

Volumeontwikkelingen voorjaar 2022

Duiding van ontwikkelingen in de sociale zekerheid

UWV Kennisverslag 2022-2

Ed Berendsen, Carla van Deursen,
Carin Gerrits en Marloes Lammers



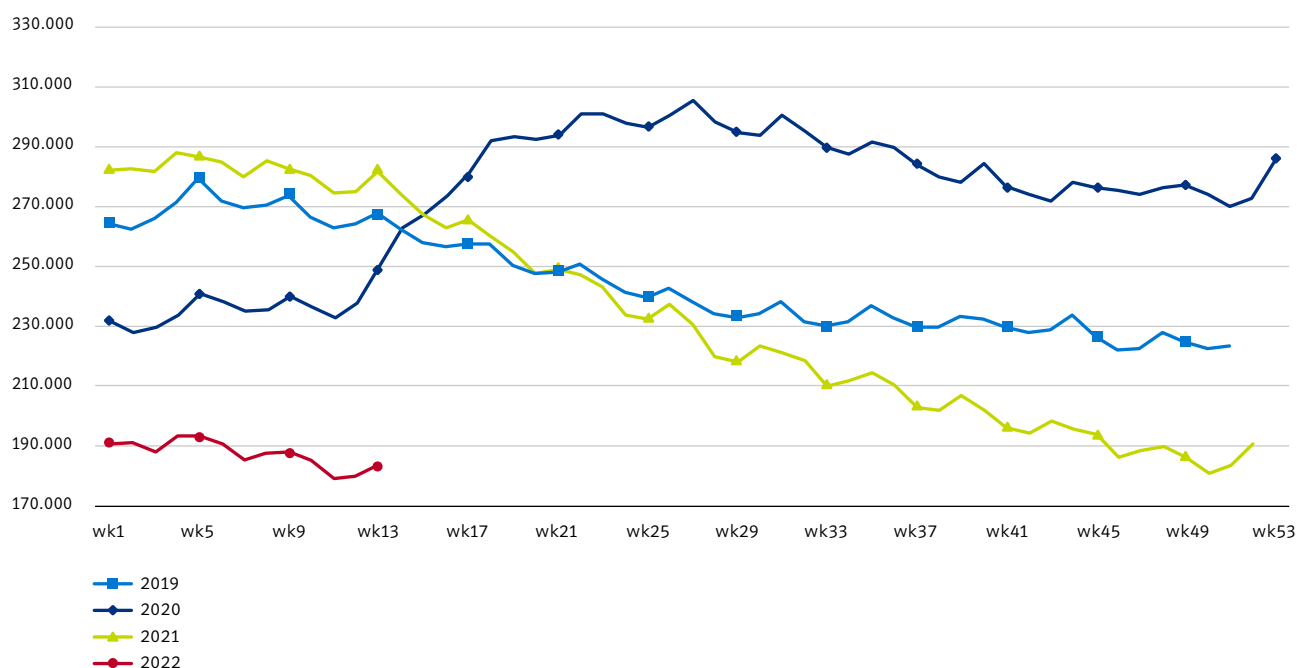
Volumeontwikkelingen onder de loep

Periodiek publiceert UWV een kennisverslag over de volumeontwikkelingen van de socialezekerheidswetten die onder de verantwoordelijkheid van UWV vallen. Dit is zo'n kennisverslag. In dit kennisverslag beschrijven we de recente ontwikkeling bij de WW en gaan we dieper in op de instroom in de WIA. De belangrijkste kengetallen staan in tabel 3.

De WW in 2020-2021: van overspannen arbeidsmarkt naar crisis en weer terug

Begin 2020 zat de economie in een fase van hoogconjunctuur, maar vanaf de derde week van maart ging de Nederlandse economie (gedeeltelijk) op slot vanwege de coronapandemie. Binnen drie maanden steeg het aantal lopende WW-uitkeringen van circa 235.000 naar 300.000, terwijl de lente normaal gesproken een periode is van een seizoensbepaalde daling in het aantal WW-uitkeringen. De overheid riep in snel tempo een aantal beleidsmaatregelen in het leven voor de verschillende onderdelen van de economie om de gevolgen van de coronacrisis te ondervangen. Voor de WW was vooral de NOW-regeling² van belang. De stijging van het aantal WW-uitkeringen kwam tot stilstand en sloeg om in een tijdelijke daling, zie figuur 1. In het najaar van 2020 stabiliseerde het aantal WW-uitkeringen op een niveau van circa 280.000. Ook dit was tijdelijk want vanaf april 2021 (week 13) zagen we een min of meer constante afname en sinds begin juni 2021 (week 22) zitten we onder het niveau van het hoogconjunctuurjaar 2019. Eind 2021 waren er 191.777 lopende WW-uitkeringen, 33% minder dan eind 2020. We zijn daarmee dicht in de buurt van het historische minimum gekomen van circa 160.000 in 2001 en 2008.

Figuur 1 Ontwikkeling aantal lopende WW-uitkeringen per week, 2019–begin 2022



² Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid (NOW). Onder de NOW-regelingen konden werkgevers een tegemoetkoming krijgen voor de loonkosten van werknemers. Hierdoor konden werkgevers hun personeel doorbetalen. Er zijn meerder aanvraagperiodes geweest met variërende voorwaarden. De laatste aanvraagperiode liep af in februari 2022.

Toekomstige ontwikkelingen ontslag-WW

Op 22 februari 2022 is de laatste aanvraagperiode voor de NOW-regeling gesloten. Desondanks zijn er nog geen aanwijzingen dat de dalende trend in de WW tot stilstand is gekomen in de eerste weken van 2022. Het Centraal Planbureau (CPB)³ verwachtte begin maart dat de werkloosheid in 2022 ondanks de stijgende inflatie nog verder zou dalen. Dat zien we dan ook terug in de actuele WW-ramingen, die onder andere zijn gebaseerd op de voorspellingen van het CPB. Het aantal lopende WW-uitkeringen daalt volgens deze ramingen in december 2022 naar 178.000 (zie tabel 3). Dat zou mooi nieuws zijn, ware het niet dat eind februari Rusland Oekraïne is binnengevallen en we nu in een geopolitieke crisis zitten die consequenties zal hebben voor de Nederlandse economie. We bevinden ons in een vergelijkbare situatie als in maart 2020 bij de start van de coronacrisis. Er vindt een fundamentele niet-economische gebeurtenis plaats waarvan het niet mogelijk is om de (economische) gevolgen te overzien. Wel wordt het steeds waarschijnlijker dat de inflatie hoger zal worden dan het CPB begin maart verwachtte en dat deze langer op een hoger niveau zal blijven. Daarnaast is de sterk gestegen onzekerheid slecht voor de economie: werkgevers stellen mogelijk investeringsbeslissingen uit en worden voorzichtiger in het aannemen van werknemers. Afhankelijk van de ontwikkeling van de oorlog in Oekraïne is er een kans dat we in de loop van 2022 in een recessie terechtkomen. In dat geval kan de verwachte daling van het aantal WW-uitkeringen snel in een stijging omslaan, zoals we dat ook zagen tijdens de kredietcrisis die voor Nederland begon in oktober 2008. Het aantal lopende WW-uitkeringen bevond zich vóór deze financiële crisis op een historisch minimum, maar binnen een jaar was het aantal WW-uitkeringen 50% hoger.

Ontwikkelingen in de WIA-instroom in 2021: opnieuw een forse stijging

De instroom in de WIA is in 2021 gestegen naar 55.431, een toename van bijna 5.700 (11,4%) ten opzichte van 2020. De stijging is bijna 3 procentpunt groter dan in 2020 en een verdubbeling vergeleken met 2019. We kunnen deze toename maar voor de helft verklaren op basis van reguliere factoren, terwijl deze in eerdere jaren wel toereikend waren. Er zijn aanwijzingen dat de andere helft van de stijging in ieder geval deels het gevolg is van de coronapandemie. In dit artikel bespreken we eerst de bijdrage van de vijf bekende factoren die van invloed zijn op de WIA-instroom, daarna bespreken we de mogelijke effecten van corona op de WIA-instroom.

Tabel 1 WIA-instroom met en zonder correctie voor voorschotten, 2018-2021

	Aantallen				Mutatie		
	2018	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Instroom WIA	43.419	45.815	49.742	55.431	5,5%	8,6%	11,4%
- IVA	11.648	11.733	11.568	11.639	0,7%	-1,4%	0,6%
- WGA	31.771	34.082	38.174	43.792	7,3%	12,0%	14,7%
Percentage voorschotten WGA	7,0%	12,9%	28,9%	41,6%			
Geschoond voor extra voorschotten							
Instroom WIA	43.419	45.323	47.750	51.778	4,4%	5,4%	8,4%
- IVA	11.648	11.990	12.864	13.972	2,9%	7,3%	8,6%
- WGA	31.771	33.333	34.886	37.806	4,9%	4,7%	8,4%

³ CPB (2022). *Centraal Economisch Plan 2022*. Den Haag.

De bekende factoren verklaren de helft van de stijging

De vijf factoren die normaal gesproken veranderingen in de WIA-instroom verklaren zijn: de groei van het aantal WIA-verzekerden (mensen met een dienstverband en WW-gerechtigden), de stijging van de pensioenleeftijd, herlevingen van eerder beëindigde uitkeringen, WIA-voorschotten en het toekenningspercentage WIA. Tabel 2 laat zien welk deel van de WIA-stijgingen we aan deze factoren kunnen toeschrijven.

Tabel 2 Verklaring stijging WIA-instroom in 2021 vanuit de bekende factoren (afgerond)

	Aantallen	Aandeel
Instream 2021	55.400	
Instream 2020	49.700	
Toename	5.700	11,4%
Verklaarde bijdrage aan de toename	2.800	
- Stijging verzekerdenpopulatie en verhoging pensioenleeftijd	1.000	18%
- Stijging aantal heropeningen	600	10%
- Stijging door aantal WIA-voorschotten	1.700	30%
- Invloed verandering WIA-toekenningspercentage	-500	-9%
Niet-verklaarde bijdrage aan de toename	2.900	51%
Totaal	5.700	100%

De eerste twee factoren, het aantal verzekerden en de verhoging van de pensioenleeftijd, werken met een vertraging van twee jaar door op de WIA-instroom (een WIA-uitkering aanvragen kan immers pas na twee jaar ziekte). Voor 2021 moeten we dus kijken naar het aantal verzekerden in 2019. De conjunctuur zorgde in 2019 voor een toename met 2,2% van het aantal verzekerde werknemers jonger dan 60 jaar, wat leidt tot een verwachte toename van achthonderd extra WIA-uitkeringen.⁴ De conjunctuur en de verhoging van de pensioenleeftijd in 2019 samen zorgden voor een toename van het aantal werkende 60-plussers met 2,1%, waardoor we ruim tweehonderd extra WIA-instromers kunnen verwachten.

De derde factor betreft het aantal heropende uitkeringen. Heropende uitkeringen zijn WIA-uitkeringen die eerder beëindigd zijn; bijvoorbeeld wegens herstel of detentie. Deze uitkeringen kunnen heropend worden als er een terugval is in de gezondheid of als bijvoorbeeld een detentie wordt beëindigd. Het aantal heropende uitkeringen stijgt jaarlijks, omdat het aantal personen dat ooit een WIA-uitkering had nog steeds groeit.⁵ In 2021 nam het aantal heropeningen toe met 565 (afgerond 600), wat meer is dan verwacht. Mogelijk dat corona hier ook een rol speelt, bijvoorbeeld omdat hun ziektebeeld verslechterde door corona.

De vierde factor is de stijging van het aantal voorschotten in de WGA (zie tabel 1). Als een WIA-aanvraag niet voor het einde van de wachttijd kan worden afgerond, krijgt de aanvrager een voorschot aangeboden. Een voorschotbetaling wordt in de UWV-registratie als een nieuwe WGA-uitkering geteld. Als er dus meer voorschotten zijn, is er ook meer 'instroom'. In een eerder UWV Kennisverslag over de volumeontwikkelingen⁶ zijn we daar al uitgebreid op ingegaan. Sinds eind 2019 neemt het aantal voorschotten toe als gevolg van een aanhoudende mismatch tussen de vraag naar sociaal-medische dienstverlening en de beperkte beoordelingscapaciteit waarover UWV beschikt. Corona heeft deze mismatch verder vergroot, omdat sociaal-medische beoordelingen waarbij

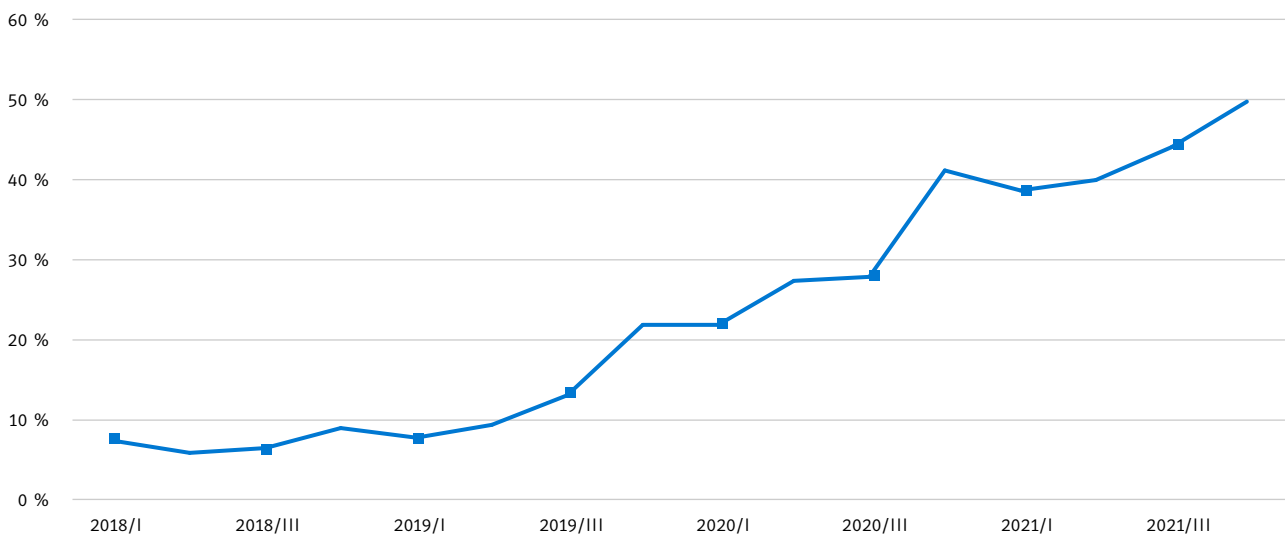
⁴ Omdat de toename van het aantal verzekerden door de conjunctuur moeilijk te onderscheiden is van de stijging van de pensioenleeftijd, splitsen we de verzekerden op in 60-minners en 60-plussers. De 60-minners ondervinden alleen de effecten van de conjunctuur terwijl de 60-plussers de effecten ondervinden van de conjunctuur én de verhoging van de pensioenleeftijd.

⁵ De WIA is ingevoerd in 2006. Het duurt tot na 2040 voordat het aantal WIA-uitkeringen een structureel niveau bereikt.

⁶ Zie: Berendsen, E. & Rijnsburger, P. (2021). Volumeontwikkelingen voorjaar 2021. UWV Kennisverslag 2021-4. Amsterdam.

face-to-facecontact of lichamelijk onderzoek noodzakelijk was, bemoeilijkt werden of moesten worden uitgesteld. Het aandeel voorschotten in de WGA steeg van 28,9% in 2020 naar 41,6% in 2021. In het laatste kwartaal van 2021 ging het bij bijna 50% van alle nieuwe WGA-uitkeringen om een voorschot (zie figuur 2). Bij de uiteindelijk claimbeoordeling wordt gemiddeld 25% afgewezen, in 2021 gebeurde dat 1.700 keer meer dan in 2020.⁷ Door de stijging van het aantal voorschotten nam de instroom van nieuwe uitkeringen in 2021 daardoor extra toe met 1.700. De voorschotuitkeringen van deze mensen worden binnen enkele maanden beëindigd en zij stromen dus weer snel uit. De voorschotten zijn daarmee vooral een administratieve vertekening: het betekent niet dat meer mensen arbeidsongeschikt worden. We moeten voor deze administratieve vertekening corrigeren om een beter beeld van de onderliggende ontwikkeling te krijgen. Na de correctie voor de extra voorschotten wordt de instroomstijging in 2021 een stuk kleiner: geen 11,4% maar 8,4%. Ook de verdeling van de instroom over de IVA en de WGA verandert, omdat de voorschotten standaard worden genoteerd als WGA-uitkeringen (zie tabel 1).

Figuur 2 Ontwikkeling percentage voorschotten WGA per kwartaal



De vijfde bekende factor is het toekenningspercentage: normaal gesproken wordt rond 69% van de aanvragen toegekend. Tijdens de eerste maanden van de coronacrisis (april-juli 2020) nam het toekenningspercentage echter toe tot 70,5%. In deze maanden konden spreekuren niet face to face plaatsvinden. In plaats daarvan werd gebruikgemaakt van telefonisch contact en videobellen of werden spreekuren uitgesteld. Bij telefonisch contact en videobellen is er een grotere mate van onzekerheid, die in het algemeen in het voordeel werkt van de aanvrager. In de maanden daarna nam het toekenningspercentage weer af. Het percentage steeg daardoor van gemiddeld 68,7% in 2019 naar gemiddeld 69,4% in 2020. Dit betekende achthonderd extra uitkeringen in 2020 vergeleken met 2019. In 2021 is het toekenningspercentage gedaald naar 69,0%, wat juist zorgde voor een afname van vijfhonderd uitkeringen ten opzichte van 2020. Het lagere toekenningspercentage dempt dus de WIA-instroomstijging in 2021 enigszins.

⁷ Er zijn in 2021 6.800 meer voorschotten verstrekt dan in 2020. Daarvan wordt 25% uiteindelijk afgewezen, ofwel 1.700.

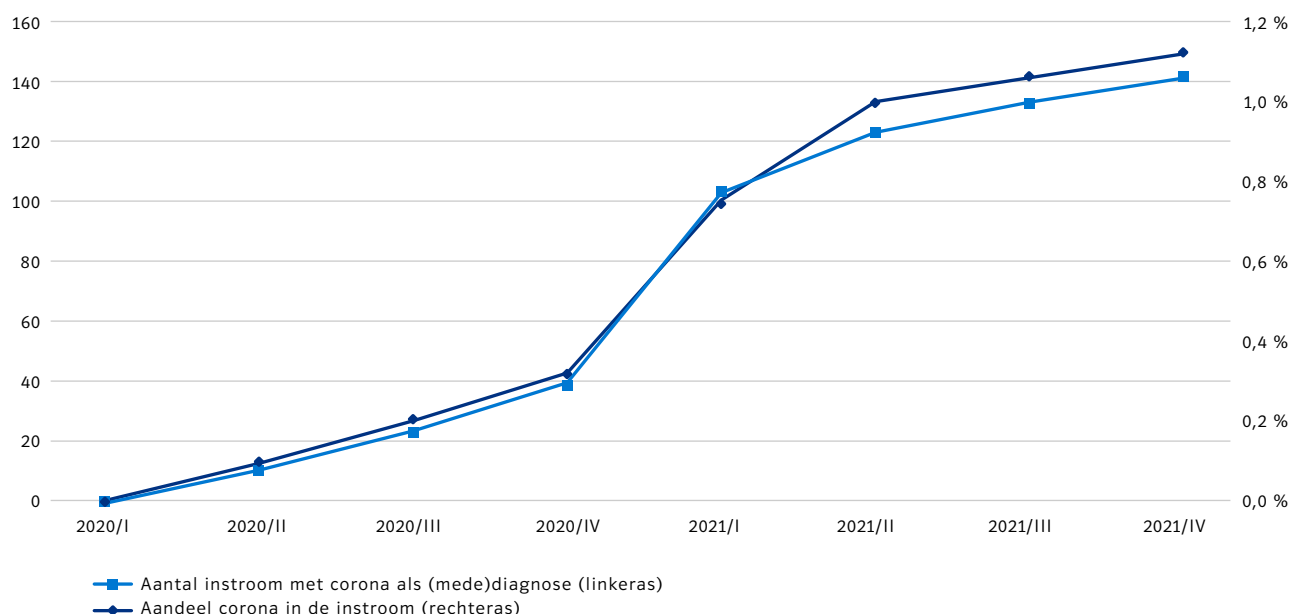
De andere helft van de instroomstijging in 2021 heeft andere oorzaken

In tabel 1 is te zien dat we op basis van de vijf benoemde factoren een stijging van 2.800 nieuwe uitkeringen konden verwachten in 2021. De stijging bedroeg echter 5.700. Dat betekent dat er een niet-verklaarde toename overblijft van circa 2.900, iets meer dan de helft. In 2020 was er een kleiner onverklaard deel, circa 700. In 2019 en eerder konden we de instroomstijging vrijwel volledig verklaren vanuit drie bekende structurele factoren (stijgende verzekerdenpopulatie, pensioenleeftijd en heropeningen). Er is dus meer aan de hand. Omdat de stijging grotendeels parallel loopt met de coronacrisis, is het logisch dat de coronacrisis mogelijk een deel van de stijging in de WIA-instroom verklaart. We zijn momenteel bezig met een onderzoek naar de achtergronden van de stijging. In dit artikel geven we alvast gedeeltelijk inzicht in onze denkrichting.

De directe invloed van corona

Corona heeft een directe en een indirecte invloed op het aantal WIA-aanvragen. De directe invloed is de WIA-instroom met als hoofd- of nevendiagnose long COVID ofwel langdurige COVID, de chronische variant van corona. Vanwege de wachttijd van twee jaar zullen we pas vanaf maart 2022 mensen zien instromen in de WIA die primair vanwege corona arbeidsongeschikt zijn geraakt. We hebben echter al sinds april 2020 te maken met coronadiagnoses bij de WIA claimbeoordeling. In figuur 3 is het aantal toekenningen per kwartaal weergegeven waarbij corona in de diagnose als hoofd- of nevendiagnose wordt genoemd. Dit aantal stijgt met name in het eerste kwartaal van 2021 snel, maar daarna vlakt de groei af. In de laatste kwartalen bedraagt de instroom rond de 140 per kwartaal ofwel ruim 1% van het aantal toekenningen. Voor heel 2020 ging het om 75 toekenningen en in 2021 ging het om 500 toekenningen. We weten niet of deze mensen ook zonder corona de WIA ingestroomd zouden zijn, maar het is aannemelijk dat deze coronazieken een deel van de stijging verklaren. We verwachten dat deze aantallen vanaf begin 2022 zullen stijgen, omdat dan de mensen met corona als primaire ziekteoorzaak het einde van de wachttijd voor de WIA bereiken.

Figuur 3 Ontwikkeling aantal toekenningen met corona als diagnose (per kwartaal)



Indirecte invloed van corona

Bij de indirecte invloed van corona op de stijging van de WIA-instroom denken we aan het volgende:

- Effecten van de coronasituatie op het aantal verlengingen van de loondoorbetalingsverplichting.
- Uitstel van re-integratie of minder re-integratiemogelijkheden in de eerste twee ziektejaren door de coronasituatie.
- Uitstel van herstel door uitgestelde diagnoses en behandeling.

Deze indirecte factoren hebben mogelijk al in 2020 en 2021 geleid tot meer WIA-aanvragen.⁸ Hieronder lichten we een eerste mechanisme toe. Over uitstel van re-integratie en behandeling kunnen we nog niets zeggen. Er loopt op dit moment een dossieronderzoek naar signalen hierover in de re-integratieverslagen van werknemers.

Minder verlengingen van de loondoorbetalingsverplichting

Werkgevers zijn verplicht zich gedurende de eerste twee ziektejaren in te spannen om hun zieke werknemer te re-integreren. UWV toetst het re-integratieverslag dat daarover moet worden ingediend. Als UWV van oordeel is dat de werkgever zich te weinig heeft ingespannen, kan aan de werkgever verlenging van de loondoorbetalingsverplichting worden opgelegd. We zien op basis van cijfers in de jaarverslagen van UWV (2020 en 2021) dat het aantal verlengingen van de loondoorbetalingsverplichting gedaald is in de twee coronajaren, terwijl het aantal getoetste re-integratieverslagen is gestegen:

- 2019: 3.166 verlengingen op 31.159 getoetste re-integratieverslagen.
- 2020: 2.683 verlengingen (= 15,3% minder) op 33.698 getoetste re-integratieverslagen.
- 2021: 2.268 verlengingen (= 15,5% minder) op 35.050 getoetste re-integratieverslagen.

De afname van het aantal verlengingen kan het gevolg zijn van de coronacrisis, bijvoorbeeld wanneer bij de toets op het re-integratieverslag rekening is gehouden met het gegeven dat in sommige sectoren de werkgever nu eenmaal weinig re-integratiemogelijkheden kon inzetten tijdens de lockdowns.⁹ Minder verlengingen van de loondoorbetalingsverplichting leiden tot meer WIA-instroom in het betreffende kalenderjaar: in plaats van uitstel van een jaar (of afstel) wordt de WIA-claimbeoordeling eerder uitgevoerd. In 2020 waren er ongeveer 500 minder verlengingen dan in 2019 en in 2021 waren het er ongeveer 900 minder dan in 2019. Dit zijn brutocijfers. Een deel wordt afgewezen met of zonder verlenging en dat leidt niet tot meer instroom. Bij het deel dat wordt toegekend, kan de toekenning nog steeds in hetzelfde kalenderjaar vallen ondanks het vervallen van de verlenging en ook dan is er geen extra instroom. Alleen wanneer door het vervallen van de verlenging van de loondoorbetalingsverplichting de claimbeoordeling in een eerder kalenderjaar valt, zorgt het voor meer instroom in dat kalenderjaar. Het is dus niet zo dat er meer mensen arbeidsongeschikt worden: de instroom wordt naar voren gehaald. Als we conservatief aannemen dat de helft vervroegd instroomt in 2020, geeft dat voor 2020 250 extra WIA-instroom. Voor 2021 is er dan als gevolg van minder verlengingen van de loondoorbetalingsverplichting 450 extra WIA-instroom, maar daar moeten we dan de 250 uit 2020 aftrekken (die zonder verkorting van de loondoorbetalingsverplichting in 2021 waren ingestroomd). Dit betekent dus in 2021 een extra instroom van 200 als gevolg van minder verlengingen van de loondoorbetalingsverplichting.

⁸ NB: Het zijn geen elkaar uitsluitende factoren, juist ook een samenspel van deze factoren kan leiden tot langere ziekteduren en instroom in de WIA.

⁹ Door de lockdowns heeft de werkgever vaker een deugdelijke grond waarom hij minder re-integratiemogelijkheden had. Dit neemt de arbeidsdeskundige mee in zijn overweging.

Tabel 3 Kengetallen sociale zekerheid 2017-2022 (aantallen x 1.000)^{*}

	2017	2018	2019	2020	2021	2022 Raming
Ontslag-WW						
Instroom	390,2	335,5	330,0	479,1	292,5	282,0
Uitstroom	472,2	402,7	369,3	416,9	386,3	296,0
Lopende uitkeringen	330,0	262,7	223,5	285,7	191,8	178,0
Gedifferentieerde uitkeringen ^{**}	288,1	229,7	197,8	246,5	176,5	163,0
Uitkeringsjaren ^{***}	291,0	241,0	201,5	221,0	195,9	160,0
WIA						
Instroom	41,7	43,5	45,8	49,7	55,4	56,6
Uitstroom	18,4	18,8	19,9	26,6	28,9	25,5
Lopende uitkeringen	276,7	302,5	328,0	349,5	373,1	404,2
Uitkeringsjaren	227,3	247,5	271,1	300,9	321,1	344,4
WAO						
Instroom	0,7	0,7	0,6	0,5	0,6	0,6
Uitstroom	21,0	20,1	17,6	22,5	20,7	15,3
Lopende uitkeringen	272,6	253,6	236,5	214,6	194,5	179,8
Uitkeringsjaren	232,5	216,9	203,2	185,5	168,9	156,8
WAZ						
Instroom	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Uitstroom	1,5	1,3	1,1	1,3	1,2	0,8
Lopende uitkeringen	12,1	10,8	9,7	8,4	7,3	6,5
Uitkeringsjaren	9,9	8,8	7,8	6,8	5,8	5,2
Wajong						
Instroom ^{****}	4,7	5,2	5,8	6,4	6,6	6,3
Uitstroom	6,1	6,5	6,8	7,5	5,7	5,3
Lopende uitkeringen	245,8	245,1	244,2	243,1	243,2	244,2
Uitkeringsjaren	203,3	204,4	204,7	188,5	195,4	197,3
Vangnet-Ziektewet^{*****}						
Instroom	251,7	282,6	298,0	324,9	346,1	384,0
Uitkeringsjaren	89,7	94,3	97,9	106,8	106,7	103,3

^{*} Ramingen zijn gebaseerd op het CEP 2022 (CPB).

^{**} Gedifferentieerde uitkeringen: aantal lopende WW-uitkeringen minus de staartnuluutkeringen.

^{***} Uitkeringsjaren (Januarinota 2022): gemiddeld aantal uitkeringen omgerekend naar fulltime equivalents. De Wajong-uitkeringsjaren zijn exclusief Wajongers werkzaam in sociale werkplaatsen.

^{****} In 2015 is de Participatiewet ingevoerd waardoor er alleen nog instroom in de Wajong is van zogenaamde heropende Wajong-rechten en van mensen die duurzaam geen arbeidsmogelijkheden hebben. De stijging van de in- en uitstroom in 2021 is tijdelijk en heeft te maken met de overgang naar de vereenvoudigde Wajong.

^{*****} Exclusief eigenrisicodragers (ERD). De aantallen van de overige wetten zijn inclusief ERD.

Bron: UWV.

Colofon

Uitgave

UWV Kenniscentrum

Postadres

Postbus 58285, 1040 HG Amsterdam

Inlichtingen

Telefoon 06 - 15 90 79 41

Auteurs



Ed
Berendsen



Carla
van Deursen



Carin
Gerrits



Marloes
Lammers

Volg ons



Op de hoogte blijven als er een nieuw UWV Kennisverslag verschijnt?
Dat kan. [Abonneer je op de UWV Kennisverslag e-mailalert.](#)

Disclaimer

Bronvermelding is verplicht. De informatie in het UWV Kennisverslag (UKV) is aangedragen vanuit de kennisoptiek en betreft dus niet een verantwoording of een weergave van ingenomen beleidsstandpunten van UWV.

© UWV 2022

