetalingsverplichting zijn:

- De gezondheid van de werknemer is zodanig slecht/verslechterd dat hij niet in staat is tot re-integratie en werk.
- Er heeft een re-integratietraject in spoor 2 plaatsgevonden dat (nog) niet tot werk bij een andere werkgever heeft geleid.
- De werkgever heeft geen re-integratie inspanningen gepleegd omdat hij tijdens de loondoorbetalingsverplichting de adviezen van de bedrijfsarts is blijven volgen, in plaats van het oordeel van de verzekeringsarts over de belastbaarheid van de werknemer.

Er is geen verschil tussen werknemers met een dienstverband en werknemers zonder dienstverband wanneer het gaat om verklaringen voor het niet-realiseren van werkhervatting. Uit de dossiers komt naar voren dat er naast de bovengenoemde redenen nog een diversiteit aan andere redenen bestaat waarom het niet is gelukt om te hervatten in werk. Ook is het niet in alle dossiers bekend waarom er geen sprake is van werkhervatting. Wel is er een onderscheid te maken tussen redenen die voortkomen vanuit de werknemer en redenen die voortkomen vanuit de werkgever. Andere redenen dan de

[10] Zie bijlage 1 voor absolute aantallen per steekproef stratum

bovenstaande voor het (nog) niet realiseren van werkhervatting die voortkomen vanuit de **werknemer** zijn:

- De werknemer heeft weinig kansen op de arbeidsmarkt bijvoorbeeld door leeftijd, een eenzijdig arbeidsverleden, zijn opleiding of aard van de beperking.
- De werknemer vindt zelf dat hij niet kan werken en wil daarom niet meer aan het werk.
- De werknemer heeft niet meegewerkt aan zijn eigen re-integratie gedurende de loondoorbetalingsverplichting.
- De werknemer zit in detentie.
- De werknemer wil gaan werken als zelfstandige.
- De werknemer heeft zicht op betaald werk maar dit is nog niet rond ten tijde van de beoordeling van de WIA-aanvraag.
- De mogelijkheden bij een andere werkgever zijn onderzocht maar uitgesloten omdat die niet passend zijn voor de werknemer.

Andere redenen dan de bovenstaande voor het (nog) niet realiseren van werkhervatting die voortkomen vanuit de **werkgever** zijn:

- De werkgever heeft geen re-integratie inspanningen (meer) gepleegd, omdat er sprake is van een arbeidsconflict tussen de werknemer en werkgever.
- De werkgever heeft geen re-integratie inspanningen (meer) gepleegd, omdat hij het nut er niet van inziet en geen positief resultaat verwacht.
- De werkgever heeft geen re-integratie inspanningen (meer) gepleegd, maar het is onduidelijk waarom dit het geval is.
- De mogelijkheden bij de eigen werkgever zijn onderzocht, maar uitgesloten omdat er bij de eigen werkgever geen passend werk is.
- De kwaliteit, inhoud of duur, van het re-integratietraject waren onvoldoende.

Meerdere van de bovengenoemde redenen kunnen in samenhang een rol spelen bij een specifieke casus.

Interviews met werknemers

De gesprekken met werknemers illustreren de redenen die naar voren komen in de dossiers. Van de 16 geïnterviewde werknemers waren ten tijde van het interview zeven niet hervat in werk, twee met pensioen en zeven (gedeeltelijk) hervat in werk.

Het valt op dat een aantal van de werknemers ten tijde van de WIA-claimbeoordeling wel hervat was in werk en dat dit niet duurzaam is gebleken, waardoor zij inmiddels weer zonder werk zitten. Omgekeerd heeft een aantal werknemers die ten tijde van de WIA-claimbeoordeling niet hervat waren in werk inmiddels juist wel werk gevonden bij een andere werkgever. Zij zijn na afloop van de verlengde loondoorbetalingsverplichting ontslagen en hebben in sommige gevallen met behulp van UWV weer een nieuwe baan gevonden.

"UWV heeft me geholpen met het vinden van de baan als conciërge."

Succesvolle, duurzame werkhervatting is dus niet altijd een gevolg van een verlenging van de loondoorbetalingsverplichting of betaling ziekengeld en de werkhervatting die gerealiseerd wordt gedurende een verlenging is niet altijd duurzaam op de langere termijn.

Bij de geïnterviewde werknemers die blijvend niet hervat zijn in werk spelen een zeer slechte gezondheid en beperkte kansen op de arbeidsmarkt de voornaamste rol. Een werknemer met een WIA uitkering vertelt dat hoewel zij graag zou willen werken dit vanwege haar gezondheid niet kan:

"Het is niet meer haalbaar om iets te doen op dit moment. Iets dat voor mij passend is bestaat gewoon niet. Als ik ooit nog iets passends tegenkom dan zou ik dat zeker doen."

De meeste werknemers die we interviewden geven bovendien aan dat de verlenging voor hen niets heeft opgeleverd op het gebied van re-integratie. In een aantal gevallen is dit zo omdat de werkgever volgens de werknemer niet heeft gerepareerd. In een aantal andere gevallen heeft de werkgever wel gerepareerd of geprobeerd om te repareren, maar heeft dit voor de werknemer geen resultaten opgeleverd op het gebied van werkhervatting. Meerdere werknemers zijn negatief over het tweede-spoortraject dat de werkgever heeft ingezet of voortgezet en geven aan dat zij het idee hadden dat ze alles zelf moesten doen. Daardoor hadden zij niet het idee dat het traject ze geholpen heeft.

"Ik had het idee dat ik de ideeën moest aandragen en dan ging zij eens achter iets aanbellen. En dan hoorde ik ook weer weken niets van haar. Uit dat traject kwam eigenlijk dat ik helemaal niks meer kan doen."

Het tweede spoor wordt door één van de geraadpleegde werknemers ook ervaren als formaliteit van de werkgever die niet gericht was op de werknemer weer aan het werk helpen.

"Dat hele tweede spoor: ze gaan nu doen wat verwacht wordt dat ze gaan doen. Dat is voor de vorm, omdat het moet. Er was geen oprechte intentie om te helpen."

Verschillende werkgevers benoemen dat – in de situatie dat de relatie met de werknemer nog goed is – een tweede-spoortraject bemoeilijkt wordt door het feit dat werknemers zelf graag bij het bedrijf of de organisatie willen blijven werken.

"Ik heb nog geen enkele keer een succesvolle tweede spoor plaatsing gezien als er nog een dienstverband is. Niemand wil bij zijn eigen werkgever weg om elders geplaatst te worden. Daardoor maakt de werkgever kosten en de werknemer wordt ook nerveus."

3.6 Welke redenen liggen ten grondslag aan het voortzetten van een WIA-aanvraag na oplegging van een verlenging?

Uit de kwantitatieve analyse van UWV blijkt dat in 75% van de gevallen waar sprake is van een verlenging de WIA-aanvraag doorgezet wordt na afloop van de verlenging en bij 25% van de gevallen er geen WIA-aanvraag wordt gedaan.

Dossieronderzoek

Uit de dossiers blijkt niet wat er ten grondslag ligt aan het voortzetten van een WIA-aanvraag na oplegging van een verlenging van de loondoorbetalingsverplichting. Vrijwel alle WIA-aanvragen zijn na afloop van de periode waarin de verlenging gold voortgezet en beoordeeld. Hierin is geen noemenswaardig onderscheid tussen werknemers die nog wel een dienstverband hebben bij de werkgever en werknemers waarbij dit niet het geval is. Bijvoorbeeld ook de aanvragen van werknemers die hervat zijn in betaald werk die door UWV als duurzame werkhervatting wordt beschouwd, worden na afloop van de loondoorbetalingsverplichting vaak nog in behandeling genomen en beoordeeld. In een gedeelte van deze gevallen krijgt de werknemer een WIA-uitkering toegekend en in een ander gedeelte van de gevallen blijkt er geen sprake van arbeidsongeschiktheid. Het lijkt

erop dat wanneer er geen sprake is van een expliciete herstelmelding met 100 procent herstel er altijd beoordeeld wordt. Ook de aanvraag van een werknemer in detentie is bijvoorbeeld beoordeeld.[11]

Interviews met werknemers
Uit de interviews met werknemers blijkt dat veel van hen zich er niet van bewust zijn dat ze ook zouden kunnen afzien van de WIA-aanvraag. Zij vertellen bijvoorbeeld 'dat de WIA-aanvraag erbij hoort' of dat 'het schijnt te moeten.' De geïnterviewde werknemers hebben de WIA-aanvraag vrijwel altijd doorgezet. Ook de werknemers die ten tijde van de aanvraag weer zijn hervat in werk hebben de WIA-aanvraag vaak doorgezet. Sommige van deze werknemers weten niet dat zij hadden kunnen afzien van de WIA-aanvraag, twee van hen geven redenen om de WIA-aanvraag toch door te zetten. Een van hen verwachtte er financieel aanzienlijk op vooruit te gaan, hij had een hoog salaris toen hij ziek uitviel en verdiende met zijn nieuwe werk nog niet de helft van zijn vroegere salaris. Een andere werknemer vertelt dat hij de verwachting had niet langdurig in een ander vak aan het werk te kunnen en daarom de aanvraag had doorgezet. Er kunnen bij werknemers dus ook actieve beweegredenen spelen om een WIA-aanvraag door te zetten. In sommige gevallen zijn werkgevers ook actief betrokken bij de WIA-aanvraag en helpen zij bij het indienen van de aanvraag en of de voortzetting van de WIA-aanvraag.

3.7 Onder welke omstandigheden, anders dan de succesvolle realisatie van re-integratie, wordt de WIA-aanvraag niet voortgezet na oplegging van een verlenging?

Uit het UWV-deel van het onderzoek blijkt dat na 25% van de opgelegde verlengingen de WIA-claimaanvraag niet wordt doorgezet, met name in de situatie dat geen bekortingsverzoek werd gedaan.[12] Door de ondervertegenwoordiging van dossiers zonder bekortingsverzoek, zaten in het dossieronderzoek slechts 13 gevallen waarin de WIA-aanvraag niet of vrijwel zeker niet is doorgezet. [13] Slechts in enkele gevallen was hiervoor de reden te vinden

Dossieronderzoek
In de meeste bestudeerde dossiers wordt de WIA-aanvraag doorgezet na beëindiging van de verlenging, ook als er sprake is van werkhervatting. Slechts in enkele gevallen wordt de WIA-aanvraag niet doorgezet na oplegging van een loondoorbetalingsverplichting.[14] De meest voorkomende reden voor het niet doorzetten van de WIA-aanvraag is dat er sprake is van een herstelmelding en de werknemer volledig beter is gemeld. In één geval heeft de werknemer zelf afgezien van de WIA-aanvraag. In enkele gevallen is geen reden te achterhalen waarom de WIA-aanvraag niet is doorgezet. We zien hierin geen verschillen tussen werknemers die nog wel een dienstverband hebben bij de werkgever en werknemers waarbij dit niet het geval is.

Interviews met werknemers
Ook uit de gesprekken met de vier werknemers die geen WIA-aanvraag hebben gedaan, komen los van succesvolle re-integratie geen andere omstandigheden naar voren waaronder werknemers afzien van de WIA-aanvraag. Wel blijkt uit de gesprekken dat het bereiken van

[11] Deze gang van zaken is wettelijk voorgeschreven (artikel 25, vijftiende lid, van de Wet WIA). Ook bij detentie is het van belang dat de arbeidsongeschiktheid wordt beoordeeld, ook al kan een eventuele WIA-uitkering pas na afloop van de detentie ingaan.
[12] Tabel 4.1 UWV deelrapport
[13] Van de 158 bestudeerde dossiers is in 145 gevallen de WIA-aanvraag doorgezet, in 8 gevallen is de WIA-aanvraag niet doorgezet en in 5 gevallen is onbekend of de WIA-aanvraag is voortgezet. Zie de bijlage voor de aantallen per stratum.

de pensioengerechtigde leeftijd, of de aanvang van een vroegpensioen, ook redenen kunnen zijn om geen WIA-aanvraag te doen.

3.8 Samenvatting en conclusie

3.8.1 Werkhervatting

Van de werknemers uit het dossieronderzoek die zijn hervat in betaald werk ten tijde van het einde van de verlengde loondoorbetalingsverplichting, heeft ongeveer de helft op dat moment werk dat door UWV als duurzame werkhervatting wordt beschouwd; dus waarbij de functie structureel van aard is en past bij de belastbaarheid van de werknemer. Bij de resterende werknemers is de werkhervatting niet duurzaam of het karakter van de werkhervatting is onbekend.

Als na een verlenging werkhervatting plaatsvindt door re-integratie-inspanningen van de werkgever, vindt deze re-integratie meestal plaats in het eerste spoor. In de meeste gevallen was de werknemer ook op het moment van het opleggen van de verlenging bij de werkgever aan het werk, maar was de functie volgens het UWV niet-passend of niet-structureel aangeboden[15]. In die situatie past de werkgever de functie, het aantal uren en/of het contract aan, waardoor wel aan de criteria voor passende en structurele werkhervatting wordt voldaan. De verlenging wordt dan opgeheven.

Bij werkgevers die (extra) inzetten op re-integratie in het tweede spoor leidt dit in de door ons bestudeerde dossiers in veel gevallen niet tot werkhervatting binnen de periode van de verlengde doorbetaling van loon of ziekengeld.[16] Een afgerond re-integratietraject tweede spoor leidt wel vaak tot het beëindigen van de verlenging ondanks dat de werknemer nog geen nieuw werk heeft gevonden.

De drie meest voorkomende redenen die in de dossiers worden genoemd waarom werkhervatting van werknemers in niet is gerealiseerd aan het einde van de loondoorbetalingsverplichting zijn:

- De gezondheid van de werknemer is zodanig slecht/verslechterd dat hij niet in staat is tot re-integratie en werk.
- Er heeft een re-integratietraject in spoor 2 plaatsgevonden dat (nog) niet tot werk bij een andere werkgever heeft geleid.
- En de werkgever heeft geen re-integratie-inspanningen gepleegd omdat hij tijdens de loondoorbetalingsverplichting de adviezen van de bedrijfsarts is blijven volgen in plaats van het oordeel van de verzekeringsarts over de belastbaarheid van de werknemer.

Uit het dossieronderzoek komt daarnaast een variëteit aan andere (of achterliggende) redenen naar voren waarom werkhervatting niet kan worden gerealiseerd. Uiteraard is er in veel gevallen sprake van een samenspel van meerdere factoren.

In de interviews met werkgevers en werknemers wordt een verslechterende gezondheid van de werknemer eveneens genoemd als verklaring voor het niet hervatten in werk. Daarnaast benoemen veel werknemers dat de verlenging voor hen niets heeft opgeleverd op het gebied van re-integratie. Dat kan komen omdat de

[15] Bij een structurele functie gaat het om een functie die door de werkgever structureel wordt aangeboden. Dit is bij voorkeur een contract voor onbepaalde tijd, of als dat niet mogelijk is een aanstelling voor minimaal 6 maanden. (Werkwijzer Poortwachter, p. 20).
[16] Dit is alleen bekend bij werkgevers die een bekortingsverzoek hebben ingediend. Binnen deze groep van 45 casussen waarin is ingezet op spoor 2, heeft dit in 9 gevallen geleid tot hervatting in werk.

werkgever de tekortkoming niet heeft gerepareerd, of omdat dit wel is geprobeerd maar geen resultaat heeft opgeleverd op het gebied van werkhervatting.

Uit de interviews met werkgevers en werknemers blijkt voornamelijk als positief effect dat een verlenging van de loondoorbetalingsverplichting een werknemer soms ook de extra tijd biedt die nodig is om te herstellen. Door het herstel nemen beperkingen af en ontstaan er voor de werknemer weer meer mogelijkheden om te hervatten in het eigen werk of om te re-integreren in spoor 1. Dit speelt alleen als de werknemer nog in dienst is bij de werkgever.

3.8.2 WIA-aanvraag

In de door ons bestudeerde dossiers is de WIA-aanvraag in vrijwel alle gevallen doorgezet na afronding van de verlengde loondoorbetaling. Dit geldt zowel na een bekortingsverzoek als zonder bekortingsverzoek, en ook als er sprake is van passende en duurzame werkhervatting.

Uit de gesprekken met werknemers blijkt dat veel van hen zich er niet bewust van zijn dat ze na een verlenging van de doorbetaling ook zouden kunnen afzien van de WIA-aanvraag. De WIA-aanvraag hoort bij het traject dat ze doorlopen. Slechts enkele van de geïnterviewde werknemers konden een specifieke reden noemen om de aanvraag door te zetten, alhoewel zij wel waren hervat in ander werk. In die gevallen gaat het om een verwacht financieel voordeel of onzekerheid over de duurzaamheid van het nieuwe werk.

De dossiers laten zien dat de WIA-aanvraag alleen niet wordt voortgezet als de werknemer zich volledig hersteld heeft gemeld of als de werknemer zelf afziet van de aanvraag. Dat is slechts in een zeer beperkt deel van de bestudeerde cases het geval. Uit de interviews blijkt in aanvulling hierop dat het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd of de aanvang van vroegpensioen ook redenen kunnen zijn om de WIA-aanvraag niet voort te zetten.

4 Lessen die werkgevers en werknemers trekken uit de verlenging

De centrale onderzoeksvraag over lessen die worden geleerd luidt als volgt:

Welke lessen trekken werkgevers en werknemers uit de verlengde loondoorbetalingsverplichting of verlenging van de betaling van ziekengeld door henzelf of andere bedrijven?

Het beeld dat naar voren komt uit de interviews en focusgroepen is dat de realiteit van re-integratie zeer complex is. Er is sprake van een samenspel tussen verschillende aspecten die invloed hebben op de leereffecten van de verlenging en hoe de betrokkenen de verlenging ervaren. Naast de verlenging van de loondoorbetalingsverplichting of betaling ziekengeld en de daarmee samenhangende financiële afwegingen, speelt ook het sociale aspect hierbij een belangrijke rol. Het samenspel van deze aspecten is in iedere situatie anders met verschillende resultaten tot gevolg.

De antwoorden op de onderzoeksvraag en deelvragen in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op twee focusgroepen met sleutelinformanten (zie bijlage 3) en interviews met 14 werkgevers en 16 werknemers die in 2017 te maken hadden met een verlenging van de loondoorbetalingsverplichting of betaling ziektegeld. In de volgende paragrafen beschrijven we de ervaringen van werkgevers, werknemers en sleutelinformanten per deelvraag.

4.1 In hoeverre leidt de oplegging van een verlenging van de loondoorbetalingsverplichting of betaling ziekengeld bij werkgevers tot aanpassing van het verzuimbeleid met als doel om soortgelijke verlengingen in de toekomst te voorkomen?

We beschrijven ten eerste het beeld van de geraadpleegde sleutelinformanten, en daarna de informatie die is verkregen uit interviews met werkgevers die te maken hebben gekregen met een verlenging.

Sleutelinformanten
De sleutelinformanten benoemen dat leereffecten voor werkgevers vaak liggen op het vlak van beter laten aansluiten van procedures met betrekking tot verzuimbegeleiding en betere afspraken met de bedrijfsarts. Maar ook dat werkgevers betere trajecten gaan inkopen of zich beter laten ondersteunen door bijvoorbeeld een arbeidsdeskundige. Ze zien echter ook ongewenste leereffecten, die niet in het belang zijn van de zieke werknemer. Werkgevers kopen bijvoorbeeld trajecten in die niet logischerwijs het meest zinvol zijn, maar vooral gericht zijn op het voorkomen van een verlenging. *"De angst voor een sanctie kom ik zowel bij kleine als bij grote werkgevers tegen. En de angst is soms zo groot dat er acties worden ingezet die niet nodig zijn en zeker niet in het belang van de werknemer zijn."* Als voorbeeld is hierbij genoemd dat sommige werkgevers standaard na een jaar een deskundigenoordeel aanvragen om te controleren of zij de juiste re-integratie-activiteiten inzetten.

Tegelijkertijd benadrukken de sleutelinformanten dat het moeilijk is om een leereffect te krijgen op het niveau van afzonderlijke werkgevers. Kleine werkgevers zullen niet

snel met meerdere langdurig zieken te maken krijgen. In grotere organisaties gebeurt dit wel, maar is de begeleiding verdeeld over een groot aantal leidinggevenden. Daarnaast speelt een rol dat de re-integratieaanpak steeds maatwerk is, waardoor er andere oorzaken kunnen zijn voor het opgelegd krijgen van een verlenging.

Interviews met werkgevers

Uit de interviews met 14 werkgevers die te maken kregen met een verlenging, blijkt dat het voornaamste gevolg van de verlenging van de loondoorbetalingsverplichting of betaling ziekengeld is dat werkgevers zich bewuster zijn geworden van de richtlijnen van de Wet verbetering poortwachter en de manier waarop het UWV de re-integratie-inspanningen van de werkgever toetst. De aanpassingen naar aanleiding van de verlenging die werkgevers doen zijn voornamelijk gericht op betere naleving van de regels. De aanpassingen zijn daarnaast overwegend gericht op de omgang met toekomstige gevallen van langdurig ziekteverzuim. In sommige gevallen repareerden werkgevers bijvoorbeeld niet in de specifieke casus maar geven zij wel aan in een toekomstig geval van langdurig ziekteverzuim anders te zullen handelen en/of het verzuimbeleid te hebben aangepast. De specifieke aanpassingen die werkgevers maken in het verzuimbeleid zijn deels afhankelijk van de reden voor de verlenging van de loondoorbetalingsverplichting of betaling ziekengeld. We zien vier soorten effecten op het verzuimbeleid van werkgevers:

- Meer kennis en bewustwording van de richtlijnen van de Wet verbetering poortwachter.
- Het verbeteren van de rol van de leidinggevenden bij verzuimbegeleiding.
- Het beter een vinger aan de pols houden bij de bedrijfsarts en/of arbodienst.
- Het inschakelen van juridisch advies of inzetten van een deskundigenoordeel.

Dit lichten we hieronder nader toe met een aantal concrete voorbeelden uit de interviews met werkgevers.

Meer kennis en bewustwording van de richtlijnen van de Wvp

Niet alle werkgevers zijn zich bewust van de inhoud, omvang en timing van de re-integratieverplichtingen bij langdurig ziekteverzuim. Voor deze werkgevers heeft de verlenging van de loondoorbetalingsverplichting of betaling ziekengeld tot gevolg dat zij zich meer bewust worden van hun verplichtingen en hun beleid daar op aanpassen. We beschrijven hieronder een paar voorbeelden op basis van de interviews. Hieruit blijkt dat organisaties soms een medewerker inzetten die erop moet toezien dat volgens de regels en binnen de gestelde termijnen wordt gehandeld.

Een grote werkgever vertelt dat een aantal opvolgende verlengingen van de loondoorbetalingsverplichting voor spoor 1 ertoe hebben geleid dat er een re-integratiemakelaar in dienst is genomen. De re-integratiemakelaar houdt voor alle vrijgekomen vacatures binnen de organisatie in de gaten of deze geschikt zijn voor de re-integratiekandidaten en matcht de vacatures met re-integratiekandidaten als deze passend zijn. De re-integratiemakelaar is daarnaast ook verantwoordelijk voor de dossiervorming voor spoor 1.

Een andere grote werkgever geeft aan dat zij binnen de organisatie zelf de meerwaarde van een spoor 2 traject niet altijd zien. Bijvoorbeeld wanneer ze de kans dat een werknemer succesvol zal re-integreren laag inschatten. Naar aanleiding van de verlenging van de loondoorbetalingsverplichting zet de organisatie nu wel standaard een spoor 2 traject in na het eerste ziektejaar als terugkeer in het eigen werk onmogelijk is gebleken.

Voor een grote werkgever die een verlenging van de loondoorbetalingsverplichting kreeg voor het te laat inzetten van re-integratieactiviteiten is het gevolg van de verlenging dat deze strakker op de termijnen zit waarbinnen activiteiten moeten worden uitgevoerd. "Onder andere deze loonsanctie heeft ertoe geleid dat er iemand is aangenomen die het ziekteverzuim monitort en zorgt dat de dossiers op orde zijn. Die adviseert daarin en die attendeert de leidinggevende daar op."

Het verbeteren van de rol van de leidinggevenden bij verzuimbegeleiding
Een aantal werkgevers bij grotere organisaties geeft aan dat de verlenging van de loondoorbetalingsverplichting het belang van de rol van de direct leidinggevende bij verzuimbegeleiding duidelijk heeft gemaakt. Leidinggevenden onderhouden het contact met de werknemer en zijn verantwoordelijk voor de verzuimbegeleiding bij deze organisaties. Ook een direct leidinggevende moet dus goed op de hoogte zijn van de richtlijnen voor verzuimbegeleiding en re-integratie en deze toepassen.

Enerzijds heeft de verlenging er in deze gevallen toe geleid dat er vanuit bijvoorbeeld HR bij de leidinggevenden nu ook meer een vinger aan de pols wordt gehouden over het verloop van de verzuimbegeleiding. Verder zegt één werkgever dat alle leidinggevenden in de organisatie inmiddels twee keer per jaar een cursus verzuimmanagement volgen. Ook denken de geïnterviewde werkgevers dat de verlenging bij de leidinggevenden zelf duidelijk heeft gemaakt dat - ook al zouden zij een werknemer liever willen behouden - alsnog het hele re-integratietraject moet worden doorlopen, inclusief een spoor 2 traject.

Het beter een vinger aan de pols bij de bedrijfsarts en/of arbodienst
Een aantal van de geraadpleegde werkgevers heeft een verlenging van de loondoorbetalingsverplichting of betaling ziekengeld gekregen naar aanleiding van een verschil van mening tussen de bedrijfsarts en de verzekeringsarts. Deze werkgevers geven aan dat ze daarom meer een vinger aan de pols houden bij de bedrijfsarts en de arbodienst.

Werkgever in de zorgsector met circa 2.500 werknemers: *"We hebben een paar keer gehad dat de bedrijfsarts meer meevaart met de klachten van de medewerker [zonder dat dit medisch aantoonbaar is]. En [belastbaarheid] moet wel medisch onderbouwd zijn voor het UWV. Dus we hebben wel discussies [met de bedrijfsarts] dat als het medisch niet aantoonbaar is dat de medewerker gewoon moet werken."*

Werkgevers die een verlenging hebben gekregen terwijl zij de verzuimbegeleiding en re-integratie volledig hadden uitbesteed, geven aan dat zij nu ook meer een vinger aan de pols houden bij de betreffende arbodienst of het betreffende re-integratiebureau. De sleutelinformanten geven aan dat zij denken dat dergelijke werkgevers in een toekomstig geval van langdurig ziekteverzuim ook betere ondersteuning zullen inkopen.

Het inschakelen van juridisch advies of inzetten van een deskundigenoordeel
Niet alle werkgevers zijn van mening dat het terecht is dat zij een verlenging van de loondoorbetalingsverplichting of betaling ziekengeld hebben gekregen. Een gevolg van een verlenging dat uit de interviews naar voren komt is dat wanneer een werkgever zich verongelijkt voelt, het gevolg kan zijn dat deze zich juridisch meer gaat indekken.

Verschillende werkgevers benoemen dat zij naar aanleiding van de verlenging een jurist mee laten kijken of de dossiers wel op orde zijn. Een grote werkgever die met

enige regelmaat verlengingen van de loondoorbetaling of betaling ziekengeld krijgt, vertelt dat er nu standaard een jurist ingeschakeld wordt wanneer er een verlenging is opgelegd om te kijken wat de mogelijkheden voor bezwaar zijn.

Ook zijn er werkgevers die aangeven dat de verlenging ertoe heeft geleid dat zij vaker, of zelfs standaard, een deskundigenoordeel aanvragen na het eerste ziektejaar. Op deze manier proberen zij te controleren of zij het juiste aan re-integratie doen.

"Ja, we krijgen wel loonsancties, dat proberen we aan alle kanten te voorkomen. Daar hebben we onze aanpak ook op aangepast nu. We vragen na één jaar nu eigenlijk standaard een deskundigenoordeel aan en betrekken zo het UWV eerder zodat we niet later voor verrassingen komen te staan. Dat doen wij bij zaken waar we verwachten dat het richting WIA gaat."

4.2 In hoeverre leren werkgevers van andere bedrijven die een verlenging opgelegd kregen?

Sleutelinformanten
De sleutelinformanten zijn van mening dat er zeker sprake is van een preventief effect, of afschrikeffect, doordat veel bedrijven weten dat ze een verlenging van de loondoorbetaling kunnen krijgen. De arbodienstverleners gebruiken de mogelijkheid van een verlenging van de loondoorbetalingsverplichting ook als waarschuwing om werkgevers te overtuigen om tijdig actie te ondernemen, en merken dat dit helpt om werkgevers in actie te krijgen.

Een sleutelinformant die bedrijfsarts is van beroep: *"Je hebt vaak rond de eerstejaarsevaluatie al dat een werkgever tegen de kosten begint aan te hikken. Dan verwijzen wij naar de Wet Verbetering Poortwachter en spiegelen we voor wat de kosten zijn voor te laat beginnen, een veelvoud van de kosten voor nu handelen."*

Daarnaast horen werkgevers ook van andere werkgevers over verlenging van de doorbetalingsverplichting of betaling ziekengeld, volgens de sleutelinformanten gaat het dan soms ook om spookverhalen, waardoor (onnodige) angst ontstaat bij werkgever, wat ook ongewenste effecten kan hebben als werkgevers zich vooral gaan indekken tegen een verlenging.

Interviews met werkgevers
In de interviews met werkgevers die te maken kregen met een verlenging is vooral gesproken over de ervaringen met- en effecten van de aan hen opgelegde verlenging. Daarom kunnen op basis van deze interviews geen conclusies worden getrokken over de mate waarin ze (preventief) leren van andere bedrijven.

4.3 Hoe komt het dat een deel van de bedrijven na een eerdere verlenging recidiveert, terwijl een ander deel niet recidiveert? Onder welk type werkgevers komt recidive vooral voor?

Uit de analyse van UWV blijkt dat jaarlijks voor ruwweg 1 op de 1.700 werknemers een verlenging van de loondoorbetaling of ziekengeld wordt opgelegd.[17] Hieruit volgt dat grotere werkgevers meer kans hebben op recidive. Uit de kwantitatieve analyse van UWV blijkt dat van de bedrijven die tussen 2016 en 2018 een verlenging opgelegd kreeg, 33% van *meerdere* verlengingen kreeg in deze periode.[18] Meerdere

[17] UWV deelrapport, blz 10.
[18] Tabel 2.4 in het UWV deelrapport

verlengingen komen vooral voor bij de grotere werkgevers, vanaf honderd werknemers.[19] Uit de kwalitatieve analyse komen verschillende mogelijke verklaringen naar voren voor recidive na een eerdere verlenging.

Sleutelinformanten
De sleutelinformanten geven aan dat er een onderscheid gemaakt kan worden tussen organisaties en bedrijven in de private sector en de publieke sector. Het lerend effect van een verlenging is bij organisaties in de publieke sector mogelijk minder omdat zij de financiële gevolgen van een verlenging minder direct voelen omdat zij publiek gefinancierd zijn. Organisaties in de publieke sector zouden daarmee minder gemotiveerd zijn om aanpassingen in het verzuimbeleid te doen om toekomstige verlengingen te voorkomen en daardoor vaker recidiveren.

Een andere verklaring voor recidive is volgens de sleutelinformanten dat elk geval van langdurig ziekteverzuim maatwerk is. Werkgevers in zowel de publieke als de private sector kiezen er soms bewust voor om niets te doen en geen of beperkte re-integratieactiviteiten in te zetten. Hierbij kunnen sociale aspecten en de relatie tussen de werkgever en werknemer leidend in zijn in de keuze om af te wijken van de richtlijnen van de Wvp. Maar dit kan ook een gecalculeerde beslissing zijn waarbij er een afweging wordt gemaakt tussen de kosten van een re-integratietraject, de kosten van het doorbetalen van het salaris en de kansen van de betreffende werknemer op de arbeidsmarkt naar leeftijd, opleiding en het soort beperking.

Interviews met werkgevers
Uit de interviews met werkgevers komt naar voren dat niet alleen de omvang van het personeelsbestand meespeelt bij recidive maar dat ook de samenstelling van het personeelbestand hierbij een rol speelt. In de interviews geven werkgevers hiervan voorbeelden die voor hen gelden aan. Bijvoorbeeld dat zij veel oudere werknemers, veel lager opgeleide werknemers die fysiek belastende functies uitoefenen of veel werknemers met een arbeidsbeperking in dienst hebben en daardoor meer te maken hebben met langdurig verzuim. De werkgevers zien dit zelf als verklaring voor het feit dat zij meerdere keren een verlenging hebben gekregen, soms wordt een verlenging ook voor lief genomen door de werkgever.

"Ik denk dat het wel heel goed is om soms te bekijken hoeveel uren een werknemer werkt en verdient en dat soms mee te wegen. Dan calculeren we soms een loonsanctie in als het niet uit kan om alles op te tuigen. We hebben er ook mensen bijzitten die anderhalf uur per week werken. Dat is voor ons dan wel een afweging. We kijken dan ook wel naar leeftijd, als iemand jong is, is het ook weer anders. Maar als iemand ook nog vlak tegen zijn pensioen aanzit. Het is niet zo dat je van een loonsanctie de medewerker beter gaat begeleiden [ook andere zaken spelen een rol bij de begeleiding]."

Uit de interviews blijkt ook dat het feit dat een zieke werknemer een extra jaar op de formatie blijft staan tijdens de loondoorbetaling voor een publieke organisatie wel degelijk motivatie kan zijn om aanpassingen te doen in de verzuimbegeleiding. Anderzijds geeft een aantal werkgevers van grote private bedrijven in het interview aan dat de financiële impact van een loondoorbetaling voor hun bedrijf ook beperkt is omdat de kosten 'op de grote hoop gaan.' Dit zou het lerend effect van de verlenging bij grote bedrijven ook kunnen beperken en de kans op recidive kunnen vergroten.

[19] UWV deelrapport, blz. 10.

4.4 Hoe ervaren werknemers de verlenging loondoorbetaling of betaling ziekengeld?

We spraken voor dit onderzoek met 16 werknemers van wie de werkgever in 2017 een verlenging heeft gekregen omdat er onvoldoende re-integratie-inspanningen waren gedaan. Hoe werknemers de verlenging van de loondoorbetalingsverplichting hebben ervaren is grotendeels afhankelijk van twee factoren:

- de relatie tussen de werkgever en de werknemer;
- het ziekteverloop en door de werknemer ervaren medische belemmeringen.

De relatie tussen de werkgever en de werknemer speelt een belangrijke rol in de manier waarop werknemers de verlenging beleven. Het verloop van de re-integratie in de eerste twee ziektejaren is hierbij van belang, blijkt uit de interviews. Uit de interviews komt naar voren dat relaties vooral verslechteren in de eerste 104 weken als de werknemer het gevoel heeft dat de werkgever van hem of haar af wil. Voorbeelden hiervan zijn: een werknemer die zich in de steek gelaten voelt na 40 jaar voor de werkgever te hebben gewerkt en een andere werknemer die het gevoel had te worden weggepest. Omgekeerd komt naar voren dat de relatie tussen werkgever en werknemer juist goed blijft als de werknemer het gevoel heeft dat de werkgever voor hem of haar klaar staat. Een voorbeeld hiervan is een werknemer die zich erg gesteund voelt door de werkgever tijdens een zware medische behandeling.

Het ziekteverloop en het soort medische beperkingen speelt ook een belangrijke rol bij de beleving van de verlenging. Het maakt uit of de werknemer verwacht weer (gedeeltelijk) te herstellen of niet en hoe het ziekteverloop is. Hierbij speelt ook mee in welke mate werknemers zich belemmerd voelen door medische beperkingen bij het uitvoeren van re-integratieactiviteiten en mogelijke werkhervatting. Bijvoorbeeld een werknemer met een chronische beperkingen die niet meer zal herstellen die de verlenging daardoor als zeer belastend heeft ervaren tegenover een werknemer die aangeeft dat hij langzaam van een dubbele hernia is hersteld en gaandeweg steeds meer werkactiviteiten kon oppakken en de verlenging daarom als positief heeft ervaren.

4.4.1 In hoeverre vinden werknemers de verlenging terecht?

Uit de interviews blijkt dat sommige werknemers het terecht vinden dat hun werkgever een verlenging heeft gekregen en andere het onterecht vinden. Twee van de geraadpleegde werknemers hebben overigens geen zicht op de verlenging en waarom die precies is gegeven. De geïnterviewde werknemers die een goede relatie hebben met de werkgever en zich gesteund voelen vinden de verlenging doorgaans onterecht. Zij vinden dat hun werkgever hen juist goed geholpen heeft bij het re-integreren voor zover dat mogelijk was in hun specifieke situatie.

> *"Ik vond het verschrikkelijk want ik vond het echt heel onterecht. Ze hebben echt alles gedaan en ik heb alles gedaan om aan het werk te gaan en te blijven. Ik heb ook een hoop medische onderzoeken zelf vergoed omdat de verzekering het niet vergoedt. Wat moet je dan nog meer doen?"*

Een aantal van de geïnterviewde werknemers geeft ook aan dat zij het idee hebben dat het UWV niet voldoende inzicht heeft gehad in hun medische aandoening en de daarbij horende herstelperiode en beperkingen en dat de werkgever hierdoor een verlenging heeft gekregen.

"Dat vond ik niet terecht, door de behandeling kon ik echt niet eerder beginnen met het re-integreren op mijn werk. Mijn werkgever heeft er verder alles aan gedaan."

Wanneer de relatie tussen de werknemer en de werkgever slecht is vinden de geïnterviewde werknemers het terecht dat hun werkgever een verlenging heeft gekregen. Zij hebben de re-integratie in de eerste twee jaren als slecht ervaren en zien de verlenging in dit geval als een vorm van genoegdoening of straf.

"Wat mijn part hadden ze veel meer gestraft moeten worden. Als je iemand zo laat vallen. Ik heb er 40 jaar gewerkt en wil nu helemaal niets meer met ze te maken hebben. […] Als mensen je allemaal mooie dingen beloven en zeggen het komt wel goed jongen, en dan wordt je opeens op je salaris gekort [loonstop voor niet meewerken aan de eigen re-integratie] en dat is je helemaal niet gemeld."

4.4.2 Persoonlijke gevolgen van de verlenging voor de werknemer

Uit de interviews en focusgroepen met sleutelinformanten zijn ook verschillende voorbeelden naar voren gekomen van de gevolgen die een verlenging van de loondoorbetalingsverplichting of betaling ziekengeld kunnen hebben voor een werknemer op persoonlijk vlak. Voor een klein deel van de werknemers betekent de verlenging niets, zij weten niet dat er sprake was van een verlenging, of zij staan onverschillig tegenover de verlenging: het heeft op hen persoonlijk geen impact gehad zeggen zij zelf.

Voor de meeste van de geïnterviewde werknemers heeft de verlenging wel negatieve en/of positieve persoonlijke gevolgen gehad, namelijk op de volgende aspecten:

- Onzekerheid over de toekomst
- Vermindering van het zelfvertrouwen
- Financiële impact
- Een verslechtering in de relatie met de werkgever
- Een jaar langer met kansen of juist een jaar langer aan elkaar vast

Deze aspecten lichten we hierna nader toe met een aantal concrete voorbeelden uit de interviews met werknemers.

Onzekerheid over de toekomst

Een verlenging doorbetalingsverplichting of betaling ziekengeld kan voor een werknemer grote onzekerheid meebrengen. Dit geldt zowel bij werknemers die een goede relatie hebben met de werkgever als bij werknemers die een slechte relatie hebben met de werkgever. De werknemers hebben behoefte aan duidelijkheid en de verlenging kan voor hen leiden tot nieuwe of langer voortdurende onzekerheid.

De verwachtingen van werknemer en werkgever over de mate van arbeidsongeschiktheid van de werknemer en het wel of niet krijgen van een WIA-uitkering spelen hierbij mee. Bijvoorbeeld wanneer de verwachting is dat de werknemer na de eerste 104 weken arbeidsongeschikt zal blijken en een IVA-uitkering krijgt. Een verlenging kan voor een werknemer spanning en stress opleveren, omdat het onduidelijk blijft waar men aan toe is.

"Wat mij heel angstig maakte is wat er dan na dat jaar zou gaan gebeuren. Krijg ik dan een uitkering? Wordt er dan iets voorzien voor mij? Ik was heel bang dat het de WW zou worden met een sollicitatieplicht, terwijl ik niet met de auto of de fiets kan en in een dorpje woon waar nauwelijks bussen rijden. En het was ook financieel spannend, als ik helemaal geen inkomen meer zou hebben dan wisten we ook niet of we nog in ons huis konden blijven wonen."

Vermindering van het zelfvertrouwen

Een verlenging doorbetalingsverplichting of betaling ziekengeld kan ook negatieve gevolgen hebben voor het zelfvertrouwen van een werknemer. Het gevoel dat de werkgever de werknemer liever kwijt dan rijk is kan een zeer negatieve impact hebben op het gevoel van eigenwaarde van een werknemer. Maar ook wanneer het een werknemer niet lukt om te voldoen aan de re-integratieverplichtingen vanwege medische belemmeringen kan dit een negatief effect hebben op het zelfvertrouwen.

"Het heeft me eerder schade aangericht dan resultaten opgeleverd. Je loopt ook tegen je beperkingen aan en daardoor kom je wel in een negatieve cirkel terecht. Je kunt zelf niet geven wat je wil omdat je gezondheid dat niet toelaat en ondertussen betaalt je werkgever je wel gewoon door. Dat voelt niet goed."

Financiële impact

Op financieel gebied kan een verlenging zowel positieve als negatieve gevolgen hebben voor de werknemer. Enerzijds kan het zo zijn dat een extra jaar doorbetaling van het loon of ziekengeld juist positief wordt ervaren. Bijvoorbeeld wanneer een werknemer verwacht dat hij anders ontslagen zou zijn en geen WIA-uitkering zal krijgen maar ook nog geen zicht heeft op ander werk. Anderzijds kan een verlenging voor een werknemer ook negatieve financiële gevolgen hebben. Bijvoorbeeld, een werknemer die vertelt dat zij door de verlenging juist inkomsten is misgelopen omdat zij anders een IVA-uitkering had ontvangen die hoger was geweest dan het doorbetaalde loon.

De relatie met de werkgever verslechtert

Een verlenging kan ertoe leiden dat er een conflictsituatie ontstaat (of een bestaand conflict wordt versterkt) en de relatie tussen werknemer en werkgever verslechtert en verhardt. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren wanneer een werkgever naar aanleiding van de verlenging de regie opeens wel naar zich toe trekt en zich controlerend opstelt richting de werknemer waar dit voor de verlenging niet het geval was.

"Ze vonden het niet leuk, het werd steeds harder gespeeld tussen hen en ons. Het enige wat ik wilde was op een andere afdeling werken en zij wilden alleen maar dat ik wegging."

Het kan ook dat de verhouding tussen werknemer en werkgever al zodanig slecht is dat de verlenging in de beleving van de werknemer geen extra negatieve invloed meer heeft. In de gevallen waar er al sprake is van een slechte relatie ziet de werknemer de verlenging als genoegdoening.

Een jaar langer met kansen of juist een jaar langer aan elkaar vast

In relatie tot het ziekteverloop van een werknemer kan een verlenging van de loondoorbetalingsverplichting of betaling ziekengeld een werknemer enerzijds de

gelegenheid bieden om langer te herstellen. Door de verlenging konden twee van de geïnterviewde werknemers terugkeren in het eigen werk of ander werk bij de eigen werkgever waar dat in de eerste twee ziektejaren niet mogelijk was. Beide werknemers zien dit echter niet als gevolg van de inspanningen van de werkgever in het derde jaar, maar als een gevolg van een ruimere periode voor herstel. Een derde werknemer die in het derde ziektejaar ook verder hersteld is heeft na de verlenging buiten de werkgever om nieuw werk gevonden nadat zij bij haar huidige werkgever eerst als vrijwilliger heeft gewerkt. Deze drie werknemers zijn duurzaam aan het werk en nog steeds in dezelfde functie werkzaam ten tijde van het interview.

"Nu had ik de gelegenheid om weer werk te vinden in mijn eigen vakgebied. Ik denk niet dat het gelukt was als er geen loonsanctie was geweest, daardoor kon ik dat vrijwilligerswerk doen waardoor ik nu mijn baan heb."

Aan de andere kant, op het moment dat een werknemer geen zicht heeft op herstel en veel moeite heeft om re-integratieactiviteiten uit te voeren wordt een verlenging van de loondoorbetalingsverplichting ervaren als een verlenging van een lijdensweg. Deze werknemers hebben het gevoel dat er iets onmogelijks van hen gevraagd wordt door UWV en dat hun medische situatie niet voldoende serieus genomen wordt. Deze werknemers werden na afloop van de verlenging grotendeels arbeidsongeschikt verklaard en ontvangen ten tijde van het interview een IVA uitkering.

"In het derde jaar zijn we op dezelfde voet verder gegaan. Ik ben door gegaan met thuiswerken maar dat ging ook niet voldoende. Het was echt maximaal twee uur per dag. Maar dan telkens 10 à 15 minuten werken en dan moest ik weer even zitten of liggen tegen de pijn. Dus over die zes uur werken per dag deed ik gewoon de hele week. Het idee was dat ik dan thuis in het ritme bleef en langzaam kon opbouwen maar dat ging gewoon niet."

Wanneer een werknemer zichzelf nog ziet terugkeren bij de eigen werkgever kan een verlenging hoop bieden dat dit alsnog mogelijk is en wordt dit door de werknemer als positief ervaren.

"In zoverre heeft het betekend dat zij weer meer moesten doen om te doen wat ik zelf graag wilde. Namelijk een interne herplaatsing."

Anderzijds, wanneer er al sprake is van een arbeidsconflict, kan een jaar langer aan elkaar vast zitten door de werknemer juist als negatief worden ervaren. Dit kan er ook toe leiden, blijkt uit één van de interviews, dat een werknemer ervoor kiest om met een vaststellingsovereenkomst uit dienst te gaan.

4.4.3 Invloed op werknemers volgens werkgevers

Uit de interviews met werkgevers blijkt dat zij de gevolgen van de verlenging van de loondoorbetalingsverplichting of betaling ziekengeld voor de werknemer op verschillende manieren kunnen zien, positief, neutraal of negatief. Afhankelijk van de situatie geven werkgevers de volgende dingen aan:

- Het is een last voor de werknemer
- Een beter resultaat voor de werknemer
- De verlenging maakt voor de werknemer geen verschil

Deze drie verschillende perspectieven lichten wij hieronder nader toe met voorbeelden uit de interviews met werkgevers.

Een last voor de werknemer

"Ik vond het eigenlijk onmenselijk wat er gebeurde naar de medewerker toe. Dat die verzekeringsarts bleef bij haar standpunt en haar dwong van alles te doen."

Sommige werkgevers geven aan dat ze de impact van de verlenging van de loondoorbetalingsverplichting negatief vinden voor de werknemer. Een aantal werkgevers vinden dit vanwege de medische situatie en de daarbij komende beperkingen van de werknemer. Ze zijn overtuigd dat de werknemer niet meer kan werken en vinden het daarom een onnodige last voor de werknemer dat hij wel verplicht wordt tot verdere re-integratieactiviteiten.

"De ervaring van de werknemer is dat ze het gevoel heeft dat er heel erg met haar gesold wordt omdat ze allemaal dingen moet doen. […] Ze wil heel graag maar het gaat gewoon niet. dus ze krijgt ook echt een knauw op zelfvertrouwen."

In sommige gevallen is het ten tijde van de verlenging al duidelijk dat de werknemer en werkgever niet met elkaar verder willen. In deze gevallen denken werkgevers ook dat de verlenging voor de werknemer een last is.

"Hij vond het vooral heel vervelend omdat hij er nog langer in bleef hangen. Vooral ook omdat hij zelf aangaf dat hij niet meer kon werken en het niet zag zitten. Hij wilde graag verder en af zijn van de gesprekken met mij en de bedrijfsarts. Hij wilde graag thuis werken en van daaruit kijken wat er nog mogelijk was."

Een beter resultaat voor de werknemer

Een aantal werkgevers geeft aan dat de verlenging voor de werknemer wel tot een beter resultaat heeft geleid. Een beter resultaat wordt per casus verschillend geduid door de werkgevers en staat niet per definitie gelijk aan een succesvolle re-integratie en of werkhervatting. Een alternatief beter resultaat is in de ogen van één van de geraadpleegde werkgevers bijvoorbeeld dat de werknemer meer tijd had om te wennen aan het idee van gedeeltelijke arbeidsgeschiktheid, omdat hij nog niet toe was aan een definitief oordeel daarover. Een andere werkgever geeft aan dat de werknemer profijt had van de verlenging omdat het de ruimte bood om een alternatieve maatregel te vragen bij de directie van het bedrijf, namelijk vroegpensioen.

De verlenging maakt voor de werknemer geen verschil

Enkele werkgevers geven ook aan dat zij denken dat het voor de werknemer niet zoveel heeft uitgemaakt dat er door de verlenging extra inspanningen zijn verricht. Bij gemeenten is er bijvoorbeeld bij een arbeidsongeschiktheid van minder dan 80% altijd sprake van een derde ziektejaar waarin de werknemer nog een jaar begeleid wordt bij de re-integratie.[20] Het effect van de verlenging voor de werknemer is daarom beperkt op het moment dat een werknemer naar verwachting minder dan 80% arbeidsongeschikt zal worden verklaard.

Een ander aspect is dat problemen in de privésfeer die los staan van de re-integratie ook een hindernis kunnen vormen bij de re-integratieactiviteiten. Deze hindernis wordt niet opgelost door een verlenging van de loondoorbetalingsverplichting of betaling ziekengeld.

[20] CAO gemeenten, artikel 7.5

"Ik denk dat het niet zoveel heeft uitgemaakt. Zij gaf eigenlijk steeds aan in het hele traject dat ze het eerst thuis op orde moest hebben om daarna weer naar werk te kunnen gaan zoeken."

Een andere werkgever, die eigenrisicodrager is, is van mening dat de werknemer niks merkt van de verlenging omdat de werknemer sowieso gewoon betaald krijgt en de verlenging geen invloed heeft op de re-integratieactiviteiten die worden aangeboden.

"Of wij nou loon doorbetalen of dat iemand WGA krijgt. Die hele loonsanctie heeft de medewerker absoluut geen last van. Dat is iets wat wij achter de schermen regelen. Verder vinden alle re-integratieactiviteiten sowieso plaats."

4.5 Samenvatting en conclusie

4.5.1 Leereffecten van de verlenging

Aanpassingen in het verzuimbeleid van werkgevers
Het voornaamste gevolg van de verlenging van de loondoorbetalingsverplichting of betaling ziekengeld is dat werkgevers zich bewuster zijn geworden van de richtlijnen van de Wet verbetering poortwachter en de manier waarop het UWV de re-integratie inspanningen van de werkgever toetst. De aanpassingen naar aanleiding van de verlenging die werkgevers doen zijn voornamelijk gericht op betere naleving van de regels. De aanpassingen zijn daarnaast overwegend gericht op de omgang met toekomstige gevallen van langdurig ziekteverzuim.

We zien vier soorten effecten op het verzuimbeleid van werkgevers:

- Meer kennis en bewustwording van de richtlijnen van de Wet verbetering poortwachter.
- Het verbeteren van de rol van de leidinggevenden bij verzuimbegeleiding, door vanuit de HR-afdeling meer een vinger aan de pols te houden bij leidinggevenden en/of cursussen verzuimmanagement aan leidinggevenden aan te bieden.
- Het beter een vinger aan de pols houden bij de bedrijfsarts en/of arbodienst. In gevallen waar de werkgever een verlenging krijgt doordat zij een onjuist advies van de bedrijfsarts hebben gevolgd, of doordat de kwaliteit van de door een re-integratiebureau uitgevoerd traject onvoldoende was, houden zij daarna meer een vinger aan de pols bij de bedrijfsarts, arbodienst of re-integratiebureau.
- Het inschakelen van juridisch advies of inzetten van een deskundigenoordeel. Wanneer een werkgever zich verongelijkt voelt over de verlenging, kan het gevolg zijn dat deze zich juridisch meer gaat indekken of standaard na het eerste ziektejaar een deskundigenoordeel aanvraagt.

Preventief effect van de verlenging
De sleutelinformanten zijn van mening dat er zeker sprake is van een preventief effect, of afschrikeffect van de verlenging, doordat veel bedrijven weten dat ze een verlenging van de loondoorbetaling kunnen krijgen. De arbodienstverleners gebruiken de mogelijkheid van een verlenging van de loondoorbetalingsverplichting ook als waarschuwing om werkgevers te overtuigen om tijdig actie te ondernemen, en merken dat dit helpt om werkgevers in actie te krijgen.

Verklaringen voor recidive
De bevindingen tonen een aantal mogelijke verklaringen voor recidive. Zo zouden volgens de sleutelinformanten werkgevers in de publieke sector mogelijk meer

recidiveren, omdat zij de financiële gevolgen van een verlenging minder direct voelen en daardoor minder gemotiveerd zouden zijn om aanpassingen in het verzuimbeleid te doen. Aangezien grotere werkgevers doorgaans vaker te maken zullen krijgen met langdurige ziekte, is de kans op recidive bij grote organisaties groter. Niet alleen de omvang van het personeelsbestand, maar ook de samenstelling speelt daarbij een rol. Bij grotere bedrijven zijn bovendien veel verschillende leidinggevenden betrokken bij de begeleiding van de werknemers, waardoor een leereffect niet automatisch wordt gerealiseerd.

Een andere mogelijke verklaring voor recidive is dat elk geval van langdurig ziekteverzuim maatwerk is. Werkgevers in zowel de publieke als de private sector kiezen er soms bewust voor om niets te doen en geen of beperkte re-integratieactiviteiten in te zetten. Hierbij kunnen sociale aspecten en de relatie tussen de werkgever en werknemer leidend in zijn in de keuze om af te wijken van de richtlijnen van de Wvp. Maar dit kan ook een gecalculeerde beslissing zijn waarbij er een afweging wordt gemaakt tussen de kosten van een re-integratietraject, de kosten van het doorbetalen van het salaris en de kansen van de betreffende werknemer op de arbeidsmarkt naar leeftijd, opleiding en het soort beperking.

4.5.2 Invloed van de verlenging op werknemers

De relatie tussen de werkgever en de werknemer speelt een belangrijke rol in de manier waarop werknemers de verlenging beleven. Het verloop van de re-integratie in de eerste twee ziektejaren is hierbij van belang, blijkt uit de interviews. Het ziekteverloop en het soort medische beperkingen speelt ook een belangrijke rol bij de beleving van de verlenging. Het maakt uit of de werknemer verwacht weer (gedeeltelijk) te herstellen of niet en hoe het ziekteverloop is.

Voor een deel van de 16 geïnterviewde werknemers betekent de verlenging niets, zij weten niet dat er sprake was van een verlenging, of zij staan onverschillig tegenover de verlenging: het heeft op hen persoonlijk geen impact gehad. Voor veel van de geïnterviewde werknemers heeft de verlenging wel persoonlijke gevolgen gehad, soms negatief, soms positief. Deze werknemers benoemen de volgende gevolgen:

- Onzekerheid over de toekomst: De werknemers hebben behoefte aan duidelijkheid en de verlenging kan voor hen leiden tot nieuwe of langer voortdurende onzekerheid.
- Vermindering van het zelfvertrouwen: doordat de werknemer het gevoel krijgt dat de werkgever hem of haar liever kwijt is, of doordat het de werknemer (door medische belemmeringen) niet lukt om te voldoen aan de verwachtingen voor re-integratie.
- Financiële impact: Op financieel gebied kan een verlenging zowel positieve als negatieve gevolgen hebben voor de werknemer.
- Een verslechtering in de relatie met de werkgever: Een verlenging kan ertoe leiden dat er een conflictsituatie ontstaat (of een bestaand conflict wordt versterkt) en de relatie tussen werknemer en werkgever verslechtert en verhardt.
- Een jaar langer met kansen of juist een jaar langer aan elkaar vast: Een verlenging kan een werknemer de gelegenheid bieden om langer te herstellen en daardoor terug te keren in het eigen of ander werk bij de eigen werkgever. Op het moment dat een werknemer geen zicht heeft op herstel en veel moeite heeft om re-integratieactiviteiten uit te voeren wordt een verlenging echter ervaren als een verlenging van een lijdensweg.

5 Conclusies

De centrale vraag van dit onderzoek luidt: **Wat is het (leer)effect van de verlengde doorbetalingsverplichting of verlenging van de betaling van ziekengeld na een inhoudelijke verlenging in het kader van de RIV-toets op werkgevers en werknemers?**

In het onderzoek zijn de volgende drie typen (leer)effecten van de verlenging onderzocht:

- De effecten op re-integratie-inspanningen en werkhervatting op individueel niveau (Wordt de werknemer beter ondersteund bij re-integratie na het opleggen van de verlenging?)
- De effecten op werknemers die te maken krijgen met een verlenging.
- Het preventieve effect van de verlenging: zetten werkgevers zich beter in voor re-integratie om een verlenging te voorkomen?

De bevindingen en conclusies in dit rapport zijn gebaseerd op kwalitatief onderzoek: dossieronderzoek bij UWV (158 dossiers), interviews met 14 werkgevers en 16 werknemers die te maken kregen met een verlenging en focusgroepen met acht 'sleutelinformanten' die vanuit hun functie werkgevers of werknemers adviseren en/of ondersteunen bij re-integratie (zie bijlage 3). De kwalitatieve aanpak betekent dat we vooral zicht hebben gekregen op de verschillende soorten effecten die kunnen optreden bij werkgevers en werknemers. We kunnen in beperkte mate uitspraken doen over hoe vaak deze effecten voorkomen. Het is niet mogelijk een causaal verband te leggen tussen het opleggen van de verlenging en de effecten die optreden.

➢ Effecten van verlengingen op re-integratie-inspanningen en werkhervatting

Ten eerste is in dit onderzoek gekeken in hoeverre werkgevers die te maken krijgen met een verlenging van de loondoorbetaling of betaling van ziekengeld, daarna beter gaan inzetten op de re-integratie van de betreffende werknemer en daarmee de kans op duurzame en passende werkhervatting van deze werknemer vergroten.

Het onderzoek laat zien dat de **effecten** van de **verlenging** van **loondoorbetalingsverplichting** of betaling van **ziekengeld contextafhankelijk** zijn, dit geldt zowel voor werkgevers als voor werknemers. Hiermee bedoelen we dat er geen sprake is van een eenduidig effect van de verlenging, maar dat het effect dat optreedt afhankelijk is van verschillende omstandigheden (factoren), waaronder het ziekteverloop, de grootte van de werkgever, en de relatie tussen werkgever en werknemer.

De dossiers en interviews met werkgevers en werknemers laten zien dat zich bij de werkgevers in grote lijnen de volgende effecten van de verlenging voordoen:[21]

	Wel bekortingsverzoek	Geen bekortingsverzoek
Wel inzet op re-integratie na verlenging	• Werkgever realiseert (verbeterde) plaatsing in spoor 1. • Werkgever toont door extra onderzoek aan dat er geen re-integratiemogelijkheden zijn in spoor 1. • Werkgever vervolgt of start een re-integratietraject in spoor 2.	• Werkgever zet in op re-integratie van de werknemer, maar trekt een eigen plan en volgt niet de aanwijzingen van UWV.
Geen inzet op re-integratie na verlenging	Werkgever heeft reeds gepleegde inspanningen beter gedocumenteerd. Omstandigheden buiten invloed van de werkgever zorgen dat re-integratie niet mogelijk of nodig is: • Verslechterde gezondheid werknemer. • Werknemer werkt niet mee aan eigen re-integratie (en werkgever heeft voldoende gedaan om dit af te dwingen). • Werknemer vindt zonder hulp van de werkgever zelf ander werk.	• Werkgever maakt een financiële afweging tussen kosten re-integratie en verlenging. Vooral bij kleine dienstverbanden kan dit leiden tot een keuze om de tekortkoming niet te repareren. • Werkgever houdt rekening met de situatie van de werknemer, bijvoorbeeld een verslechterde gezondheid of het naderen van de pensioengerechtigde leeftijd.

In welke situatie welk effect optreedt, kunnen we niet zonder meer concluderen op basis van de kwalitatieve informatie uit het onderzoek. Vaak is er sprake van een complex samenspel van factoren. Bij de keuzes die werkgevers maken zullen onder andere de gezondheidssituatie van de werknemer, de feitelijke mogelijkheden die er zijn voor re-integratie in spoor 1, de gepercipieerde mogelijkheden voor herstel, financiële afwegingen, maar zeker ook sociale aspecten als de relatie met de werknemer en de waarde van de werknemer voor de organisatie een rol spelen.

Bij de groep werkgevers die geen bekortingsverzoek indienen, lijkt de verlenging weinig invloed te hebben op hun handelswijze. Zij repareren in veel gevallen namelijk de tekortkoming niet. Als ze inzetten op re-integratie volgen ze daarbij een eigen plan en niet de aanwijzingen van het UWV. Dit komt bijvoorbeeld voor als de werkgever mogelijkheden ziet voor terugkeer in de eigen functie, en daarom niet wil inzetten op re-integratie in het tweede spoor. Werkgevers kiezen er soms bewust voor om niets te doen en geen of beperkte re-integratieactiviteiten in te zetten. Hierbij kunnen sociale aspecten en de relatie tussen de werkgever en werknemer leidend in zijn in de keuze om af te wijken van de richtlijnen van de Wvp. Maar dit kan ook een gecalculeerde beslissing zijn waarbij er een afweging wordt gemaakt tussen de kosten van een re-integratietraject, de kosten van het doorbetalen van het salaris en de kansen van de betreffende werknemer op de arbeidsmarkt naar leeftijd, opleiding en het soort beperking.

[21] Dit schema is een versimpelde weergave van de werkelijkheid. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat een werkgever aanvankelijk inzet op re-integratie, maar gaandeweg concludeert dat de werknemer door een verslechterde gezondheid niet in staat is de re-integratie-inspanningen te vervolgen.

Daarnaast zien we dat in gevallen waar in het derde ziektejaar sprake is van herstel, de verlenging de werknemer meer kansen biedt op terugkeer bij de eigen werkgever, ook als de werkgever daar niet expliciet op heeft ingezet.

De werkgevers die wel een bekortingsverzoek indienen, hebben in de meeste gevallen geprobeerd de tekortkomingen in de re-integratie te repareren. Zij zijn door de verlenging aangespoord hun inzet te verbeteren of af te ronden, of om de reeds gerealiseerde inzet beter te documenteren.

Van de werknemers uit het dossieronderzoek die zijn hervat in betaald werk ten tijde van het einde van de verlengde loondoorbetalingsverplichting, heeft ongeveer de helft op dat moment werk dat door UWV als duurzame werkhervatting wordt beschouwd; dus waarbij de functie structureel van aard is en past bij de belastbaarheid van de werknemer. Als er sprake is van passende en duurzame werkhervatting in het derde ziektejaar, is dat meestal in een functie bij de eigen werkgever, zo blijkt uit de geraadpleegde dossiers en interviews. Maar in veel gevallen blijkt re-integratie ook niet mogelijk door onder andere de aard en ernst van beperkingen van de werknemer en/of doordat er geen mogelijkheden zijn voor werkhervatting bij de eigen werkgever en het tweede-spoortraject geen resultaat oplevert.

De **verlenging** lijkt daarmee **vooral effect** te hebben **op werkhervatting in die situaties waar re-integratie bij de eigen werkgever mogelijk is**. Of extra inzet voor re-integratie in het tweede spoor op langere termijn effect heeft op werkhervatting van werknemers kunnen we op basis van de beschikbare gegevens niet beoordelen.

➢ Effecten van verlengingen op werknemers

In het onderzoek is daarnaast ook gekeken welke effecten de verlengingen hebben op werknemers. In de vorige paragraaf kwam de mate van werkhervatting al aan de orde, wat uiteraard een belangrijk effect is voor de werknemer. Maar, welke effecten *ervaren* werknemers daarnaast zelf? Op basis van interviews met werknemers concluderen wij het volgende:

De **verlenging** wordt **soms door werknemers ervaren als** een **last**, doordat zij langer in onzekerheid blijven, de relatie met de werkgever soms verslechtert, en zij soms het gevoel hebben niet aan de verwachtingen te kunnen voldoen door hun beperkingen.

Andere werknemers zien de **verlenging** daarentegen **als** een **vorm van genoegdoening** voor het gebrek aan steun dat zij hebben ervaren van hun werkgever, en biedt het voor werknemers waarbij herstel optreedt in het derde ziektejaar meer kansen op terugkeer bij de eigen werkgever.

➢ Preventief effect op werkgevers

Dit onderzoek heeft zich gericht op werkgevers en werknemers die te maken hebben gehad met een verlenging. Hierdoor is het niet mogelijk een volledig beeld te krijgen van het preventieve effect op werkgevers. Het preventieve effect speelt immers ook een rol bij werkgevers die zelf geen ervaring hebben met een verlenging.

Uit de interviews met werkgevers kunnen we de volgende conclusie trekken:

Na een ervaring met een verlenging is er meer kennis en bewustwording van de richtlijnen van de Wet verbetering poortwachter en de wijze waarop UWV dit toetst. Dit kan ervoor zorgen dat de werkgever in nieuwe situaties beter inzet op de re-integratie van de werknemer.

De mogelijkheid van een verlenging wordt door arbodienstverleners richting werkgevers ook gebruikt als argument voor het tijdig en goed inzetten op re-integratie. Desondanks gaat het bij de re-integratie van langdurig zieken vaak om complexe situaties waarbij maatwerk nodig is, waardoor ook in nieuwe situaties sprake kan zijn van het niet voldoen aan de richtlijnen.

Bijlage 1 Dossieronderzoek

In de eerste stap van het onderzoek heeft Panteia in totaal 158 dossiers bij UWV bekeken en geanalyseerd. Het gaat om dossiers van werkgevers die in 2017 een verlenging opgelegd hebben gekregen. De steekproef is beschreven in paragraaf 1.3.
In deze bijlage geven we weer in hoeveel dossiers we informatie hebben kunnen vinden over de 'voortzetting WIA-aanvraag na verlenging' en 'Werkhervatting in betaald werk', uitgesplitst naar de strata van de steekproef.
Doel van deze informatie is om een indruk te geven van de volledigheid van de dossiers en de aantallen waarop onze bevindingen en conclusies zijn gebaseerd. Het dossieronderzoek is kwalitatief van opzet en genoemde aantallen moeten daarom voorzichtig worden geïnterpreteerd. De cijfers in de tabel zijn absolute aantallen.

Voortzetting WIA-aanvraag na verlenging	ja	nee	onbekend
stratum 1: dienstverband /toegewezen bkv*	45	1	0
stratum 2: dienstverband /afgewezen bkv	39	2	1
stratum 3: dienstverband /géén bkv	18	3	2
stratum 4: géén dienstverband /toegewezen bkv	21	0	0
stratum 5: géén dienstverband /afgewezen bkv	13	0	1
stratum 6: géén dienstverband /géén bkv	9	2	1
Totaal	**145**	**8**	**5**

*bekortingsverzoek

Werkhervatting in betaald werk	ja	nee	onbekend
stratum 1: dienstverband /toegewezen bkv*	19	27	0
stratum 2: dienstverband /afgewezen bkv	14	26	2
stratum 3: dienstverband /géén bkv	8	12	3
stratum 4: géén dienstverband /toegewezen bkv	4	17	0
stratum 5: géén dienstverband /afgewezen bkv	1	12	1
stratum 6: géén dienstverband /géén bkv	1	6	5
Totaal	**47**	**100**	**11**

*bekortingsverzoek

Witte vlekken naar aanleiding van het dossieronderzoek
De dossiers kennen ook beperkingen bij het verkrijgen van inzicht in de re-integratie-inspanningen, er zijn een aantal 'witte vlekken', oftewel aspecten waar we geen of onvoldoende zicht op hebben. De belangrijkste hiervan zijn:

- Van werkgevers die geen bekortingsverzoek doen, weten we niet of ze re-integratie activiteiten inzetten na de verlenging. In het dossier is vaak alleen de beoordeling van de WIA-aanvraag opgenomen, en soms ook een bezwaarschift. Daarin is geen informatie te vinden over de re-integratie-inspanningen van werkgever en werknemer na het opleggen van de verlenging. Wel wordt het doorgaans vermeld als er sprake is van werkhervatting.
- Het is onbekend in hoeverre er sprake zou zijn van werkhervatting als er geen verlengingen zouden worden opgelegd. Daarmee is het niet mogelijk om vast te stellen wat de meerwaarde van de verlengingen is voor de werkhervatting. Als er sprake is van werkhervatting kunnen we niet concluderen dat er *dankzij* de verlenging sprake is van werkhervatting.
- De dossiers geven beperkt zicht op de beweegredenen van werkgevers (en werknemers). Waarom worden wel of geen re-integratie-activiteiten ingezet, waarom werken werknemers wel of niet mee aan de re-integratie en waarom wordt wel of geen bekortingsverzoek gedaan?

Bijlage 2 Interviews met werkgevers en werknemers

In deze bijlage geven we weer hoeveel werknemers en werkgevers Panteia heeft geïnterviewd, verdeeld naar de strata van de steekproef. In totaal zijn 30 interviews uitgevoerd.

Na de afronding van het dossieronderzoek zijn werknemers en werkgevers uit de bestudeerde dossiers aangeschreven om hun medewerking te vragen aan een interview over hun ervaringen met de verlenging van de loondoorbetaling of betaling van ziekengeld. In totaal zijn er 56 werknemers en 61 werkgevers aangeschreven om tot de 30 interviews te komen.

Het aantal gerealiseerde interviews per stratum is weergegeven in onderstaande tabel. Onder de geïnterviewde werknemers en werkgevers bevonden zich vier matches op casusniveau.

	Aantal geïnterviewde werknemers	Aantal geïnterviewde werkgevers	Aantal matches
stratum 1: dienstverband /toegewezen bkv*	4	2	1
stratum 2: dienstverband /afgewezen bkv	2	2	1
stratum 3: dienstverband /géén bkv	6	7	2
stratum 4: géén dienstverband /toegewezen bkv	3	0	0
stratum 5: géén dienstverband /afgewezen bkv	1	1	0
stratum 6: géén dienstverband /géén bkv	0	2	0
Totaal	**16**	**14**	**4**

*bekortingsverzoek

Bijlage 3 Focusgroep met sleutelinformanten

Aan de online focusgroepen met sleutelinformanten, die in april 2020 zijn uitgevoerd, hebben de volgende personen deelgenomen:

Focusgroep 1

- Hugo Nutters, arbeidsdeskundige bij UWV
- Martin Valk, directeur Arbo Impact / bestuurslid RNVC
- Tessa Koning, beleidsadviseur CNV
- Frank Brouwer, vrijgevestigd bedrijfs- en verzekeringsarts / NVAB plaatsvervangend voorzitter

Focusgroep 2

- Willemiek de Hoop, arbeidsdeskundige, Eijkenaar & De Hoop arbeidsdeskundige expertise / bestuurslid NVvA
- Monique van Meerendonk, rayonbestuurder bij Vakcentrale Het Zwarte Corps
- Ilonka Eekhoudt, arbeidsdeskundige bezwaar en beroep bij UWV & promovenda bij AKC
- Jan Mathies, adviseur juridische zaken bij AWVN

In de focusgroepen hebben wij de deelnemers vignetten met fictieve casussen voorgelegd. We hebben de sleutelinformanten gevraagd om op basis van hun ervaringen in het werkveld in te schatten wat de werkgevers en werknemers uit de casussen zouden doen en welke afwegingen daarbij een rol spelen.