



UWV Kwartaal Verkenning 2008-III

**Kenniscentrum UWV
Directie SBK**

2 oktober 2008



Inhoud

1	Inleiding en samenvatting	1
2	Volumeontwikkelingen	6
2.1	Economisch beeld	6
2.2	WW	7
2.3	WAO/ WIA	9
2.4	Wajong	10
2.5	Waz	11
2.6	Vangnet Ziektewet	11
3	Klantoriëntatie	13
3.1	Klachten en klachtintensiteit	13
3.2	Klantsignaalmanagement en het conceptmodel klantgerichtheid UWV	15
3.3	Het meten van percepties met belevingsonderzoek	20
4	Arbeids(on)geschiktheid	24
4.1	Stand van zaken: WAO versus WIA	24
4.2	Stand van zaken: vangnet ZW	31
4.3	Wajong	37
5	Werk: aanpassing richtlijn passende arbeid voor werklozen	43
5.1	Maatregelen gericht op bevordering arbeidsparticipatie langdurig werklozen	43
5.2	Langdurig werklozen: aantal, opleidings- en beroepsniveau	45
5.3	Acceptatiebereidheid van hoger gekwalificeerden	47
5.4	Financiële noodzaak tot werken	49
6	Groepsamenstelling of conjunctuur, wat bepaalt de effectiviteit van re-integratie?	51
6.1	Inleiding	51
6.2	Onderzochte interventies en instrumenten	52
6.3	De invloed van de conjunctuur	53
7	Arbeidsparticipatie, aangepaste banen, inkoop en maatschappelijk verantwoord ondernemen	56
7.1	Inleiding : re-integratie gericht op persoon en op baan	56
7.2	Probleem: kunnen en willen werkgevers banen aanpassen?	56
7.3	Maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO)	59
7.4	Kennisvragen	61

© Bronvermelding is verplicht. Dit is een publicatie van het kenniscentrum UWV, die vanuit de kennisoptiek informatie en analyses en hiermee signalen aandragt voor beleid en uitvoering. Het gaat hier dus niet om verantwoordingsinformatie of al ingenomen beleidsstandpunten.

Voor nadere informatie over deze publicatie: telefoon 020 - 687 5181 of 020 – 687 5834

Puntsgewijze samenvatting van de belangrijkste signalen uit UKV 08-III

Volumeontwikkelingen

Nu de economische groeiverwachting voor volgend jaar is verlaagd naar 1,25% zal de werkloosheid weer gaan stijgen. Voor het overige worden geen zwaarwegende bijstellingen van de ramingen voorzien. (H 2)

WW'ers in lagere beroepsklassen stromen vaker door naar de WWB

Jaarlijks stroomt gemiddeld 5% van de beëindigde WW uitkeringsontvangers door naar de WWB. Afgezien van kenmerken als leeftijd, duur van het WW-recht en type huishouden lijkt ook het beroep van de WW'er van invloed te zijn op de doorstroom naar de WWB. Lager verzorgende beroepen, elementaire beroepen en lagere beveiligingsberoepen hebben een doorstroompercentage van 7 tot 9%. Werklozen met een beroep op hbo of wetenschappelijk niveau stromen minder vaak door (1 tot 2%). (H 2.2)

Klachtintensiteit WW en ZW licht gedaald, AG blijft hoog

In het derde kwartaal van 2008 is de klachtintensiteit (klachten in verhouding tot het aantal beslissingen) licht gedaald naar 2 klachten per 1000 beslissingen voor de WW en naar 3 tot 4 klachten per 1000 beslissingen voor de ZW. De klachtintensiteit voor AG blijft aanzienlijk hoger dan voor de andere wetten, met gemiddeld 24 klachten per 1000 beslissingen tegenover 25 klachten in 2007. Hoewel klachten over de communicatie en informatie afnemen, is deze klachtenbron nog altijd de grootste klachtenbron bij alle klantgroepen. (H 3.1)

Conceptmodel klantgerichtheid UWV verder uitgewerkt

Met het SUWI model voor klantgerichtheid als uitgangspunt is een aangepast conceptmodel van klantgerichtheid voor UWV ontwikkeld. Hierin worden alle klantsignalen geordend rondom vijf klantprincipes: 1) bereikbaarheid en toegankelijkheid; 2) tijdigheid; 3); persoonlijke aandacht; 4) maatwerk; en 5) houvast. Deze klantprincipes zijn het hoogste ordeningsniveau in het klantgerichtheidsmodel. Per klantprincipe worden vervolgens weer diverse componenten en onderliggende aspecten onderscheiden. Het conceptmodel klantgerichtheid UWV moet nog gevalideerd (empirisch getoetst) worden. Dit wordt gedaan door achtereenvolgens een kwalitatieve en een kwantitatieve toetsing bij de klant. (H 3.2)

Klantgerichtheid vaststellen door meten ervaringen van klanten

De ervaringen van klanten met betrekking tot de verschillende klantprincipes moeten eenduidig gemeten worden. Klantonderzoek levert geen feiten maar percepties, die ook beïnvloed worden door de dienstverlening, de uitslag ervan en de verwachtingen die men daaromtrent had. De vraag is hoe hier mee om te gaan en op waarde te schatten. (H 3.3)

Aanvullende (re-integratie)kennis nodig voor WAO/WIA en vangnetpopulaties

Op basis van een overzicht van de huidige kennis van de WAO/WIA-populatie zijn aanvullende kennisvragen geformuleerd met het oog op participatie en re-integratie. Onderwerpen die hierbij aan bod komen zijn onder meer de adequaatheid van het re-integratieproces en – instrumenten voor WGA, de effecten van re-integratie op lange termijn en de effectiviteit van prikkels, rechten en plichten in WGA voor benutting van de verdien capaciteit. (H 4.1)

Op dezelfde wijze is voor het vangnet nagegaan welke aanvullende kennis nodig is met het oog op een optimale inzet van begeleiding en re-integratiemiddelen gedurende de eerste twee ziektejaren. Centrale onderwerpen zijn de kwetsbaarheid van vangnetters, re-integratie(on)mogelijkheden van vangnetters en de rol van UWV als uitvoerder van de ZW arborol voor vangnetters. (H 4.2)

Wajong

Het aantal werkende Wajongers stijgt van ruim 38.700 eind 2005 naar ruim 45.500 eind 2007. Deze stijging doet zich volledig voor bij Wajongers die bij een reguliere werkgever werken; dit aantal is met bijna 50% gestegen. Ook is het aandeel werkende Wajongers toegenomen (tot ruim 27%). (H 4.3)

Effect aanpassing richtlijn passende arbeid voor werklozen: waarschijnlijk beperkt

De richtlijn passende arbeid is voor langdurig werklozen op twee punten aangepast: sneller passend werk aanvaarden op elk niveau (na een jaar in plaats van 18 maanden) en bovendien tegen een lager loon; dit laatste met een inkomstenverrekening, zodanig dat het lonend is om te werken. Of de aanpassingen uit de richtlijn veel extra opleveren is de vraag, omdat zij vooral gericht zijn op een relatief kleine groep hoger opgeleide werklozen met behoorlijk wat bereidheid om deze demotie te ondergaan. Maar in combinatie met inkomstenverrekening kan een groter effect worden verwacht van deze maatregel. (H 5)

Stand van de conjunctuur niet bepalend bij inzet re-integratiemiddelen

Uit een analyse van werklozen wordt geconcludeerd dat voor de effectiviteit van re-integratie niet zozeer de conjuncturele context van belang is, maar een gerichte inzet van re-integratie. Dit betekent dat de re-integratie inspanningen, mits gericht ingezet, ook in een periode van hoogconjunctuur effectief kunnen zijn. (H 6)

Re-integratie ook door inkoop eisen leidend tot meer maatschappelijk verantwoord ondernemen

Naast verbetering van de kwaliteiten van de werkzoekende kan een aanpassing van de baan soms nodig zijn om re-integratie te bereiken. Door bij inkoop eisen te stellen met betrekking tot maatschappelijk verantwoord ondernemen door kansarmen in te zetten, kunnen bedrijven via de omzet hiertoe worden geprikkeld. (H 7)

1 Inleiding en samenvatting

Verhoging van de arbeidsparticipatie blijft een belangrijke doelstelling van het kabinet. Dit wordt nog eens onderstreept door de reactie op het advies van de Commissie Arbeidsparticipatie dat in juni 2008 is verschenen. Het kabinet kondigt een breed pakket van maatregelen aan om meer mensen aan het werk te helpen en te houden. Om dit doel te bereiken is onder meer kennis en inzicht nodig in de diverse doelgroepen, de effectiviteit van ingezette re-integratiemiddelen en de huidige en toekomstige arbeidsmarktsituatie. Uitkeringsgerechtigden hebben baat bij een effectieve matching van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt.

In deze UKV besteden we veel aandacht aan (de effecten van) re-integratie en participatiebevordering. Zo is geanalyseerd wat het mogelijke effect is van één van de nieuwe kabinetsmaatregelen, de aanpassing van de richtlijn passende arbeid voor werklozen (zie H 5). Ook is onderzocht wat de invloed is van de conjunctuur op de inzet van re-integratiemiddelen bij werklozen (zie H 6). Verder wordt ingegaan op de mogelijkheden om de participatie van uitkeringsgerechtigden te bevorderen door bestedingen te plaatsen bij bedrijven met specifieke vormen van maatschappelijk verantwoord ondernemen (zie H 7).

Een van de beoogde doelgroepen is de populatie Wajongers die, zo blijkt uit een analyse, steeds vaker blijkt te werken (zie H 4). Voor de uitkeringspopulaties WIA/WAO en vangnet is een overzicht gepresenteerd van de belangrijkste kenmerken en de knelpunten die zich voordoen bij re-integratie en begeleiding. In dit hoofdstuk ligt het accent (meer dan in andere kwartaalverkenningen) op nog openstaande kennisvragen en aanwezige kennislacunes. Aangegeven wordt op welke onderdelen aanvullende kennis nodig is om de re-integratieactiviteiten te optimaliseren. Daarnaast proberen we met een conceptmodel de klantgerichtheid in operationele items te beschrijven (zie H 3). De problematiek van het meten van percepties wordt geïllustreerd rond het begrip maatwerk.

Participatiebevordering en re-integratie

WAO versus WIA

Wat zijn de gevolgen van de wijzigingen in de arbeidsongeschiktheidswetgeving voor werknemers: de WAO versus de WIA? Paragraaf 4.1 bevat een uiteenzetting van de belangrijkste veranderingen in wetgeving en zet op een rij wat op dit moment bekend is over de consequenties die de overgang naar de WIA heeft op het aantal beoordelingen en de instroom. De meeste informatie in deze paragraaf is in eerdere kwartaalverkenningen terug te vinden. Het doel is om met behulp van een handzaam overzicht van de stand van zaken helder te maken op welke onderdelen aanvullende kennis nodig is. Dit met het oog op optimale werking van de WIA.

Bij een vergelijking van cliënten aan de WAO- en WIA-poort op achtergrondkenmerken zien we in de WIA meer ouderen: 22 versus 17 procent is ouder dan 55 jaar. Op geslacht, opleidingsniveau, urenomvang en salaris zien we slechts minieme verschillen, zeker na correctie voor de samenhang van deze kenmerken met leeftijd.

De Wet Verbetering Poortwachter heeft een substantiële daling in de WAO-instroom tot gevolg gehad. De UWV-cijfers laten zien dat vooral de VLZ maar ook de WIA succesvol zijn in het verder terugdringen van het beroep op de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. De participatie van de mensen met restcapaciteit (35-minners en gedeeltelijke WGA'ers) is van groot belang en eist dus de voortdurende aandacht. Vergeleken met de WAO-beoordeelden hebben de WIA-beoordeelden meer functionele beperkingen bij het verrichten van arbeid. Dit geldt binnen alle arbeidsongeschiktheidsklassen en voor alle diagnoses.

Het aantal gedeeltelijk arbeidsgeschikten dat niet werkt en vanuit de reguliere werknemerspopulatie komt (niet vangnetters dus) bedraagt naar schatting 2.000 per jaar. Het is van belang te monitoren waar welke (categorieën van) WGA'ers werken en hoe zich dat ontwikkelt in de periode na toetreding. Ook is het nodig meer zicht te hebben op de structurele doorstroom van WGA naar IVA. Daarnaast is meer kennis nodig over:

Adequaatheid re-integratieproces en – instrumenten voor WGA

De gedeeltelijke WGA'ers hebben meer beperkingen en een ander soort aandoeningen dan de WAO'ers. In hoeverre hangt de mate van werkherleving bij WGA'ers en 35-minners samen met

deze beperkingen en in hoeverre met andere kenmerken, zoals de (regionale) arbeidsmarkt, de motivatie en de zelf ervaren beperkingen?

Effecten van re-integratie op lange termijn

Door WVP, VLZ en WIA worden steeds meer mensen met beperkingen gere-integreerd in eigen of in ander werk binnen hetzelfde bedrijf. Na verlenging van de wachttijd en invoering WIA, melden zich jaarlijks 30.000 mensen minder voor een claimbeoordeling dan voorheen. In hoeverre zijn ze volledig hersteld gedurende het tweede ziektejaar en in hoeverre werken ze aangepast? En is het absorptievermogen van bedrijven voor langdurige zieken onbeperkt, of zullen op den duur toch weer meer mensen voor de WIA-poort komen? En wat gebeurt er als de economische situatie verslechtert en bedrijven minder noodzaak hebben om werknemers met beperkingen 'binnenboord' te houden? Hoe zijn werkgevers er in die situatie toe te bewegen ze toch te houden of op te nemen?

Effectiviteit van prikkels, rechten en plichten in WGA voor benutting van de verdien capaciteit

Wat kan UWV doen om de effectiviteit van de prikkels, rechten en plichten in de WIA te optimaliseren? Voor activering is het ook van belang om op het juiste moment de juiste acties te ondernemen. Hiervoor is kennis nodig over het meest optimale moment om, rekening houdend met het type cliënt, begeleiding, sancties en professionele herbeoordelingen in te zetten.

Vangnet ZW

Paragraaf 4.2 bevat een overzicht van de aanwezige kennis over het vangnet en geeft aan welke aanvullende kennis nodig is met het oog op een optimale inzet van begeleiding en re-integratiemiddelen gedurende de eerste twee ziektejaren.

Sinds de invoering van de wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA) is het aantal claimbeoordelingen gehalveerd. Het aandeel vangnetters dat de WIA-poort bereikt is echter minder gedaald dan het aandeel reguliere werknemers. Ruim 40% van het aantal claimbeslissingen betreft op dit moment een vangnetter (ten tijde van de WAO lag dit percentage rond de 25%). Dit zijn grotendeels zieke WW'ers en einde dienstverbanders (werknemers die ziek waren op het moment dat hun dienstverband eindigde).

Re-integratiemogelijkheden vangnetters en werknemers vergeleken

Het is gedurende de twee jaar durende wachttijd moeilijk om vangnetters te re-integreren. UWV is geen werkgever en kan daardoor geen re-integratieinstrumenten inzetten zoals herziening van taken en uren, werkplekaanpassingen, geleidelijke opbouw van werkhervatting e.d. Ook heeft UWV niets in de preventieve sfeer kunnen doen. De werknemers (lees vangnetters) "stromen ziek de afdeling ZW binnen".

In vergelijking met werkgevers en arbodiensten verschilt de rol van UWV ten aanzien van vangnetters samenvattend op de volgende kernpunten, met even zovele daarbij horende kennisvragen:

- Het betreft grotendeels mensen met multiproblematiek, wat re-integratie bemoeilijkt. Dat leidt tot vragen als: welke zijn dat, wat is het belang ervan, hoe er mee om te gaan en hoe zijn die te pareren?
- Een werkplek waarin de vangnetters geleidelijk kunnen hervatten in aangepast werk ontbreekt. Hier komen vragen naar boven als hoe is zoiets bij anderen te vinden, welke werkconstructies kunnen hiertoe opgezet worden?
- Het is onaantrekkelijk en financieel riskant voor werkgevers om vangnetters aan te nemen; is dat te kwantificeren en te compenseren?
- Vangnetters die in ander werk zouden kunnen hervatten, kunnen niet als hersteld worden gemeld en zij behouden recht op uitkering. Hierdoor worden zij mogelijk onvoldoende gestimuleerd in het zoekgedrag naar aangepast werk. Hoe is dat te ondervangen?

UWV als uitvoerder van de Ziektewet heeft, gezien bovenstaande punten, een achterstand ten opzichte van reguliere werkgevers. De vraag is of en in welke mate UWV gebruik kan maken van inzichten en werkmethoden zoals deze gebruikelijk zijn bij reguliere werkgevers om bovengenoemde nadelen te verkleinen.

Daarbij dient zich de vraag aan: *Welke instrumenten zijn wenselijk om te worden ingezet, voor wie, en op welk moment?* De vraag is hoe we kunnen vaststellen welke vangnetters al in een vroeg stadium van de ziekte potentiële WIA-aanvragers zijn. Met andere woorden, is het mogelijk om op basis van een aantal kenmerken uit onze registratie de langverzuimers te herkennen en deze vervolgens gericht te begeleiden?

Wajong

Het aantal werkende Wajongers stijgt van ruim 38.700 eind 2005 naar ruim 45.500 eind 2007 (paragraaf 4.3). Deze stijging doet zich volledig voor bij Wajongers die bij een reguliere werkgever werken, ten opzichte van 2005 is dit met bijna 50% gestegen. Ook is het aandeel werkende Wajongers (reguliere werkgever en WSW) toegenomen tot ruim 27%. Deze stijging vindt zijn oorzaak in de samenstellingsverandering van de Wajongpopulatie; die is gemiddeld jonger geworden door de sterke toename van de instroom de laatste jaren. Bovendien hebben Wajongers die de laatste jaren zijn ingestroomd steeds meer arbeidsmogelijkheden. Vooral jongere Wajongers zijn meer gaan werken. Daarnaast kan ook de aantrekkende economie tot en met 2007 een rol spelen. Tot slot is het mogelijk dat de stijging voor een deel het gevolg is van de overgang naar een ander dienstverbandenregistratiesysteem in 2007.

Openstaande vragen met betrekking tot werkende Wajongers zijn:

- ? Waar werken Wajongers en wie werkt waar?
Uit de analyse over 2005 is gebleken dat Wajongers vooral bij kleinere werkgevers werken en dat de meeste Wajongers werken in de bedrijfstakken 'Winkelbedrijf en Groothandel', 'Gezondheid' en 'Overig Bedrijf en beroep' (zie UKV 2006-II). Nadere analyse is nodig om na te gaan in welke bedrijfstakken en sectoren Wajongers nu werken en of dit beeld afwijkt van 2005. Ook moet worden bekeken welke Wajongers in welke sectoren werken.
- ? Welk soort werk doen Wajongers?
Uit dossieronderzoek is gebleken dat veel Wajongers werken in de horeca, in de groenvoorziening, bij een hovenierbedrijf of in een supermarkt. Het is echter nog niet duidelijk wat voor soort werk ze precies doen en of het werk is aangepast. Bovendien is inzicht nodig in het aantal en de kenmerken van Wajongers die met (welke) ondersteuning werken (zoals jobcoach en loondispensatie). In het dossieronderzoek is dit ook bekeken. In een volgende UKV zal hier - voor de onderzoeksgroep uit het dossieronderzoek - nader op worden ingegaan.
- ? Hoe duurzaam is het werk dat Wajongers doen?
- ? Hoe groot is het participatiepotentieel van het zittend bestand?

Langdurig werklozen: effect van aanpassing richtlijn passende arbeid

Het kabinet komt met een brede aanpak om meer mensen aan het werk te helpen en te houden. Het is belangrijk om te weten hoe de doelgroep er uit ziet. Om hoeveel mensen gaat het, wat zijn hun arbeidsmarktrelevante kenmerken en zal een dergelijke maatregel leiden tot meer arbeidsparticipatie? Hoofdstuk 5 beschrijft de doelgroep voor de aanpassing van de richtlijn passende arbeid, de langdurig werklozen, met speciale aandacht voor de hoger opgeleiden.

Deze richtlijn is recentelijk op twee punten aangepast. Het eerste punt houdt in dat langdurig werklozen elk werkaanbod moeten accepteren, dus ook werk dat onder hun opleidingsniveau ligt, na één jaar werkloosheid in plaats van na 18 maanden. Deze aanpassing heeft alleen gevolgen voor hoger opgeleiden. Het tweede punt van aanpassing is dat werken op een lager loonniveau dan het uitkeringsniveau ook als passend wordt gezien. De maatregel geldt voor werknemers die op of na 1 juli 2008 werkloos zijn geworden.

Eind juni 2008 zijn bijna 73.000 mensen langdurig werkloos, waarvan er ongeveer 14.600 hoog zijn opgeleid. Iets meer dan 9.800 langdurig werklozen hebben zowel een hoge opleiding als een hoog beroepsniveau (15% van het zittend bestand), dit noemen we de "hoger gekwalificeerden". Bijna de helft vindt het acceptabel om eenvoudiger werk dan gewend te accepteren en tweederde vindt het accepteren van werk buiten het eigen vakgebied acceptabel.

Of het versnellen van de plicht om werk op een lager niveau te accepteren van achttien naar twaalf maanden veel extra oplevert is de vraag. De acceptatiebereidheid onder langdurig werklozen lijkt al hoog en bovendien blijkt dat het merendeel van de hoger gekwalificeerden al langer dan achttien maanden werkloos is. Voor hen geldt de acceptatieplicht al. Deze werklozen worden in hun zoektocht naar werk belemmerd door hun leeftijd, een als slecht ervaren gezondheid en/of te weinig of de verkeerde werkervaring.

Meer kan verwacht worden van het effect van inkomstenverrekening, waardoor werken tegen een lager salaris lonend wordt. Toch zal men bij het invoeren van dergelijke maatregelen rekening moeten houden met de kenmerken van de werklozen en de omstandigheden waarin ze verkeren. Voor sommige ouderen zal werken financieel niet meer lonen en bij anderen spelen, ondanks de financiële druk, andere belemmeringen een grote rol.

Invloed van conjunctuur op re-integratie werklozen

In hoeverre is de conjuncturele context van belang voor de effectiviteit van re-integratie interventies? Of gaat het vooral om de samenstelling van de groep werkzoekenden waarvoor re-integratie feitelijk wordt ingezet? Uit de analyses (hoofdstuk 6) van WW-instromers blijkt dat de conjunctuur inderdaad van belang is: onder de aanname dat het in beide situaties om vergelijkbaar samengestelde groepen werkzoekenden gaat, blijkt re-integratie effectiever bij hoge dan bij lage werkloosheid. Dat komt omdat bij lage werkloosheid een zelfde persoon meer kans heeft om op eigen kracht, zonder de inzet van re-integratie, werk te vinden dan bij hoge werkloosheid. In de praktijk gaat het in verschillende conjuncturele omstandigheden echter zelden om vergelijkbaar samengestelde groepen. Bij lage werkloosheid bestaat de groep werkzoekenden die te kampen heeft met langduriger werkloosheid immers voor een veel groter deel uit mensen met een (zeer) grote afstand tot de arbeidsmarkt dan bij hoge werkloosheid. En voor die mensen kan in die situatie de inzet van re-integratie wel degelijk effectief zijn, zo blijkt uit de analyses. Geconcludeerd kan dan ook worden dat voor de effectiviteit van re-integratie niet zo zeer de conjuncturele context van belang is, maar vooral een gerichte inzet van re-integratie. Dit betekent dat de re-integratie inspanningen, mits gericht ingezet, in een periode van hoogconjunctuur wel degelijk effectief kunnen zijn. Zelfs beduidend effectiever dan een minder gerichte inzet van re-integratie inspanningen in een laagconjunctuur. De kunst is om, op grond van adequate diagnostiek en profiling, in verschillende conjuncturele omstandigheden re-integratie in te zetten voor diegenen die er daadwerkelijk baat bij hebben. Dat bepaalt of de inzet van re-integratie effectief is.

Participatiebevordering door aangepaste banen geïnitieerd door gericht inkopen

Als er een discrepantie is tussen de door werkgevers gevraagde en de door werkzoekende aangeboden competenties moet die kloof worden overbrugd door (een combinatie van) versterking van het aanbod of door verandering van de eisen die aan banen worden gesteld. Dit laatste doordat organisatorische en/of technische aanpassingen worden aangebracht. Dergelijke aanpassingen worden door werkgevers volledig op eigen initiatief of gestimuleerd door overheid en maatschappij uitgevoerd. Als wettelijke quotering niet aan de orde is staat de overheid een kostencompensatie (door middel van subsidiëring, premiekorting e.d.) ter beschikking. Ook is het voor haar mogelijk om door gericht inkopen bij bedrijven die bepaalde doelgroepen in voldoende mate in dienst hebben langs de weg van omzetvergroting een stimulans uit te oefenen. Hoofdstuk 7 komt tot kennisvragen die hierbij aan de orde komen. Welke kennis, methoden en instrumenten zijn nodig om de vraag naar arbeid van werkgevers beter te kunnen richten op de inschakeling van werkzoekenden met beperkingen in functioneren, als passende arbeid? Wat zijn hiervoor de dominant bepalende factoren aan de kant van de banen, wat betekent dat voor het benodigde zicht op de kwaliteiten van de werkzoekenden, hoe moeten banen en personen in relatie tot elkaar dan 'geprofiled' worden. Hoe werkt dit door in de offerte- en gunningsvoorwaarden bij genoemde gericht inkopen. Spelen hierbij Europese regels. Bij welke goederen en diensten is dit toe te passen?

Klantgerichtheid als centraal dienstverleningsconcept van UWV

Conceptmodel klantgerichtheid verder uitgewerkt

In UKV 2008-II is beschreven hoe UWV door middel van klantsignaalmanagement een hogere klanttevredenheid wil genereren en voor de sturing daarop een dashboard voor klantgerichtheid wil ontwikkelen. Het managen van klantsignalen moet er toe bijdragen dat de organisatie leert van zijn klantsignalen en daardoor beter in staat is om verbetervoorstellen te doen voor het inrichten van de dienstverlening.

In deze UKV (paragraaf 3.2) is een nadere uitwerking te vinden van een model van klantgerichtheid waarmee alle klantsignalen zo eenduidig mogelijk verzameld, geordend, geanalyseerd en geïnterpreteerd kunnen worden. Het SUWI model voor klantgerichtheid is daartoe als uitgangspunt genomen, maar dat is vervolgens gedeeltelijk aangepast na onder andere een semantische analyse en een toetsing van het model aan de eisen van logica en rationaliteit. In het resulterende conceptmodel van klantgerichtheid voor UWV worden alle klantsignalen geordend rondom vijf klantprincipes: 1) bereikbaarheid en toegankelijkheid; 2) tijdigheid; 3) persoonlijke aandacht; 4) maatwerk; en 5) houvast. Deze klantprincipes zijn het hoogste ordeningsniveau in het klantgerichtheidsmodel. Per klantprincipe worden vervolgens weer diverse componenten en onderliggende aspecten onderscheiden. Het conceptmodel klantgerichtheid UWV moet nog gevalideerd (empirisch getoetst) worden. Dit wordt gedaan door achtereenvolgens een kwalitatieve en een kwantitatieve toetsing bij de klant.

Ervaringen meten van klanten: hoe doe je dit?

Om te kunnen sturen op klantgerichtheid is het belangrijk dat de ervaringen van klanten met betrekking tot de verschillende klantprincipes eenduidig gemeten worden. Klantonderzoek levert

echter geen feiten over de geleverde dienstverlening op, maar percepties van de klant ten aanzien van de geleverde dienstverlening. Behalve de feitelijk geleverde dienstverlening, bepalen vooral de verwachtingen van de klant (over UWV en over de dienstverlening van UWV) en de uitkomsten van de dienstverlening (het wel of niet krijgen van een baan of uitkering) hoe de klant de dienstverlening percipieert. De uitdaging waar UWV voor staat is daarom hoe om te gaan met de invloed van verwachtingen en uitkomsten van de dienstverlening op de gemeten perceptie van de klant, en te bezien hoe deze percepties op waarde te schatten (zie paragraaf 3.3).

Klachtintensiteit WW en ZW licht gedaald

In het derde kwartaal van 2008 is de klachtintensiteit (klachten in verhouding tot het aantal beslissingen) licht gedaald naar 2 klachten per 1000 beslissingen voor de WW en naar 3 tot 4 klachten per 1000 beslissingen voor de ZW. De klachtintensiteit voor AG blijft aanzienlijk hoger dan voor de andere wetten, maar vertoont wel een dalend verloop in 2008, met gemiddeld 24 klachten per 1000 beslissingen tegenover 25 klachten in 2007. Hoewel klachten over de communicatie en informatie afnemen, is deze klachtenbron nog altijd de grootste klachtenbron bij alle klantgroepen (zie paragraaf 3.1).

2 Volumeontwikkelingen

Onder invloed van de internationale economische vertraging zwakt de groei van de Nederlandse economie in 2008 af tot 2,25% en in 2009 tot 1,25%. Door het open karakter van de Nederlandse economie is zij gevoelig voor (conjunctuur)schommelingen. Daar staat tegenover dat Nederland relatief minder (direct) gevoelig is voor de internationale kredietcrisis, omdat Nederlandse banken slechts een beperkt aantal risicovolle hypotheekpakketten in bezit hebben, in vergelijking met Amerikaanse en Europese zakenbanken.

Als gevolg van de verslechterde economische ontwikkeling zijn de ramingen van de WW beslissingen voor 2008 verhoogd tot 283.000 (+10.000). Niettemin daalt de instroom in 2008 ten opzichte van 2007 nog steeds met ruim 7%. De raming van de uitstroom is per saldo onder invloed van hogere instroom en lagere uitstroomkansen verhoogd tot 265.000 (+9.000). De raming van het bestand komt hierdoor iets hoger uit namelijk op 162.000 (+1.000).

De verwachtingen ten aanzien van de resterende instroom in de WAO zijn ten opzichte van de vorige raming nauwelijks gewijzigd. Het verwachte aantal beslissingen bedraagt 8.700 in 2008 en 4.000 in 2009. Onder invloed van de realisaties is de uitstroom echter wel iets verlaagd.

De ontwikkeling van de in- en uitstroom van de WIA in de eerste helft van 2008 geeft geen aanleiding om de prognose aan te passen; het beeld is dus nog steeds stabiel. Omdat zowel in- als uitstroomprognose niet gewijzigd zijn, verandert ook de prognose van het lopend bestand niet; het bestand neemt toe tot 57.500. Het verwachte aantal beslissingen WIA bedraagt in 2008 41.500 en de instroom neemt in 2008 toe naar 23.900.

Ten opzichte van 2007 zijn de uitgangspunten voor de raming van de Wajong-instroom 2008 niet gewijzigd. Het gaat hier dan vooral om de instroom vanuit de bijstand, de populatie 18-jarigen, het voortgezet speciaal onderwijs en praktijkonderwijs (VSO/ PRO) en de diagnoses autisme en ADHD. Het afwijzingspercentage is als uitgangspunt echter wel gewijzigd; verhoogd van 26% naar 29%. Op grond hiervan bedraagt in 2008 de verwachte instroom 16.100 (was 16.400). Voor 2008 is de raming van de uitstroom iets verlaagd tot 4.600 (was 4.700). In vergelijking met 2007 gaan we uit van een iets hogere uitstroom in 2008 als gevolg van de toename van het bestand. Eind 2008 is het lopend bestand gestegen tot 178.300.

2.1 Economisch beeld

Groei Nederlandse economie zwakt af in 2008 en 2009

Onder invloed van de internationale economische vertraging zwakt de groei van de Nederlandse economie in 2008 af tot 2,25% en in 2009 tot 1,25%. In vergelijking met de ramingen in juni heeft het CPB op het gebied van de arbeidsmarkt weinig tot geen aanpassingen aangebracht in de Macro Economische Verkenning 2009. De onzekerheden rond de ramingen blijven dus groot, onder meer vanwege de internationale kredietcrisis en de hoge olie- en andere grondstoffenprijzen.

Tabel 2.1 Enkele relevante conjunctuurgegevens voor UWV, 2004-2009

	2004	2005	2006	2007	2008 raming	2009 raming
Economische groei (in % van het bbp)	2,2	2,0	3,4	3,5	2,25	1,25
Olieprijs (Brent, in dollars per vat)	38,2	54,4	65,2	72,5	118,0	125,0
Werkzame beroepsbevolking (personen)	-1,2	0,0	2,2	2,6	2,0	0,5
Werkgelegenheid marktsector (arbeidsjaren)	-1,3	0,0	2,1	2,6	2,0	0,0
Werkloosheid (in % van beroepsbevolking)	6,5	6,5	5,5	4,5	4,0	4,25

Bron: CBS; CPB, MEV 2009, september 2008

Nederlandse economie loopt in de pas met andere EU-landen

Door het open karakter van de Nederlandse economie is zij gevoelig voor (conjunctuur)schommelingen. Daar staat tegenover dat Nederland relatief minder (direct) gevoelig is voor de internationale kredietcrisis, omdat Nederlandse banken slechts een beperkt aantal risicovolle

hypotheekpakketten in bezit hebben, in vergelijking met Amerikaanse en Europese zakenbanken¹. Wel zou de wereldhandel, onder invloed van de kredietcrisis, minder hard kunnen groeien dan het CPB verwacht. Wanneer het wereldhandelsvolume 2% lager ligt leidt dit voor Nederland tot een lagere groei in 2009 van 0,5%-punt. De lagere productiegroei zorgt voor een afname van de werkgelegenheid en de investeringen². Hierdoor komt de economische groei in 2008 en 2009 voor Nederland naar verwachting sterk overeen met die van de andere EU-landen. Dit neemt niet weg dat de bovengenoemde onzekerheden tot een verdere neerwaartse bijstelling van de ramingen kunnen leiden.

2.2 WW

De vorige WW-ramingen zijn van voor de CPB-raming van juni, waaraan in de vorige paragraaf is gerefereerd. Als gevolg van de verslechterde economische ontwikkeling zijn de ramingen van de beslissingen voor 2008 verhoogd tot 283.000 (+10.000). Niettemin daalt de instroom in 2008 ten opzichte van 2007 nog steeds met ruim 7%. De raming van de uitstroom is per saldo onder invloed van hogere instroom en lagere uitstroomkansen verhoogd tot 265.000 (+9.000). De raming van het bestand komt hierdoor iets hoger uit namelijk op 162.000 (+1.000).

Nadat nieuwe uitstroomkansen zijn berekend op basis van de realisaties tot en met mei 2008, blijkt dat de uitstroomkansen ten opzichte van de vorige prognose weer zijn gezakt. Analyse van de veranderingen geeft aan dat deze naast de economische omstandigheden ook het gevolg zijn van wijzigingen in het statistieksysteem en de reparatieactie vervolgitkering aan het einde van vorig jaar.

Tabel 2.2 WW-instroom, -uitstroom, lopend bestand en afwijzingen (x1.000)

	2006	2007	2008-I	2008-II	2008-III	2008-IV	2008*
Beslissingen	371,0	306,8	80	65	67		(273) 283
Afwijzingen	59,9	53,8	13	12	12		(48) 48
Toekenningen	311,1	253,0	67	53	55		(225) 235
Beëindigingen	369,8	311,2	73	69	61		(256) 265
Lopend bestand	250,2	192,5	186	170	164		(161) 162
Mutaties (%)							
Beslissingen	-18	-17					(-11) -8
Afwijzingen	-21	-10					(-11) -11
Toekenningen	-17	-19					(-11) -7
Beëindigingen	-6	-16					(-18) -15
Lopend bestand	-19	-23					(-16) -16

* Tussen haakjes staan de ramingen uit de vorige UKV

In 2009 slaat de daling van de instroom naar verwachting onder invloed van de verslechterende economische omstandigheden echter om in een toename. Het aantal beslissingen wordt geschat op 301.000 en komt daarmee 18.000 (+6,5%) hoger uit dan in 2008. De toename slaat bijna volledig neer bij de toekenningen. Het aantal toekenningen is verhoogd tot 251.000. De raming van de uitstroom wordt (bij de hogere instroom) verhoogd tot 249.000. In 2009 neemt het WW-bestand voor het eerst sinds 2004 weer toe en zal naar verwachting 165.000 bedragen.

In paragraaf 6.2 van de vorige UKV is al geschreven over de doorstroom van de WW naar de bijstand (WWB). Onderstaand gaan we in op de vraag of er samenhang is tussen het beroep van de werkloze en de doorstroom van WW naar de WWB.

Invloed van beroep op de doorstroom van WW naar Bijstand (WWB)

Jaarlijks stroomt gemiddeld (krap) 5% van de beëindigde WW uitkeringsontvangers de WWB in. Het overgrote deel van de mensen die van WW naar WWB doorstromen vindt tijdens de WW-uitkering geen werk en bereikt daardoor de maximale uitkeringsduur (86%). Een kleiner deel

¹ CPB, MEV 2009, blz. 15: relatieve gevoeligheid Nederlandse economie voor kredietcrisis

² CPB, MEV 2009, blz.17: Onzekerheidsvarianten

stroomt de WW uit en de WWB in doordat er tijdens de WW-uitkering een maatregel opgelegd wordt, wegens ziekte en/of arbeidsongeschiktheid, door het niet meer beschikbaar zijn voor arbeid (detentie e.d.) of het is onbekend waarom ze de WW uitstromen (ze leveren bijvoorbeeld geen werkbriefje meer in).

Doordat een betrekkelijk grote groep na het bereiken van de maximale uitkeringsduur WW de WWB instroomt, zijn de oorzaken van de doorstroom naar de WWB deels gelijk aan de oorzaken van het bereiken van de maximale uitkeringsduur; vaak zijn ze langdurig werkloos. Ouderen (50-plussers) lopen een groot risico op langdurige werkloosheid. Het is echter ook mogelijk om door te stromen omdat het uitkeringsrecht in de WW slechts een paar maanden is; er is dan nog geen sprake van langdurige werkloosheid. Veelal gaat het dan weer vaker om jongere werknemers. Uiteraard kan een werkloze na de WW alleen de WWB instromen als het inkomen in het betrokken huishouden onder het bijstandsniveau komt. In tegenstellingen tot de WW is de WWB geen persoonsgebonden recht. Het totale inkomen van het huishouden, vermogen en een eventuele ontheffing van de plicht om werk te aanvaarden spelen een rol bij het toekennen van en bijstandsuitkering en daardoor ook bij de doorstroom van WW naar de WWB. Alleenstaanden en éénoudergezinnen zijn hierdoor oververtegenwoordigd in de doorstroom.

Afgezien van kenmerken zoals de leeftijd, de duur van het WW-recht en het type huishouden lijkt er samenhang te zijn met het beroep van de werkloze en de doorstroom van WW naar de WWB. In tabel 2.3 is de top 10 van laagste en hoogste doorstroom per beroepsklasse aangegeven. Dit geeft inzicht in de extreme waarden die variëren van 1% tot 9% doorstroom. Een groot deel van de werklozen zit tussen deze uiterste waarden in.

Tabel 2.3 Doorstroom WW naar WWB naar beroepsklasse van de uitkeringsontvanger (2007)

Beroepsklasse	Beëindigd aantal	Doorstr. aantal	Doorstr. %	Vacatures* aantal per 100 werkn.
<i>Top 10 laagste doorstroom</i>				
1 hoger verzorgend	1.060	6	1%	< 1
2 managers wetenschappelijk werk-/denkniveau	1.963	13	1%	1
3 hogere transportberoepen	197	2	1%	-
4 wetenschappelijk economisch, adm. e.d.	1.178	12	1%	2
5 hoger wiskundig/natuurwetenschappelijk	336	4	1%	-
6 managers hbo werk-/denkniveau	1.509	20	1%	3
7 hoger technisch	3.398	47	1%	3
8 wetenschappelijk (para)medisch	1.438	22	2%	2
9 wetenschappelijk technisch	1.162	18	2%	2
10 hoger juridisch, bestuurlijk, beveiliging	697	11	2%	4
<i>Top 10 hoogste doorstroom</i>				
1 lager technisch	18.635	893	5%	4
2 middelbaar verzorgend	9.784	511	5%	4
3 middelbaar wiskundige/natuurwetenschappelijk	419	26	6%	-
4 lager agrarisch	4.874	309	6%	-
5 middelbaar juridisch, bestuurlijk, beveiliging	2.252	144	6%	2
6 lager (para)medisch	415	27	7%	2
7 lager transportberoepen	18.587	1.336	7%	3
8 lager verzorgende beroepen	11.700	851	7%	4
9 elementaire beroepen	35.998	3.107	9%	4
10 lagere beveiligingsberoepen	1.595	150	9%	< 1

*) Bron: CBS Statline, bewerkt o.b.v. vacatures en werknemers 2006, afgeronde aantallen

In algemene zin blijkt dat werklozen met een beroep op hbo en wetenschappelijk niveau (vaak) een laag doorstroompercentage hebben. Werklozen met een beroep op lager niveau of met een elementair beroep hebben (vaak) een hoog doorstroompercentage.

Op het eerste gezicht lijkt er geen verband te zijn met de vraag naar arbeid. In de tabel is het aantal vacatures per 100 werknemers (een benadering van de vacaturegraad) weergegeven. Ook bij veel vacatures kan er een forse doorstroom zijn van WW naar WWB. Bijvoorbeeld bij de elementaire beroepen. De oorzaken hiervan kunnen echter zowel aan de vraagkant als aan de aanbodkant liggen. Zo kan de werkgever de werkloze bijvoorbeeld te jong, te oud, te duur, te weinig productief, niet sterk genoeg of onvoldoende gemotiveerd vinden. De werkloze kan het werk om diverse redenen onaantrekkelijk vinden (fysiek te zwaar, te vuil, te lange reistijden, avond-

/nacht- of vroege diensten e.d.) of geen/te weinig financieel voordeel ervaren (het loon is niet of nauwelijks hoger dan de uitkering).

2.3 WAO/ WIA

WAO

De verwachtingen ten aanzien van de resterende instroom in de WAO zijn ten opzichte van de vorige raming nauwelijks gewijzigd. Het verwachte aantal beslissingen bedraagt 8.700 in 2008 en 4.000 in 2009.

Onder invloed van de realisaties is de raming van de uitstroom verlaagd. Hierbij speelt onder meer de ontwikkeling van de aSB een rol. De aanpassing bedraagt 5.000 (9%) in 2008 en 2.400 (5%) in 2009. De bijstelling van de uitstroomkans betekent dat ook voor de jaren na 2009 de uitstroomverwachting verlaagd wordt.

Door de verlaagde uitstroom gaat de daling van het WAO-bestand minder snel dan in de vorige raming werd verwacht. Ultimo 2008 is de verwachte omvang van het WAO-bestand 551.300, een verhoging van 4.600. Ultimo 2009 bedraagt de verwachte omvang van het WAO-bestand 505.600, een verhoging met 7.300 in vergelijking met de vorige raming.

Tabel 2.4 WAO-instroom, -uitstroom, lopend bestand (x1.000)

	2006	2007	2008-I	2008-II	2008-III	2008-IV	2008*
Beslissingen	12,2	12,9	3,1	2,5	1,7		(9,1) 8,7
Afwijzingen	1,1	1,2	0,3	0,2	0,2		(0,8) 0,8
Toekenningen	11,0	11,7	2,8	2,3	1,5		(8,3) 7,9
Beëindigingen	75,0	54,7	12,0	11,6	14,5		(57,6) 52,6
Lopend bestand	639,0	596,0	586,8	577,4	564,5		(546,7) 551,3
Mutaties (%)							
Beslissingen	-54	6					(-29) -33
Afwijzingen	-82	3					(-29) -33
Toekenningen	-45	6					(-38) -33
Beëindigingen	-9	-27					(5) -4
Lopend bestand	-9	-7					(-8) -8

* Tussen haakjes staan de ramingen uit de vorige UKV

WIA

De ontwikkeling van de in- en uitstroom in het eerste halfjaar van 2008 geeft geen aanleiding om de prognose aan te passen. Omdat zowel in- als uitstroomprognose niet gewijzigd zijn, verandert ook de prognose van het WIA-bestand niet.

Het verwachte aantal beslissingen WIA bedraagt in 2008 41.500 en in 2009 43.000. De instroom neemt in 2008 toe naar 23.900 en in 2009 naar 24.700. In 2008 neemt het bestand toe tot 57.500 en in 2009 tot 76.500. Voor de in- en uitstroom is het beeld dus nog steeds stabiel.

Wel laten de realisaties over de eerste zes maanden van 2008 zien dat het afwijzingspercentage wat is afgenomen: 40% tegen 42,5% in 2007, gerelateerd aan het aantal beslissingen volgens de betalingssystematiek. Het is nog onzeker of deze trend zal doorzetten. Vanwege deze onzekerheid is besloten om het afwijzingspercentage voorlopig te handhaven op 42,5%. Als de trend echter doorzet zal bij de volgende raming het percentage verlaagd worden.

Tabel 2.5 Ontwikkeling WIA-volume³ (x 1.000)

	2006	2007	2008-I	2008-II	2008-III	2008-IV	2008*
Beslissingen	38,3	38,8	10,4	10,1	10,6		(41,5) 41,5
Afwijzingen	17,3	16,6	4,2	4,3	4,5		(17,6) 17,6
Toekenningen	21,0	22,2	6,2	5,8	6,1		(23,9) 23,9
- IVA ⁴	4,1	5,4	1,3	1,2	1,2		(7,5) 7,5
- WGA ⁵	16,9	16,8	5,0	4,6	4,9		(16,4) 16,4
Beëindigingen	2,0	3,0	1,0	1,0	1,1		(4,7) 4,7
- IVA	0,3	0,7	0,3	0,3	0,3		(1,0) 1,0
- WGA	1,7	2,3	0,7	0,7	0,8		(3,7) 3,7
Lopend bestand ⁶	18,9	38,4	44,0	48,8	53,8		(57,5) 57,5
- IVA	3,7	8,4	9,8	11,1	12,0		(14,9) 14,9
- WGA	15,2	30,0	34,1	37,7	41,8		(42,6) 42,6

Mutaties (%)

Beslissingen	-	1					(7) 7
Afwijzingen	-	-4					(6) 6
Toekenningen	-	6					(7) 8
Beëindigingen	-	50					(56) 57
Lopend bestand	-	103					(48) 50

* Tussen haakjes staan de ramingen uit de vorige UKV

2.4 Wajong

Ten opzichte van 2007 zijn de uitgangspunten voor de raming van de instroom 2008 niet gewijzigd. Het gaat hier dan vooral om de instroom vanuit de bijstand, de populatie 18-jarigen, het voortgezet speciaal onderwijs en praktijkonderwijs (VSO/ PRO) en de diagnoses autisme en ADHD. Het afwijzingspercentage is als uitgangspunt echter wel gewijzigd. We zien sinds het laatste kwartaal van 2007 namelijk een duidelijke stijging van het aantal afwijzingen. We gaan er van uit dat dit verband houdt met de doorstroom vanuit de gemeenten. Het afwijzingspercentage is verhoogd van 26% naar 29%. Op grond hiervan bedraagt in 2008 de verwachte instroom 16.100 (was 16.400).

Tabel 2.6 Wajonginstroom, -uitstroom, lopend bestand (x 1.000)

	2006	2007	2008-I	2008-II	2008-III	2008-IV	2008*
Beslissingen	17,5	20,6	6,0	5,8	5,6		(21,8) 22,6
Afwijzingen	3,9	5,3	1,9	1,7	1,6		(5,4) 6,5
Toekenningen	13,6	15,3	4,1	4,1	4,0		(16,4) 16,1
Beëindigingen	4,9	4,4	1,2	1,0	1,1		(4,7) 4,6
Lopend bestand	155,9	166,8	169,7	172,8	175,6		(178,4) 178,3

Mutaties (%)

Beslissingen	25	19					(6) 10
Afwijzingen	11	40					(2) 22
Toekenningen	30	13					(7) 5
Beëindigingen	-14	-10					(8) 6
Lopend bestand	6	7					(7) 7

* Tussen haakjes staan de ramingen uit de vorige UKV

De neerwaartse bijstelling van de instroom is toe te schrijven aan de lager dan verwachte realisaties. Op termijn speelt de verwachte vermindering van de doorstroom vanuit de Bijstand, waar een continue opwaartse druk van de andere factoren tegenover staat.

³ WIA-volume inclusief voorschotten en heropeningen.

⁴ Toekenningen IVA zijn inclusief overgangen van WGA naar IVA

⁵ Toekenningen WGA zijn exclusief overgangen van WGA naar IVA

⁶ Bestand IVA inclusief overgangen van WGA naar IVA, Bestand WGA exclusief overgangen WGA naar IVA.

Onlangs de neerwaartse bijstelling van de prognose van het aantal toekenningen wordt de raming van het aantal beslissingen voor 2008 naar boven bijgesteld als gevolg van het grotere aantal verwachte afwijzingen.

Voor 2008 is de raming van de uitstroom iets verlaagd tot 4.600 (was 4.700). In vergelijking met 2007 gaan we uit van een iets hogere uitstroom in 2008 als gevolg van de toename van het bestand. Eind 2008 is het lopend bestand gestegen tot 178.300. Het bestand stijgt de komende jaren vermoedelijk met 10 tot 11.000 per jaar.

2.5 Waz

Het aantal beslissingen en het aantal toekenningen ontwikkelen zich conform de verwachtingen. De verwachte uitstroom is echter voor 2008 en 2009 met circa 15% verlaagd. De redenen hiervoor zijn vergelijkbaar met die bij de WAO. Door de bijstelling van de verwachte uitstroom wordt de prognose van het bestand verhoogd: van 37.800 naar 38.500 in 2008 en van 32.600 naar 34.200 in 2009.

Tabel 2.7 Waz-instroom, -uitstroom, lopend bestand (x1.000)

	2006	2007	2008-I	2008-II	2008-III	2008-IV	2008*
Beslissingen	1,5	1,4	0,2	0,1	0,1		(0,9) 0,7
Afwijzingen	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0		(0,1) 0,1
Toekenningen	1,2	1,2	0,2	0,1	0,1		(0,7) 0,6
Beëindigingen	7,3	5,5	1,3	1,2	1,2		(5,9) 5,0
Lopend bestand	47,3	43,0	41,9	40,8	39,6		(37,8) 38,5

Mutaties (%)

Beslissingen	-78	-6					(-39) -51
Afwijzingen	-88	-6					(-39) -51
Toekenningen	-74	-6					(-39) -51
Beëindigingen	6	-25					(-8) -9
Lopend bestand	-11	-9					(-12) -10

* Tussen haakjes staan de ramingen uit de vorige UKV

2.6 Vangnet Ziektewet

Toekenningen 2008

Voor het aantal toekenningen vanaf 2007 is een correctie voor dubbelstellingen nodig gebleken. Deze wordt vanaf nu toegepast. Dit betekent dat het niveau neerwaarts is bijgesteld met ongeveer 4%. Voor de *ontwikkeling* van de toekenningen (in procenten) heeft dit echter vrijwel geen gevolgen. In 2008 daalt het aantal toekenningen naar verwachting met ruim 4% ten opzichte van 2007. Voor 2009 wordt een lichte daling verwacht (minder dan 1%) als gevolg van een afname bij de uitzendkrachten.

Tabel 2.8 ZW, toekenningen per vangnetgroep (x 1.000)

Vangnetgroep	2005	2006	2007	2008 1 ^e halfjaar	2008 raming
Ziekte ivm zwangerschap	60,6	78,2	64,9	32,0	63,6
Uitzendkrachten	162,2	174,9	184,8	95,9	182,9
Overige flexwerkers	24,0	27,4	25,8	15,8	28,7
Werklozen	72,8	67,7	33,0	11,7	17,0
Overig incl. arbeidsgehandicapten	37,3	42,0	32,1	18,5	34,3
Totaal	356,9	390,3	340,6	173,9	325,8

Uitkeringsjaren 2008

In het eerste halfjaar van 2008 liggen de uitkeringsjaren op het verwachte niveau. De raming voor 2008 is slechts in beperkte mate neerwaarts bijgesteld. Deze aanpassing betreft hoofdzakelijk de groep werklozen die in het eerste halfjaar iets sneller is gedaald dan was verwacht. Voor 2009 wordt een stabilisatie van de uitkeringsjaren geraamd.

Tabel 2.9 ZW, uitkeringsjaren per vangnetgroep (x 1.000)

Vangnetgroep	2005	2006	2007	2008 1 ^e halfjaar	2008 raming
Ziekte ivm zwangerschap	11,1	14,9	13,9	6,4	13,7
Uitzendkrachten	11,0	15,2	17,3	9,3	18,0
Overige flexwerkers	16,7	21,7	20,6	10,9	21,4
Werklozen	27,7	35,0	29,0	11,1	23,2
Overig incl. arbeidsgehandicapten	8,0	7,9	7,1	3,5	7,1
Totaal	74,6	94,7	87,9	41,2	83,3

Algemene beeld: vangnet blijft omvangrijke bijdrage aan WIA-instroom leveren

Hoewel de toekenningen en uitkeringsjaren dit jaar naar verwachting licht dalen, blijft de omvang van het vangnet aanzienlijk. Het aandeel van het vangnet aan de WIA-aanvragen en WIA-instroom zal dan ook vooralsnog niet sterk wijzigen. Vooral de zieke werklozen en de overige flexwerkers (in deze UKV ook wel aangeduid als einde dienstverbanders) zullen hieraan een bijdrage leveren vanwege hun relatief hoge WIA-risico.

3 Klantoriëntatie

In het derde kwartaal van 2008 is de klachtintensiteit (klachten in verhouding tot het aantal beslissingen) licht gedaald naar 2 klachten per 1000 beslissingen voor de WW en naar 3 tot 4 klachten per 1000 beslissingen voor de ZW. De klachtintensiteit voor AG blijft aanzienlijk hoger dan voor de andere wetten, maar vertoont wel een dalend verloop in 2008, met gemiddeld 24 klachten per 1000 beslissingen tegenover 25 klachten in 2007. Hoewel klachten over de communicatie en informatie afnemen, is deze klachtenbron nog altijd de grootste klachtenbron bij alle klantgroepen.

Vanuit de wens tot sturing op klantgerichtheid is een model van klantgerichtheid nodig waarmee alle klantsignalen zo eenduidig mogelijk verzameld, geordend, geanalyseerd en geïnterpreteerd kunnen worden. Het SUWI model voor klantgerichtheid is daartoe als uitgangspunt genomen, maar dat is vervolgens gedeeltelijk aangepast na onder andere een semantische analyse en een toetsing van het model aan de eisen van logica en rationaliteit. In het resulterende conceptmodel van klantgerichtheid voor UWV worden alle klantsignalen geordend rondom vijf klantprincipes: 1) bereikbaarheid en toegankelijkheid; 2) tijdigheid; 3) persoonlijke aandacht; 4) maatwerk; en 5) houvast. Deze klantprincipes zijn het hoogste ordeningsniveau in het klantgerichtheidsmodel. Per klantprincipe worden vervolgens weer diverse componenten en onderliggende aspecten onderscheiden. Het conceptmodel past in de drie te onderscheiden dienstverleningsconcepten: klantvriendelijk, klantgericht, en klantgestuurd. UWV hanteert klantgerichtheid als dienstverleningsconcept. De klantprincipes en de onderliggende componenten leggen dan ook de nadruk op dit dienstverleningsconcept. Het conceptmodel klantgerichtheid UWV moet nog gevalideerd (empirisch getoetst) worden. Dit wordt gedaan door achtereenvolgens een kwalitatieve en een kwantitatieve toetsing bij de klant.

Om te kunnen sturen op klantgerichtheid is het belangrijk dat de ervaringen van klanten met betrekking tot de verschillende klantprincipes eenduidig gemeten worden. Klantonderzoek levert echter geen feiten over de geleverde dienstverlening op, maar percepties van de klant ten aanzien van de geleverde dienstverlening. Behalve de feitelijk geleverde dienstverlening, bepalen vooral de verwachtingen van de klant (over UWV en over de dienstverlening van UWV) en de uitkomsten van de dienstverlening (het wel of niet krijgen van een baan of uitkering) hoe de klant de dienstverlening percipieert. De uitdaging waar UWV voor staat is daarom hoe om te gaan met de invloed van verwachtingen en uitkomsten van de dienstverlening op de gemeten perceptie van de klant, en te bezien hoe deze percepties op waarde te schatten.

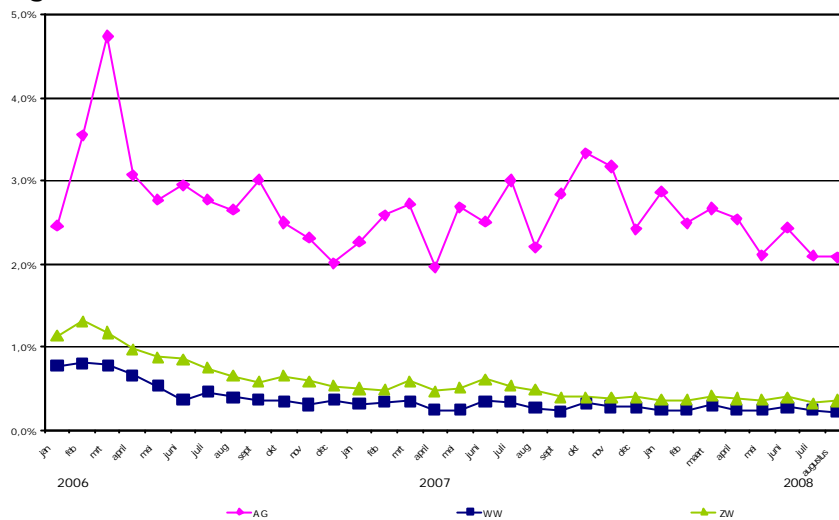
3.1 Klachten en klachtintensiteit

De klachtintensiteit voor de WW is in juni licht gestegen en daarna weer gedaald en beweegt zich in het derde kwartaal van 2008 rond de 2 klachten op de 1000 beslissingen WW. Ook voor de ZW is de klachtintensiteit licht gedaald naar 3 tot 4 klachten per 1000 ZW beslissingen. De klachtintensiteit voor AG fluctueert sinds begin 2007 sterk en blijft aanzienlijk hoger dan voor de andere wetten. Ze vertoont wel een dalend verloop in 2008. In de eerste acht maanden van 2008 is de klachtintensiteit AG iets lager dan in dezelfde periode van 2007, met gemiddeld 24 klachten per 1000 beslissingen tegenover 25 klachten in 2007. Met uitzondering van juni bevindt de klachtintensiteit AG zich sinds mei op een stabiel niveau van 20 klachten per 1000 beslissingen. Het lijkt erop dat met name de klachtintensiteit voor de WW en de ZW op een minimumniveau is gekomen, waar beneden geen verdere daling plaats vindt. Hoewel klachten over de communicatie en informatie afnemen is deze klachtenbron nog altijd de grootste klachtenbron bij alle klantgroepen. De hoofdklacht voor AG gaat, net als in 2007, over de informatie en communicatie naar de klant. Klanten vinden dat ze geen, te weinig of tegenstrijdige informatie ontvangen en klagen over het feit dat ze geen (tijdige) reactie krijgen op hun brief of e-mail.

In de eerste acht maanden van 2008 hebben ruim 5.800 klanten geklaagd bij UWV over de WW, de AG wetten (WAO, WIA, WAZ en WAJONG), de ziektewet voor vangnetters en het Klantcontactcen-

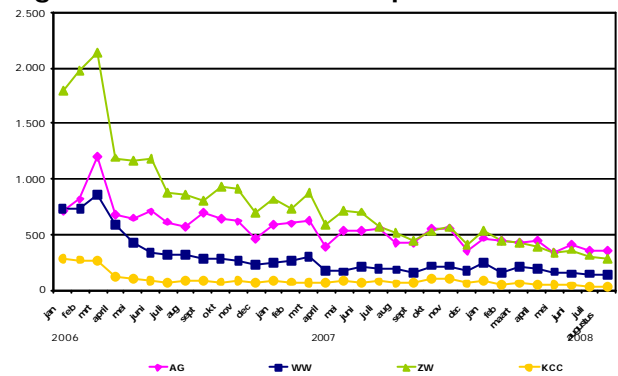
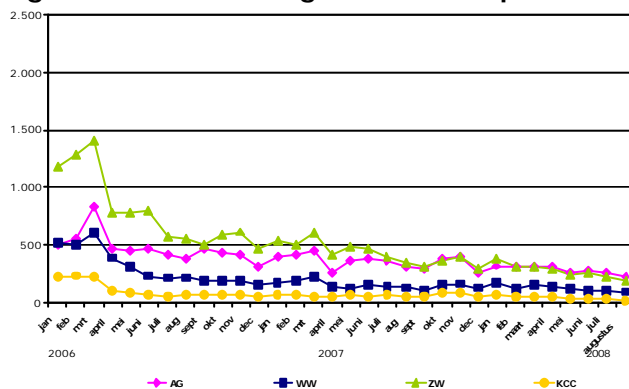
trum (KCC)⁷. Dit is 32 procent minder dan in de eerste acht maanden van 2007 toen ruim 8.500 klanten hebben geklaagd⁸.

Figuur 3.1 Klachtintensiteit⁹



Het aantal klanten dat een klacht indient over de dienstverlening vertoont van kwartaal op kwartaal in 2008 een dalende lijn. Een klant kan één of meerdere klachten indienen. Gemiddeld is er 1,4 klacht per klagende klant. In de eerste acht maanden van 2008 zijn door klagende klanten ruim 8.000 klachten bij UWV binnen gekomen verdeeld over verschillende soorten van klachten. Het aantal klachten is met 33 procent gedaald ten opzichte van de eerste acht maanden van 2007.

Figuur 3.2a Aantal klagende klanten per maand **Figuur 3.2b Aantal klachten per maand**



De daling van het aantal klachten ten opzichte van 2008 wordt voornamelijk veroorzaakt door de ZW. Het aantal klachten over de ZW is in de eerste acht maanden van 2008 met 46 procent gedaald ten opzichte van de eerste acht maanden van 2007. Ook voor AG is het aantal klachten in de eerste acht maanden van 2008 met bijna een kwart (24%) flink gedaald ten opzichte van 2007. Voor WW was de daling 20%. Het aantal klachten voor de ZW vertoont in 2008 een continue dalende lijn, evenals voor AG. Voor de WW is het aantal klachten de laatste drie maanden stabiel gebleven. Het aantal klanten dat heeft geklaagd in de maanden januari tot en met augustus vertoont een dalende tendens, vooral AG en ZW.

⁷ Dit zijn meldingen van ongenoegen waarbij respons of oplossing van UWV wordt gevraagd. Het centraal Klachtbureau registreert deze als klachten.

⁸ Deze daling wordt deels veroorzaakt doordat ook de risicopopulatie – het totaal aantal klanten – is gedaald.

⁹ In deze klachtintensiteit zijn de betalingsklachten en de betalingsbeslissingen buiten beschouwing gelaten. Alle klachten c.q. klachtsoorten (enkelvoudige, meervoudige en escalatieklachten) zijn geplaatst tegenover de aantallen primaire beslissingen.

3.2 Klantsignaalmanagement en het conceptmodel klantgerichtheid UWV

In UKV 2008-II is beschreven hoe UWV door middel van klantsignaalmanagement een hogere klanttevredenheid wil genereren en voor de sturing daarop een dashboard voor klantgerichtheid wil ontwikkelen. Klantsignaalmanagement¹⁰ is het strategisch inzetten van alle klantsignalen ten behoeve van het continu verbeteren van de dienstverlening aan de klant vanuit de optiek van de klant. Dit kan gedaan worden door de klantsignalen op een consistente wijze te ordenen en te verzamelen en deze integraal te analyseren. Het managen van klantsignalen kan er toe bijdragen dat de organisatie leert van zijn klantsignalen en daardoor beter in staat is om verbetervoorstellen te doen voor het inrichten van de dienstverlening om een hogere klanttevredenheid te genereren. Klantsignaalmanagement is daarin faciliterend doordat de integraliteit geborgd is, waardoor voorkomen wordt dat er verbetervoorstellen geformuleerd en doorgevoerd worden die voor een klein deel van de populatie gelden en/of die weinig impact hebben op de klantwaardering. Door klantsignaalmanagement in te bedden in een dashboard klantgerichtheid (lees hierover meer in UKV 2008-II, H3) kunnen er vanuit de processen verbeterloops in de dienstverlening aan klanten geprioriteerd en geëvalueerd worden.

Framework nodig wat het begrip klantgerichtheid concreetiseert

Om de klantsignalen te kunnen managen moet er een model bedacht worden waarmee alle klantsignalen zo eenduidig mogelijk verzameld, geordend, geanalyseerd, en geïnterpreteerd kunnen worden. Als eerste is daarvoor een framework c.q. model nodig van het begrip klantgerichtheid. Om tot een model van klantgerichtheid te komen, hebben we ons de volgende vraag gesteld: Hoe kan het begrip klantgerichtheid geconcretiseerd worden, en wat kenmerkt dit begrip?

In navolging van Klompé en Van der Krogt worden drie mogelijkheden onderscheiden om de dienstverlening aan de klanten in te richten¹¹: 'klantvriendelijk', 'klantgericht' en 'klantgestuurd'. Deze drie dienstverleningsconcepten liggen in het verlengde van elkaar en zijn daarmee ook elkaars voorwaarde. Zij geven de mate aan waarin een bedrijf of organisatie betrokken is bij haar klanten en welke invloed zij de klanten geeft op de inrichting van de organisatie. De focus van dienstverlening kan zich op elk van deze drie concepten richten.

Klantvriendelijk → **klantgericht** → **klantgestuurd**

Elk van deze dienstverleningsconcepten impliceert een aantal kwaliteitskenmerken waaraan de waardering van het dienstverleningsconcept afgemeten kan worden. Elk van deze kwaliteitskenmerken richt zich op een specifiek en herkenbaar onderdeel van de dienstverlening, bijvoorbeeld bejegening, of wachttijden, etc. Deze specifieke onderdelen zullen we in het vervolg componenten van dienstverlening noemen. Op hun beurt zijn die componenten weer opgebouwd uit een aantal aspecten, onderwerpen van dienstverlening waarover de klant een mening heeft. Een aantal van deze componenten hangt zodanig samen dat zij als een peiler van dienstverlening zijn te beschouwen. Deze peilers noemen we klantprincipes. Een klantprincipe is dus een samenhangend construct van componenten van dienstverlening.

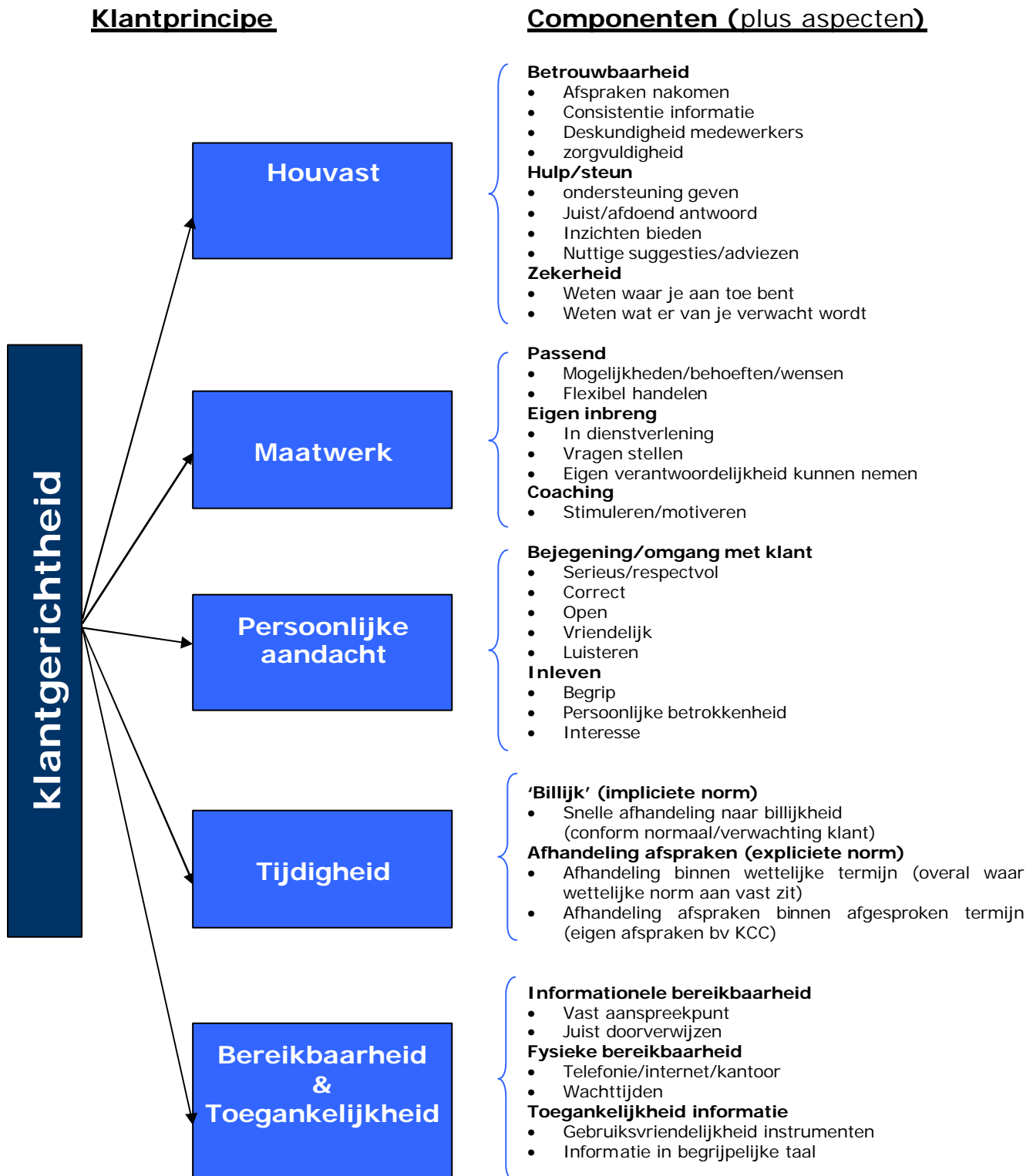
Klantprincipes vormen het frame waaraan een organisatie zijn dienstverlening ophangt. Vanuit de wens tot sturing op klantgerichtheid is het vervolgens van belang dat alle klantsignalen geordend worden conform deze klantprincipes. Klantprincipes zijn dus het hoogste ordeningsniveau in het klantgerichtheidsmodel.

In figuur 3.3 staat het model klantgerichtheid UWV signalen zoals wij dat hebben afgeleid afgebeeld. Daarin staan ook de componenten per klantprincipe vermeld en de onderliggende aspecten. Vervolgens wordt op basis van de componenten en de onderliggende aspecten een beschrijving van het klantprincipe gegeven, zoals UWV die voor ogen staat.

¹⁰ "Klantsignaalmanagement, signalen strategisch inzetten", Zanna van Dun, Telecommerce, nr.9, 2007.

¹¹ M. Klompé en M. van der Krogt: "Klantvriendelijk, klantgericht of klantgestuurd?"; Sociaal Bestek (6/2005), zie ook UKV 2006-I.

Figuur 3.3 Klantprincipes, componenten en aspecten conceptmodel klantgerichtheid UWV



Bereikbaarheid en toegankelijkheid

Wanneer een klant een vraag heeft of meer informatie wenst over bijvoorbeeld zijn uitkering of over hoe UWV hem kan helpen om weer terug aan het werk te komen, weet hij waar en hoe hij die informatie eenvoudig kan vinden (informatiebereikbaarheid). Het vaste aanspreekpunt voor vragen is bekend en wanneer dat nodig is wordt de klant juist doorverwezen zowel binnen UWV als buiten UWV, bijvoorbeeld naar andere ketenpartners. De informatie die hij via meerdere kanalen kan krijgen is daarbij makkelijk leesbaar in helder taalgebruik (toegankelijkheid van informatie). Maar niet alleen voor informatie is UWV makkelijk te bereiken, ook het kantoor zelf voor bijvoorbeeld een afspraak met een verzekeringsarts of een werkconsulent is goed te bereiken. De wachttijden aan de telefoon of op het kantoor zijn niet lang (fysieke bereikbaarheid).

Tijdigheid

Dienstverlening is tijdig. Of dat nu gaat om het uitbetalen van een uitkering, het toesturen van een beschikking, het antwoorden op een brief, het nakomen van een expliciete afspraak of het geven van een reactie op een klacht. UWV doet dat op tijd. Voor het afhandelen van de wettelijke taak van UWV zoals uitkeren, claimbeoordeling en dergelijke gelden wettelijke normen (geldende normen). Voor andere dienstverlening zoals bijvoorbeeld het terugbellen van een klant zijn geen wettelijke normen afgesproken maar zijn normen geformuleerd. Ook hierbij is sprake van op tijd zijn binnen de daarvoor 'geldende normen'. Vaak weten klanten deze geldende normen echter niet. Een andere vorm van tijdigheid is daarom billijkheid. UWV is tijdig wanneer de klant de dienstverlening in zijn beleving op tijd vond.

Persoonlijke aandacht

Klanten van UWV zitten veelal in een benarde situatie. Ze zijn vaak jaren werkzaam geweest en konden zelf in hun inkomen voorzien. Nu zijn ze werkloos en sommigen daarbij zijn of voelen zich te ziek om te werken, ze zijn volledig of voor een gedeelte financieel afhankelijk van UWV. De klant kan bovendien niet naar een andere partij voor zijn uitkering. Dit maakt de afhankelijkheidspositie van de klant nog groter. Medewerkers van UWV zijn zich bewust van deze benarde positie waarin de klant zich bevindt. Ze tonen begrip, interesse en kunnen zich goed inleven in de klant. Daarbij is het vanzelfsprekend dat de klant in contact met UWV serieus genomen wordt, respectvol behandeld, vriendelijk te woord gestaan wordt, en dat er naar hem geluisterd wordt.

Maatwerk

Iedere klant is uniek in zijn mogelijkheden, behoeften en wensen. Maatwerk, waarbij zoveel mogelijk met deze uniekheid van de klant rekening gehouden wordt is dan ook logisch. Maatwerk houdt in dat de dienstverlening op de persoon toegespitst is, dat deze passend is wat betreft de mogelijkheden, behoeften en wensen van de klant. Dit impliceert dat UWV flexibel handelt naar de klant toe. Maatwerk impliceert ook dat er een dialoog tussen klant en professional ontstaat. Een dialoog waarin de klant vragen kan stellen, waarin hij eigen verantwoordelijkheid kan nemen en zodoende eigen inbreng in de dienstverlening kan hebben. Door coachend op te treden wordt de klant gestimuleerd en gemotiveerd om eigen verantwoordelijkheid te nemen in zijn terugkeer naar werk.

Houvast

Houvast betekent letterlijk 'iets waaraan men zichzelf of een zaak vast kan houden'. In figuurlijke zin betekent dit dat UWV de klanten verder helpt door nuttige suggesties en adviezen te geven, door de klant nieuwe inzichten te bieden, en door de vragen die de klant heeft juist en afdoende te beantwoorden. Dan is de klant geholpen en geeft het hem houvast. Wanneer UWV een betrouwbare 'zakenpartner' is waar de klant op kan bouwen en die de klant zekerheid geeft, geeft dit de klant ook het gevoel dat hij houvast heeft aan UWV. Zekerheid in die zin dat de klant weet waar hij aan toe is en dus ook zekerheid heeft in wat hij van UWV kan verwachten en wat UWV van de klant verwacht. UWV is een betrouwbare 'zakenrelatie' wanneer afspraken nagekomen worden, wanneer de klant via verschillende kanalen consistente informatie krijgt, en wanneer hij erop kan vertrouwen dat UWV deskundige medewerkers heeft die weten wat ze doen en de klant zodoende verder helpen. Dat medewerkers zorgvuldig handelen is daarbij vanzelfsprekend. Kortom het verhogen van het gevoel van houvast van de klant door betrouwbaar te zijn, door de klant zekerheid te geven en hem verder te helpen is voor UWV van belang om een klantgerichte organisatie te zijn.

Samenvattend: UWV is klantgericht als UWV de klant correct bejegt en de medewerker zich inleeft situatie van de klant, als de dienstverlening bereikbaar en toegankelijk is, als de dienstverlening tijdig en op de persoon toegespitst is, als de klant weet waar hij aan toe is, wat hij van UWV kan en mag verwachten en wat hij zelf moet doen.

Gehanteerde methodiek bij ontwerpen conceptmodel

Zoals in de gedragswetenschappen gebruikelijk is wordt hier zowel inductief als deductief te werk gegaan. Dat betekent waarnemen van verschijnselen, ordenen van de waarnemingen, theorievorming op grond van en met betrekking tot de geordende waarnemingen. De theorie onderwerpen aan de eisen van logica en rationaliteit, en zo nodig de theorie aanpassen. De (aangepaste) theorie empirisch toetsen (wat eventueel weer tot aanpassing kan leiden, met daarna weer een toetsing). Vervolgens modelmatig uitwerken en verder kwantificeren op basis van empirische gegevens ten behoeve van ramingen en analyses. Bovendien de link met de praktijk expliciteren om het te kunnen gebruiken. De herhaalloop met de aanpassingen van de theorie betekent dat ook begonnen kan worden met een reeds bestaande theorie die verbeterd of uitgebouwd gaat worden.

Bij het ontwerpen van het conceptmodel klantgerichtheid UWV is het SUWI-model voor klantgerichtheid als uitgangspunt genomen. Dat model is tot stand gekomen vanuit klantwaarnemingen in de keten, waaruit door middel van factoranalyse klantprincipes zijn afgeleid als representanten van de veelheid aan aspecten. Vanuit dit model hebben wij door een semantische analyse (welke begrippen horen bij de gehanteerde klantprincipes) de theorie getoetst aan de eisen van logica en rationaliteit en waar nodig aangepast, leidend tot nieuwe klantprincipes. Hierbij zijn componenten benoemd die deze klantprincipes 'dragen'; deze vormen het framework voor deze klantprincipes. Deze worden op hun beurt weer geconfronteerd met de aspecten die naar voren komen in de veelheid van UWV klantsignalen. Zo nodig leidde dit tot aanpassingen. De aldus tot stand gekomen ordening kon aanleiding geven tot uitbreiding en/of herdefiniëring van de bestaande SUWI-klantprincipes. Zodoende hebben wij het boven beschreven model voor UWV klantsignalen geconstrueerd.

Conceptmodel klantgerichtheid UWV

Het SUWI-model van klantgerichtheid is in grote lijnen toepasbaar voor UWV gebruik gebleken. Met uitzondering van twee klantprincipes, persoonlijke aandacht en inbreng en evenwichtige behandeling, zijn de overige klantprincipes ongewijzigd gebleven. Althans op klantprincipe niveau. Op component niveau is elk klantprincipe gewijzigd. Dit betekent dat de klantprincipes inhoudelijk uitgebreid zijn zodat deze voor UWV gebruik te hanteren zijn. Belangrijke voorwaarde voor gebruik van de SUWI-klantprincipes is namelijk dat de gehele UWV dienstverlening bestreken wordt.

Het conceptmodel klantgerichtheid UWV en de daarbij horende componenten staan weergegeven in figuur 3.3. Onderstaande tabel laat op klantprincipe niveau de verschillen tussen het SUWI model en het daarvan afgeleide UWV model zien.

Tabel 3.1 SUWI klantprincipes versus UWV klantprincipes

Model klantgerichtheid SUWI	Conceptmodel klantgerichtheid UWV
1. Bereikbaarheid & toegankelijkheid	1. Bereikbaarheid & toegankelijkheid
2. Tijdigheid	2. Tijdigheid
3. Persoonlijke aandacht en inbreng	3. Persoonlijke aandacht
4. Houvast	4. Maatwerk
5. Evenwichtige behandeling	5. Houvast

Het SUWI klantprincipe evenwichtige behandeling is geen zelfstandig klantprincipe voor UWV gebruik gebleken. In het SUWI model wordt met evenwichtige behandeling bedoeld dat in de dienstverlening een goed evenwicht aanwezig is tussen de nadruk op de rechten van de klant en de plichten van de klant. Echter, vrijwel alle items die het SUWI-klantprincipe uitvragen kunnen onder andere klantprincipes ondergebracht worden. Van het begrip konden geen componenten benoemd worden die niet bij andere klantprincipes benoemd konden worden. Er is echter één aspect in dit klantprincipe dat overblijft en niet bij andere klantprincipes geordend kon worden en dat is 'redelijkheid van rechten en plichten'. Uit de analyse van de UWV bronnen blijkt dat dit aspect binnen de bestaande klantsignalen van UWV niet uitgevraagd wordt. Je kunt je bovendien afvragen of de mening van de klant over de redelijkheid van rechten en plichten een onderdeel van de dienstverlening is waar de organisatie op wil (kan) sturen. Rechten en plichten zijn immers vastgelegd in wet- en regelgeving.

Het SUWI klantprincipe 'Persoonlijke aandacht en persoonlijke inbreng' is in de UWV context gesplitst in twee verschillende klantprincipes: 'Persoonlijke aandacht' en 'Maatwerk'. Ten eerste bestaat het principe uit twee activiteiten die los staan van elkaar. Persoonlijke aandacht gaat over de wijze van de bejegening van de klant terwijl persoonlijke inbreng (maatwerk) over de inhoud van

de dienstverlening gaat. Ten tweede is het begrip maatwerk binnen de dienstverlening van UWV van essentieel belang.

Klantprincipes en de verschillende dienstverleningsconcepten

De verwachtingen en eisen die klanten stellen aan de dienstverlening van UWV zijn dynamisch. De tijdgeest speelt daarin een rol evenals de samenstelling van de klantpopulatie. De rol die de dienstverleningsconcepten (klantvriendelijk, klantgericht, en klantgestuurd) spelen in de klanttevredenheid zijn daarmee ook dynamisch. De klantprincipes zoals die nu in het conceptmodel zijn geformuleerd passen in de dienstverleningsconcepten. UWV hanteert – mede ingegeven door de politiek – het klantgerichte dienstverleningsconcept. Om klantgericht te kunnen zijn, moeten er ook enkele klantvriendelijke elementen in het sturingsmodel aanwezig zijn. Immers klantvriendelijkheid is een voorwaarde voor klantgerichtheid. De klantvriendelijke elementen van de dienstverlening vallen vooral onder de klantprincipes bereikbaarheid, tijdigheid en persoonlijke aandacht. De wachttijden aan de telefoon en in het kantoor zijn niet te lang, informatieverstrekking via internet, brochures, en via medewerkers gebeurt in niet al te moeilijke taal, uitkeringen worden op tijd overgemaakt en de medewerkers van de organisatie zijn vriendelijk. Klantgerichte elementen van de dienstverlening zijn vooral onder de klantprincipes houvast, maatwerk en persoonlijke aandacht terug te vinden. Klanten worden geholpen doordat medewerkers hen nuttige suggesties en adviezen geven, doordat klanten antwoord op hun vragen krijgen, doordat klanten weten waar ze aan toe zijn, wat ze van UWV kunnen verwachten en wat UWV van hen verwacht. De medewerkers van UWV kunnen zich inleven in de situatie van de klant, leveren diensten die passen bij de situatie en mogelijkheden van de klant, coachen de klant om een bepaald doel te bereiken, geven adviezen en zondig ondersteuning, en laten ook ruimte voor de eigen inbreng van de klant.

Het dienstverleningsconcept klantgestuurd speelt, gegeven de wet- en regelgeving en de daaruit voortvloeiende taken van UWV, geen grote rol in de dienstverlening van UWV. De crux van dit dienstverleningsconcept is immers dat de klant de regisseur is en daarmee de dienstverlening van de organisatie bepaalt. De component 'eigen inbreng' onder het klantprincipe maatwerk kan echter opgevat worden als een onderdeel van een klantgestuurde organisatie. Wanneer de tijdgeest en de samenstelling van onze klantpopulatie dusdanig verandert dat de dienstverlening van UWV richting klantgestuurd verschuift zal deze component een steeds prominentere rol gaan innemen in onze dienstverlening.

Vervolgstappen model klantgerichtheid

Voordat besloten kan worden dat dit conceptmodel ook het definitieve model is, moet het eerst empirisch getoetst worden. Dit wordt gedaan middels een kwalitatieve en een kwantitatieve toetsing bij de klant. De vragen die in de kwalitatieve toetsing centraal staan zijn: zijn in het concept model de juiste elementen in de dienstverlening onderscheiden die een rol spelen in de klanttevredenheid van de UWV klanten. Ofwel meten we de juiste dingen zodat we ook kunnen sturen op een hogere klantgerichtheid? Anderzijds zal de kwantitatieve toetsing van het model informatie opleveren over de onderlinge verhouding van de verschillende elementen van het klantgerichtheidsmodel. Welke klantprincipes en onderliggende componenten hebben de hoogste impact op de totale klanttevredenheid?

De volgende vervolgstappen om het concept model empirisch te toetsen worden ondernomen:

- 1. kwalitatieve toetsing van het conceptmodel:** Het conceptmodel wordt door middel van een kwalitatief onderzoek getoetst op correctheid en compleetheid. Dit wordt in een pilot onder de WIA klantpopulatie gedaan. De vraag die in dat kwalitatieve onderzoek centraal staat is: zijn in het concept model de juiste elementen in de dienstverlening onderscheiden die een rol spelen in de klantbeoordeling van WIA klanten? Het kwalitatieve onderzoek wordt dusdanig ingericht dat per processtap¹² van de WIA klanten inzicht verkregen wordt in wat WIA klanten van een klantgerichte dienstverlening verwachten, en wat klanten verstaan onder de in het conceptmodel onderscheiden componenten. Wat in de dienstverlening zorgt ervoor dat UWV in de ogen van de WIA klant een betrouwbare organisatie is?
- 2. evaluatie van het conceptmodel:** Op basis van de informatie uit het kwalitatieve onderzoek vindt evaluatie van het conceptmodel en eventuele bijstelling daarvan plaats. De kwalitatieve toetsing heeft inzicht gegeven in welke elementen in de dienstverlening een rol spelen in de

¹² Voorlopig worden de volgende processtappen onderscheiden:

- o Aanvraag
- o Claimbeoordeling door VA/AD fase (feitelijke claimbeoordeling)
- o Uitkeringsfase (inclusief beëindiging)
- o Re-integratiefase WGA

klantbeoordeling onder de WIA populatie. Door deze resultaten naast het conceptmodel te leggen wordt duidelijk of het conceptmodel correct en compleet is. Mogelijk is het model op het niveau van de onderscheiden componenten niet compleet gebleken. Dat zou betekenen dat er nieuwe (meer) componenten geformuleerd zullen worden. Anderzijds kunnen de resultaten van het kwalitatieve onderzoek laten zien dat het model overcompleet is. In dat geval kan ervoor gekozen worden om bepaalde componenten niet uit te vragen omdat deze kennelijk weinig aan de klanttevredenheid van WIA klanten bijdragen.

3. **constructie meetinstrument:** Het conceptmodel klantgerichtheid UWV is ontstaan door vanuit verschillende bronnen items inhoudelijk te analyseren en deze te ordenen naar klantprincipes. Door de ordening zijn componenten van de klantprincipes geformuleerd. De items van deze verschillende bronnen zijn input voor de constructie van het meetinstrument.
4. **kwantitatieve toetsing conceptmodel:** Het uiteindelijke model dat gebruikt gaat worden voor de bouw van een dashboard klantgerichtheid zal zo adequaat mogelijk de klantbeoordeling van UWV moeten beschrijven. Beantwoording van deze vraag staat centraal in de kwantitatieve toetsing van conceptmodel. In welke mate bepaalt het klantgerichtheidsmodel de totale klantbeoordeling? Dit houdt in dat we bijvoorbeeld nagaan welk percentage van de totale klanttevredenheid met dit model verklaard kan worden. Daarnaast willen we weten hoe de afzonderlijk geformuleerde componenten gewaardeerd worden en welke impact deze hebben op de totale klantbeoordeling.

Inmiddels is het kwalitatieve deel van de validering van het conceptmodel gestart. In een volgende UKV zullen de uitkomsten hiervan worden gerapporteerd en in het licht van het conceptmodel van klantgerichtheid UWV besproken.

Problemen bij klantmetingen

Veel onderzoeken in de sociale zekerheid vragen naar de ervaringen van mensen. Dergelijke onderzoeken worden gekenmerkt door subjectiviteit, wat het lastig maakt om op basis van de resultaten ervan de effectiviteit van maatregelen te evalueren.

Bij klantonderzoeken komen vaak percepties met betrekking tot feiten naar voren. Die percepties van klanten willen we ook weten. Dat is echter wel wat anders dan de feiten zelf, welke de uitvoering verricht heeft. Verwachtingen spelen daarbij een rol. Ook is van belang wat de uitvoerder vanwege de wet- en regelgeving kan, mag of moet doen, terwijl ook nog de vraagstelling in de klantenquête van invloed kan zijn op de perceptie van de klant. Het spreekt voor zich, dat dit de interpretatie van de klantuitspraken bemoeilijkt. De volgende paragraaf wil enig licht werpen op deze problematiek en aangeven hoe dit verder opgelost zou moeten worden.

3.3 Het meten van percepties met belevingsonderzoek

Voor het dashboard klantgerichtheid is een valide externe klantmeting van groot belang. De ervaringen van klanten met betrekking tot de klantprincipes moeten op een gevalideerde manier gemeten worden. Neem een klantprincipe als maatwerk bijvoorbeeld, wat is het eigenlijk, hoe meet je het en wat leren de ervaringen van mensen ons?

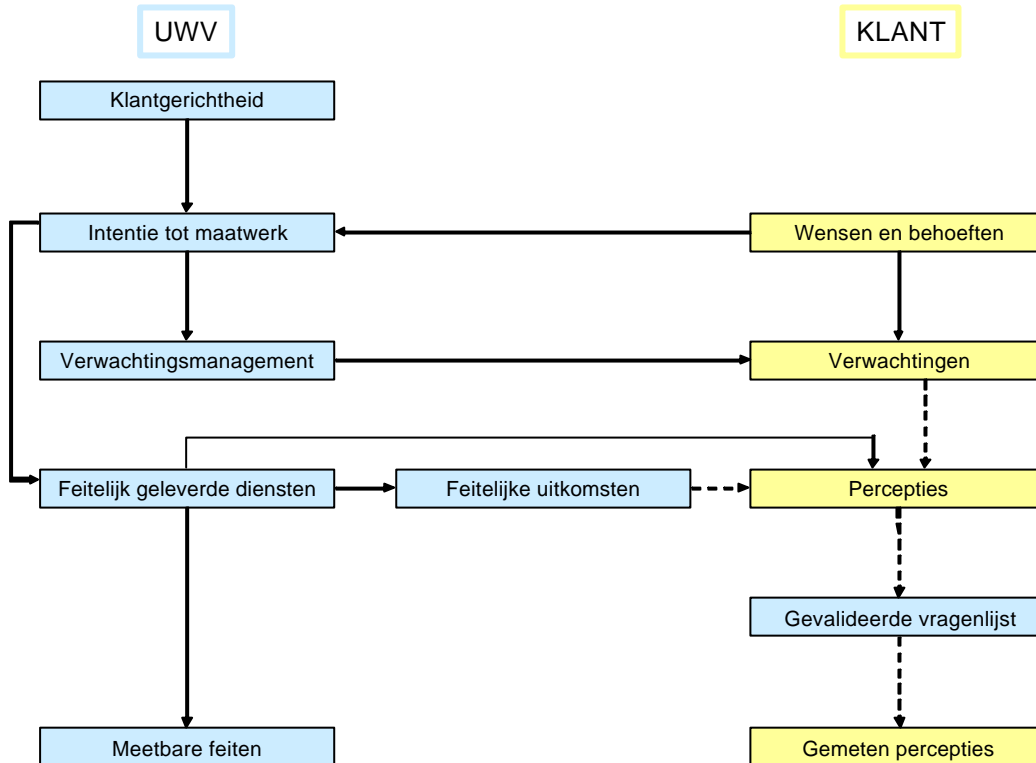
Maatwerk

Maatwerk gaat over de inhoud van de dienstverlening. Een van de aspecten van maatwerk is passende dienstverlening. Dat wil zeggen dienstverlening die in overeenstemming is met de wensen, behoeften en mogelijkheden van de klant. Maatwerk betekent ook dat er een dialoog is tussen de klant en de dienstverlener, waarbij de klant vragen kan stellen en een eigen inbreng in de dienstverlening kan hebben. Een belangrijke vraag is of de dienstverlening toegesneden is op de behoeften, de problemen en de mogelijkheden van de klant. Krijgt de klant wat hij echt nodig heeft en wat in zijn situatie het meest zinvol en effectief is? Sluit de geleverde ondersteuning aan bij de verwachtingen van de klant?

Een voorwaarde om maatwerk te kunnen leveren is dat UWV een goed beeld heeft van de *wensen, behoeften en mogelijkheden* van de klant en dit binnen het kader van de wet- en regelgeving op juiste wijze vertaalt naar uitgangspunten voor beleid en kwaliteit. In de vertaalslag naar de *feitelijk geleverde diensten* kan echter ruimte ontstaan tussen het *beoogde maatwerk* en de feitelijk geleverde diensten, zelfs als de uitgangspunten voor beleid en kwaliteit zijn toegesneden op de

wensen, behoeften en mogelijkheden van de klant.¹³ Dit is te zien in figuur 3.4, waarin verschillende factoren zijn weergegeven die een rol spelen in het proces vanaf de intentie om maatwerk te leveren tot het meten van de klantbeoordeling.

Figuur 3.4 Factoren* die een rol spelen bij de evaluatie van klantgerichte dienstverlening door UWV**



* Er bestaan ook andere factoren die een rol spelen bij de evaluatie van klantgerichte dienstverlening door UWV, waaronder bijvoorbeeld wet- en regelgeving. Voor de duidelijkheid is slechts een selectie van alle mogelijke factoren en relaties tussen factoren in de figuur opgenomen.

** Stippellijnen geven de relaties tussen factoren weer die de meeste vragen oproepen bij de evaluatie van klantgerichtheid (maatwerk) door perceptieonderzoek bij de klant.

Evaluatie van klantgerichte dienstverlening vindt voor een belangrijk deel plaats via onderzoek onder klanten van UWV. Klanten van UWV hebben ervaringen (gehad) met de feitelijk geleverde diensten en hebben hier *percepties* over. Na afloop van de dienstverlening kan klanten gevraagd worden wat hun percepties over de dienstverlening zijn. Hoe beleven de klanten de intentie van UWV om maatwerk te leveren?

Naast het verrichten van perceptieonderzoek bij de klant is een aantal technische en functionele aspecten van de dienstverlening te meten. Er kan bijvoorbeeld gemeten worden hoe lang iemand moet wachten. Ook kan er geobserveerd worden op welke wijze klanten te woord worden gestaan. Als dergelijke feiten vastgelegd worden, kan gekeken worden of er een correlatie bestaat tussen *meetbare feiten* en de perceptie van de klant over de geleverde dienstverlening. De gemeten feiten en de resultaten van het perceptieonderzoek vormen dan samen de input voor evaluatie, bijvoorbeeld aan de hand van een model voor klantsignaalmanagement.

Perceptieonderzoek bij de klant

De perceptie van klanten wordt niet exclusief bepaald door de dienstverlening die geleverd is. *Verwachtingen* van klanten over UWV en over de dienstverlening van UWV in het bijzonder én *feitelijke uitkomsten* van geleverde diensten, zoals het wel of niet krijgen van een baan of uitkering, beïnvloeden eveneens hoe klanten de geleverde dienstverlening percipiëren (zie figuur 3.4). Om de perceptie van klanten te meten, moeten bovendien de concepten waaruit maatwerk is opgebouwd worden geoperationaliseerd en vertaald naar een *gevalideerde vragenlijst*. Deze

¹³ Parasuraman, A., Zeithaml, V. A., Berry, L. L. (1988). Servqual: A multiple-item scale for measuring consumer perceptions of service quality. *Journal of Retailing*, 64(1), 12-40.

vertaalslag brengt andere, methodologische problemen met zich mee. De vraag is daarom hoe we de perceptie van klanten kunnen meten en hoe we de antwoorden die klanten geven kunnen interpreteren en gebruiken voor het doen van uitspraken over het door UWV geleverde maatwerk (en daarmee over het beleidsonderdeel klantgerichte dienstverlening).

Methodologische problemen

Bij een kwantitatief perceptieonderzoek, waarbij de perceptie van klanten van de geleverde dienstverlening wordt gemeten door middel van een gevalideerde vragenlijst, kunnen enkele belangrijke problemen van methodologische aard ontstaan.

De vragenlijst kan zelf de antwoorden van respondenten sturen, bijvoorbeeld door een eenzijdig positieve of juist negatieve formulering van de vragen.¹⁴ Het is daarom belangrijk om een goede mix van positief en negatief geformuleerde vragen samen te stellen.¹⁵ De volgorde waarin de vragen worden gesteld (bijvoorbeeld van specifieke vragen naar globale vragen) kan eveneens van invloed zijn.¹⁶ De vragenlijst kan prikkelen en stimuleren over onderwerpen waar de respondent zelf nog niet echt over heeft nagedacht. Zo levert de vraag naar een algemeen rapportcijfer over de dienstverlening van UWV waarschijnlijk een accurater rapportcijfer op als deze voorafgegaan wordt door vragen over ervaringen met onderdelen van de dienstverlening. Enkele andere methodologische vragen die beantwoord moeten worden zijn: (a) Hoe operationaliseer je concepten over maatwerk in een gevalideerde vragenlijst? (b) Hoe ontwikkel je een goede schaal om maatwerk te meten? (c) Hoe ga je om met tegenstrijdige antwoorden?

Kleuring van percepties door verwachtingen en feitelijke uitkomsten

Antwoorden kunnen mede afhankelijk zijn van de uitkomsten van de dienstverlening die de klant heeft ervaren. Wanneer mensen niet krijgen wat ze willen (een uitkering, een baan, de ondersteuning die ze hebben gevraagd) kan dat ilden tot ontevredenheid en tot een negatieve beoordeling van klantgerichtheid, terwijl er mogelijk wel klantgericht is gehandeld. Verder is bekend dat gunstige situaties (een baan vinden) eerder aan eigen succes worden toegeschreven en negatieve situaties (het voortduren van werkloosheid) eerder aan externe factoren, zoals een ontoereikende ondersteuning.

Deze problemen zijn soms te ondervangen door een juiste timing voor de afname van een vragenlijst. Indien mogelijk kan een vragenlijst het beste kort na afloop van de dienstverlening worden afgenomen, nog voor de klant negatieve of positieve uitkomsten heeft ervaren. Het afnemen van een vragenlijst na het gesprek met de verzekeringsarts, maar vóór de definitieve uitslag, kan kleuring van het oordeel over de geleverde dienstverlening door een positieve of negatieve uitslag verminderen. Een andere (gedeeltelijke) oplossing is om longitudinaal onderzoek te doen, waarbij klanten in de tijd gevolgd worden. Door klanten meerdere keren dezelfde vragen over de geleverde dienstverlening voor te leggen en tegelijkertijd belangrijke uitkomsten van de dienstverlening te registreren, kan onderzocht worden hoe deze uitkomsten de perceptie van klanten in grote lijnen beïnvloeden.

De waardering van klanten hangt tevens in sterke mate af van de verwachtingen die klanten hebben over UWV en over het te leveren maatwerk door UWV.¹⁷ Het is daarom aan te raden om bij perceptieonderzoek ook naar de verwachtingen van klanten te vragen. Als er grote verschillen bestaan tussen de dienstverlening waar UWV naar streeft en de verwachtingen van klanten over de dienstverlening¹⁸, kan het verstandig zijn om aan verwachttingsmanagement te doen.

¹⁴ Harris, G., & Portner, J. (1998). Measurement of client satisfaction. Children and family research center, Urbana, Illinois.

¹⁵ Korzilius, H. (2000). De kern van survey-onderzoek. Assen: Van Gorcum.

¹⁶ Schmidt, F., & Strickland, T. (1998). Client satisfaction surveying: Common measurements tool. Canadian centre for management development, Canada.

¹⁷ Volgens het ServQual model (Parasuraman, Zeithaml & Berry, 1988) dienen de percepties van klanten over de geleverde dienstverlening gecorrigeerd te worden voor de verwachtingen die klanten hebben om de kwaliteit van de dienstverlening te kunnen bepalen. In dit model worden de verwachtingen letterlijk van de percepties afgetrokken.

¹⁸ Bijvoorbeeld, wanneer iemand een zeer uitzonderlijke omscholing vraagt naar concertpianist en deze omscholing vervolgens niet krijgt omdat de baankans uiterst gering is, kan dat leiden tot een negatieve beoordeling van de klantgerichtheid (er is niet naar mij geluisterd, niet ingespeeld op mijn situatie), terwijl de professional wel klantgericht heeft gehandeld door een niet realistische wens niet te honoreren.

Kennisvragen

Het hanteren van klantgerichtheid als model voor klantoriëntatie in de dienstverlening van UWV en de vertaling hiervan in maatwerk roept een aantal kennisvragen op. Heeft UWV een goed beeld van de wensen, behoeften en mogelijkheden van de klant en vindt dit zijn neerslag in de feitelijk geleverde diensten? Als niet aan deze voorwaarden wordt voldaan, dan zal dit tot uiting komen in de klantbeoordeling. De feitelijk geleverde diensten bepalen echter niet alleen hoe klanten de dienstverlening percipiëren. Verwachtingen van de klant (over UWV en over de dienstverlening van UWV) en feitelijke uitkomsten van de dienstverlening beïnvloeden ook de perceptie van de klant. De resultaten van perceptieonderzoek kunnen daarom niet rechtstreeks worden geïnterpreteerd en gebruikt om uitspraken te doen over het door UWV geleverde maatwerk. Wat is precies het effect van verwachtingen van de klant op de perceptie van de dienstverlening? In welke mate kleuren uitkomsten van de dienstverlening de perceptie van de klant? En hoe kunnen we de invloed van deze factoren op de gemeten perceptie van de klant beperken of hiervoor achteraf corrigeren? Tot slot moeten we ons afvragen hoe de perceptie van de klant überhaupt het beste gemeten kan worden. Hoe operationaliseren we bijvoorbeeld de concepten waaruit maatwerk is opgebouwd en vertalen we deze naar een gevalideerde vragenlijst?

Perceptieonderzoek bij de uitvoerder

Voor een evenwichtig oordeel en analyse van de mogelijkheden voor verbetering¹⁹ is naast het onderzoek naar de perceptie van de klant over de geleverde dienstverlening ook onderzoek naar de perceptie van de uitvoerder van belang. Dit naast genoemde feitelijkheden, terwijl bovendien de mogelijkheden en taken in het licht van de wet- en regelgeving in de beschouwing moeten worden betrokken.

Dit aan twee zijden waarnemen maakt het mogelijk om verschillen in perceptie vast te stellen. Zo kan de uitvoerder van mening zijn dat er maatwerk geleverd wordt, terwijl de klant dit niet als zodanig ervaart. In een dergelijk geval is het belangrijk om na te gaan wat het verschil in perceptie veroorzaakt en wat daar aan is te doen. Bij het meten van de perceptie van de uitvoerder spelen natuurlijk gelijksoortige problemen en vragen als hierboven aan de orde zijn gekomen.

¹⁹ Bouwmeester, J. (2005). Hoe adequaat is perceptieonderzoek? Research voor Beleid, 1.

4 Arbeids(on)geschiktheid

Dit hoofdstuk beschrijft de stand van zaken voor de WAO/WIA- en de vangnetpopulaties. Wat is bekend over deze groepen, welke knelpunten doen zich voor bij de re-integratie en begeleiding? Aan welke kennis en informatie is behoefte met betrekking tot een optimale uitvoering van de arborol door UWV en de inzet van re-integratie activiteiten? Voor de Wajong is in kaart gebracht hoe het aantal werkende Wajongers zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld.

Paragraaf 4.1 bevat een uiteenzetting van de belangrijkste veranderingen in wetgeving WAO/WIA en zet op een rij wat op dit moment bekend is over de consequenties die de overgang naar de WIA heeft op het aantal beoordelingen en de instroom. De meeste informatie in deze paragraaf is in eerdere kwartaalverkenningen terug te vinden. Het doel is om met behulp van een handzaam overzicht van de stand van zaken helder te maken op welke onderdelen aanvullende kennis nodig is. Over de volgende thema's is aanvullende kennis nodig: 1) Adequaatheid communicatie en voorlichting (prikkelwerking) WGA; 2) Adequaatheid re-integratieproces en – instrumenten voor WGA; 3) Mogelijkheden voor re-integratie op langere termijn; 4) Effectiviteit van prikkels, rechten en plichten in WGA voor stimulering benutting van de verdien capaciteit; 5) Monitor van overgangen naar IVA en van werksituatie gedeeltelijk WGA'ers.

Paragraaf 4.2 bevat een overzicht van de aanwezige (al eerder in UKV gepubliceerde) informatie over het vangnet en geeft aan welke aanvullende kennis nodig is met het oog op een optimale inzet van begeleiding en re-integratiemiddelen gedurende de eerste twee ziektejaren. Centrale onderwerpen zijn de kwetsbaarheid van vangnetters, re-integratie(on)mogelijkheden van vangnetters en de rol van UWV als uitvoerder van de ZW arborol voor vangnetters.

Het aantal werkende Wajongers stijgt (van ruim 38.700 eind 2005 naar ruim 45.500 eind 2007). Deze stijging doet zich volledig voor bij Wajongers die bij een reguliere werkgever werken, ten opzichte van 2005 is dit met bijna 50% gestegen. Omdat het aantal werkende Wajongers harder is gestegen dan het totale aantal Wajong uitkeringen is het aandeel werkende Wajongers ook toegenomen. Het aantal werkende Wajongers is gestegen omdat de Wajong populatie gemiddeld jonger is geworden door de sterke toename van de instroom de laatste jaren. Bovendien hebben Wajongers die de laatste jaren zijn ingestroomd steeds meer arbeidsmogelijkheden. Vooral jongere Wajongers zijn meer gaan werken. Ook de aantrekkende economie tot en met 2007 kan een rol spelen. Tot slot is het mogelijk dat de stijging voor een klein deel het gevolg is van de overgang naar een ander dienstverbandenregistratiesysteem in 2007.

4.1 Stand van zaken: WAO versus WIA

Inleiding

In deze paragraaf gaan we in op de gevolgen van de wijzigingen in de arbeidsongeschiktheids-wetgeving voor werknemers: de WAO versus de WIA. Na een uiteenzetting van de belangrijkste veranderingen in wetgeving zetten we op een rij wat op dit moment bekend is over de consequenties die de overgang naar de WIA heeft op het aantal beoordelingen en de instroom. Ook besteden we aandacht aan veranderingen in samenstelling van de cliëntgroepen. De meeste informatie in deze paragraaf is in eerdere kwartaalverkenningen terug te vinden. We beogen in deze UKV een handzaam overzicht van de stand van zaken te geven, met als doel helder te maken op welke onderdelen aanvullende kennis nodig is. Dit met het oog op een optimale werking van de WIA.

De WAO, de WIA en de verschillen

Verschuiving van inkomenszekerheid naar activering

De arbeidsongeschiktheidswetgeving was oorspronkelijk vooral gericht op het bieden van inkomenszekerheid voor mensen die door ziekte of gebrek niet meer in staat waren verdiensten uit arbeid te verkrijgen. In de loop van de tijd zijn steeds meer besluiten genomen die erop gericht zijn om mensen ondanks hun beperkingen aan het werk te houden of te laten hervatten in ander werk. De wetgever wil daarmee het beroep op een arbeidsongeschiktheidsuitkering terugdringen en de participatie bevorderen. Vooral de Wet Verbetering Poortwachter (WVP, april 2002) en de Wet Verlenging Loondoorbetalingplicht bij Ziekte (VLZ, 2004) hebben geleid tot een substantiële daling van het totale aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Werknemers die onder de VLZ ziek

zijn geworden en de wachttijd van twee jaar volmaken, kunnen een beroep doen op de Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA), als opvolger van de WAO. Deze wet stelt werkhervatting voorop en biedt in aanvulling daarop inkomensondersteuning. De werkhervatting wordt gestimuleerd met door een samenhangend geheel van prikkels, rechten en plichten, die vooral gericht zijn op de gedeeltelijke arbeidsgeschikten.

De WAO

De basis voor de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) is gelegd in 1967. Onder de WAO kan een werknemer een uitkering ontvangen als het inkomstenverlies ten gevolge van de ziekte meer dan 15% bedraagt. Er worden acht uitkeringsklassen onderscheiden: 0-15%, 15-25%, 25-35%, 35-45%, 45-55%, 55-65%, 65-80%, 80-100%. Sinds de invoering van de WAO heeft een aantal stelselwijzigingen plaatsgevonden, dat tot doel heeft het beroep op de regelingen te beperken. Zo zijn vanaf 1993 in het kader van TBA (Terugdringing Beroep Arbeidsongeschiktheidsuitkeringen) periodieke herbeoordelingen ingevoerd: alle nieuwe WAO'ers werden sindsdien na één jaar opnieuw beoordeeld en vervolgens elke vijf jaar. Hieraan is per oktober 2004 een einde gekomen. Alle WAO'ers jonger dan 50 jaar worden sindsdien standaard nog één keer herbeoordeeld. Bij de 45-minners gebeurt dit volgens het aangepaste Schattingsbesluit, wat ook geldt voor de WIA. Bij 45-50 jarigen wordt het oude Schattingsbesluit toegepast. Voor het overige worden alleen nog *professionele* herbeoordelingen uitgevoerd bij WAO'ers.

De WIA

Op 29 december 2005 is de WIA ingevoerd als opvolger van de WAO. Hieronder vallen alle verzekerden die vanaf 1 januari 2004 ziek zijn geworden en de wachttijd van twee jaar vol hebben gemaakt. De WAO blijft na 29 december 2005 gewoon bestaan voor de 'lopende gevallen' en werknemers die na beëindiging van de WAO-uitkering opnieuw uitvallen vanwege de oorspronkelijke klachten. De WIA is net als de WAO een inkomensverzekering, gebaseerd op het verlies aan verdien capaciteit. Een werknemer heeft recht op een WIA-uitkering als het verlies ten gevolge van de beperkingen minimaal 35% bedraagt. Er worden drie klassen onderscheiden: 0-35%, 35-80%²⁰, 80-100%. De WIA bestaat uit twee regelingen: de Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsongeschikten (IVA) en de Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten (WGA). Bij 35-80% arbeidsongeschiktheid heeft men recht op een WGA-uitkering. Ditzelfde geldt voor 80-100% arbeidsongeschikten met kans op herstel (volledig, maar niet duurzaam arbeidsongeschikt). Cliënten met een gedeeltelijke WGA-uitkering ontvangen de eerste periode een loongerelateerde uitkering. De duur ervan varieert met het arbeidsverleden en was tot 2008 maximaal vijf jaar, sinds 2008 maximaal drie jaar en 2 maanden. Na afloop van deze periode krijgt men ofwel een vervolguitering ofwel een loonaanvullingsuitkering. Als men betaald werk heeft en daarbij meer dan de helft van de resterende verdien capaciteit benut, krijgt men een loonaanvullingsuitkering. In alle andere gevallen komt men in aanmerking voor een vervolguitering. Die is altijd lager dan de loonaanvullingsuitkering. De vervolguitering bedraagt minimaal 28% en maximaal 51% van het minimumloon, afhankelijk van het arbeidsongeschiktheidspercentage. Cliënten die volledig arbeidsongeschikt zijn, zonder kans op herstel²¹, ontvangen een IVA-uitkering. Deze bedraagt 75% van het inkomen, het recht loopt door tot het 65e jaar.

Prikkels, rechten en plichten in de WIA

In de WIA zijn financiële prikkels, rechten en plichten ingebouwd, die de gedeeltelijke WGA'ers moeten stimuleren om de resterende verdien capaciteit zoveel mogelijk te benutten in betaald werk, namelijk:

- een financiële prikkel doordat (meer) werken altijd een hoger inkomen geeft,
- het recht op begeleiding bij het vinden van (meer) werk, zoals vastgelegd in de re-integratievisie,
- de plicht om mee te werken aan re-integratie, werk te zoeken en passend werk te accepteren. Cliënten die niet meewerken aan het krijgen van werk kan een uitkerings sanctie opgelegd worden.

Nog niet duidelijk is in hoeverre de cliënten dit geheel van prikkels, rechten en plichten als zodanig ervaren. De complexiteit van de WIA is groter dan die van de WAO.

²⁰ Binnen deze klassen worden nog wel vier deelklassen onderscheiden, die bepalend zijn voor de hoogte van de vervolguitering en de beoordeling van de benutting van de verdien capaciteit, in verband met de loonaanvullingsuitkering.

²¹ Binnen IVA wordt nog een categorie 'gering kans op herstel' onderscheiden. Deze groep wordt periodiek herbeoordeeld.

Belangrijke verschillen tussen WAO en WIA

Hieronder vatten we de belangrijkste verschillen tussen de WAO en de WIA samen:

- De ondergrens voor uitkeringsrecht is bij de WIA verhoogd. Bij de WIA ontstaat pas recht op een uitkering wanneer er sprake is van minimaal 35% verlies aan verdien capaciteit, tegenover 15% bij de WAO.
- De WIA kent ten gevolge van de VLZ een wachttijd van twee jaar. Onder de WAO was de wachttijd één jaar.
- In de WIA heeft de cliënt ten gevolge van het per 1 oktober 2004 aangescherpte Schattingsbesluit een wat grotere kans dat resterende verdien capaciteit wordt vastgesteld dan onder de WAO. Er vinden alleen nog professionele herbeoordelingen plaats, geen standaard periodieke herbeoordelingen.
- In de WIA ligt de nadruk sterker dan in de WAO op werkhervatting en werkbehoud. Gedeeltelijke WGA'ers gaan er financieel duidelijk op vooruit als ze hun verdien capaciteit weten te benutten. Vooral na afloop van de loongerelateerde uitkering maakt werken veel verschil, omdat dan de uitkering zelf ook hoger blijft.
- Bij de WIA speelt de duurzaamheid van de aandoening een rol, terwijl dit bij de WAO geen factor was. Bij twijfel aan de duurzaamheid, komt men niet in de IVA.

De bevindingen na 2½ jaar WIA

De WIA-cijfers

Tabel 4.1 geeft een recent overzicht van het aantal eerste claimbeslissingen WIA per jaar, naar uitslag. In het eerste WIA-jaar werd 48% afgewezen, in de eerste helft van 2008 is dit gedaald tot 42%. Gemiddeld krijgt 12% een IVA uitkering, 28% een volledige WGA-uitkering en 16% een gedeeltelijke WGA-uitkering.

Tabel 4.1 Aantal eerste claimbeslissingen WIA naar uitkomst, 2006 t/m 1^e helft 2008

	2006*	2007	1 ^e helft 2008	totaal	kolom%
IVA	2.852	3.177	1.739	7.768	9
IVA geringe kans	857	1.044	528	2.429	3
WGA volledig AO	9.000	10.485	5.262	24.747	28
WGA gedeeltelijk AO	5.340	5.778	3.206	14.324	16
afwijzing WIA	16.775	16.068	7.754	40.597	45
totaal	34.824	36.552	18.489	89.865	100

*Hierbij zijn ook de 541 al in 2005 genomen beslissingen meegeteld

Doorstroom van WGA naar IVA

Zolang men volledig arbeidsongeschikt is, maar het niet zeker is dat de aandoening blijvend is, krijgt men een volledige WGA-uitkering. Wanneer na verloop van tijd duidelijk wordt dat er geen herstel meer zal plaatsvinden kan men, na een professionele herbeoordeling, alsnog een IVA-uitkering krijgen. Volgens eerste schattingen stroomt 4-5% van de WGA-cliënten binnen twee jaar door naar de IVA. De doorstroom is op dit moment nog niet gestabiliseerd. We kunnen daarom nu nog niet inschatten hoeveel procent uiteindelijk doorstroomt. Het is dus zaak de ontwikkelingen goed te monitoren.

Het aantal claimbeoordelingen WIA is gehalveerd ten opzichte van de WAO

Tussen het eerste en tweede ziektejaar vindt vaak nog volledig herstel van arbeidsvermogen plaats. Bij de ramingen vooraf ging UWV er vanuit dat het aantal WIA-uitkeringen met 12 procentpunt zou verminderen als gevolg van de Wet verlenging loondoorbetaling bij ziekte (VLZ). Dit is namelijk het percentage WAO'ers van wie de uitkering binnen één jaar beëindigd kon worden wegens herstel. Over het effect van VLZ op het aantal aanvragen zijn geen prognoses gedaan. De verlenging van de wachttijd van één naar twee jaar heeft hier echter een zeer groot effect op gehad. Voor de WIA worden jaarlijks ongeveer de helft minder claimbeoordelingen uitgevoerd, dan voor de WAO het geval was. Zo zijn in 2004 ruim 65.000 claimbeslissingen over de WAO genomen. Het aantal claimbeslissingen WIA lag in 2006 op 35.000. De halvering van het aantal aanvragen maakt dat het VLZ-effect veel sterker is dan 12 procent van het aantal uitkeringen. Waarom de daling zo groot is, weten we niet. Wat is de situatie van deze 30.000 mensen, die zich voorheen wel aan de WAO-poort meldden maar niet bij de WIA-poort komen? In hoeverre zijn ze hersteld en in hoeverre werken ze aangepast? Op dit moment is de economische situatie gunstig en hebben

bedrijven er relatief veel belang bij om werknemers 'binnenboord' te houden. We weten niet hoe het absorptievermogen van bedrijven voor langdurige zieken zich in de toekomst zal ontwikkelen.

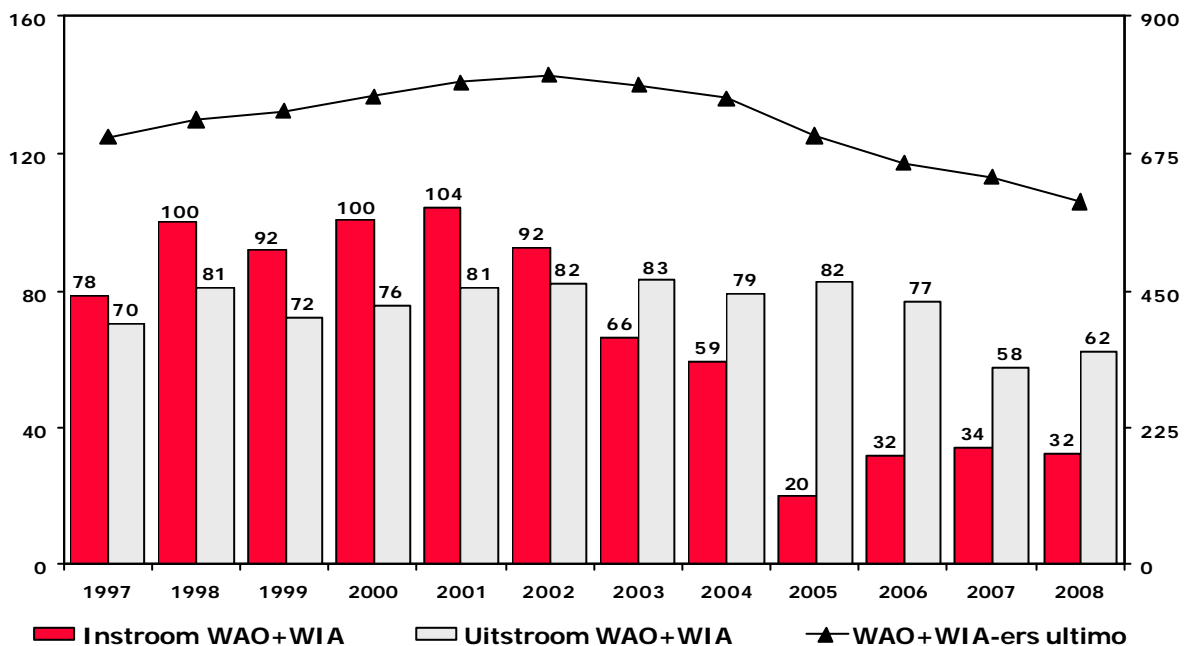
Bij WIA-beoordelingen meer afwijzingen dan bij WAO

Voor een WAO-uitkering moet men minstens 15% arbeidsongeschikt (AO) zijn, tegenover 35% voor een WIA-uitkering. In 2004 had 14% van de WAO-beoordeelden een arbeidsongeschiktheidspercentage tussen de 15 en 35²². Dit is de groep die onder de WAO wel een uitkering krijgt, maar niet voldoende arbeidsongeschikt is voor een WIA-uitkering. Dit is een relatief kleine groep, vergelijkbaar met de <15% groep. Wanneer ook onder het WAO-regime de drempel bij 35% AO had gelegen, was 46% afgewezen. Dit hypothetische aandeel afwijzingen in de WAO is – al dan niet toevallig – even hoog als bij de WIA: daar werd over 2006 en 2007 gemiddeld 46% afgewezen. Deze 46% is echter niet alleen het gevolg van drempelverhoging. Ook het aangepaste Schattingsbesluit en de langere wachttijd hebben dit percentage mede bepaald.

Volumeontwikkelingen sinds 1997

In figuur 4.1 is het beeld weergegeven voor het totaal van WAO en WIA. Daaruit kan worden opgemaakt dat de verwachte instroom voor 2008 32.000 bedraagt, circa eenderde van het niveau begin 2000. Het gevolg is dat het totaal aantal arbeidsongeschikten gestaag afneemt. Het niveau zal eind dit jaar met ruim 200.000 zijn afgenomen ten opzichte van 2002 toen het op 802.000 lag. De omvang van het bestand is daarmee gezakt tot het laagste niveau van de afgelopen kwart eeuw tot onder het niveau van 1982.

Figuur 4.1 Ontwikkeling arbeidsongeschiktheidsvolume 1997-2008



De WIA-instromers kennen meer beperkingen dan de WAO-instromers

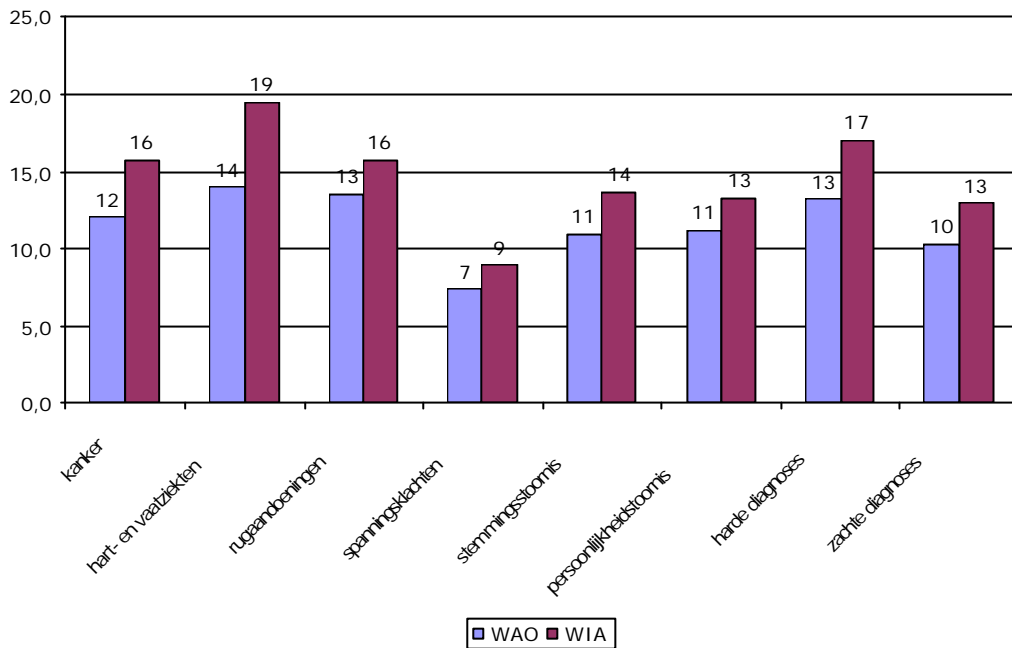
Omdat de wachttijd is verlengd naar twee jaar is logischerwijze te verwachten dat WIA-beoordeelden gemiddeld meer functionele beperkingen hebben dan cliënten die een WAO-claim-beoordeling ondergingen²³. UWV-registraties bevestigen dit. Binnen elk type aandoening zien we dat WIA-beoordeelden hierop gemiddeld meer functionele beperkingen hebben dan WAO-beoordeelden. Onder de WAO gaven de verzekeringsartsen op gemiddeld 11,5 onderdelen van het functioneren beperkingen aan, onder WIA op gemiddeld 14,6 onderdelen. In figuur 4.2 is ter illustratie het gemiddelde aantal beperkingen voor enkele hoofdgroepen van aandoeningen weergegeven onder WIA en onder WAO. Hetzelfde beeld zien we over de hele linie: 35-minners onder

²² Feitelijk betreft het de periode 2003 4e kwartaal t/m 2004 3e kwartaal.

²³ Functionele beperkingen zijn beperkingen bij het verrichten van arbeid. Enkele voorbeelden hiervan zijn: *niet langer dan een uur kunnen zitten, niet langer dan een half uur achtereen kunnen staan, zich niet langer dan een half uur kunnen concentreren op één informatiebron, meestal geen conflicten kunnen hanteren, een beperkt gewicht kunnen tillen of dragen.*

WIA hebben gemiddeld meer beperkingen dan 35-minners onder de WAO. Hetzelfde geldt voor de groepen 35-80% en 80-100%. Cliënten hebben dus, ongeacht of ze wel of niet een WIA-uitkering krijgen, meer beperkingen dan voorheen. Dit roept de vraag op of en hoe de re-integratiedienstverlening hier het beste op kan inspelen.

Figuur 4.2 Gemiddelde aantal functionele beperkingen voor enkele diagnosegroepen, bij WAO- en WIA-claimbeoordeling



Onder WIA minder moeilijk objectiveerbare diagnoses

Heeft de verlenging van de wachttijd ook gevolgen voor de het type aandoeningen van cliënten? Het ligt voor de hand te verwachten dat vooral aandoeningen waarvan men binnen twee jaar kan herstellen minder voorkomen. Aandoeningen die blijvend zijn, komen dan naar verwachting relatief vaker voor bij WIA-aanvragen. Verder is mogelijk dat – los van het al dan niet blijvend zijn van een aandoening – moeilijk objectiveerbare aandoeningen minder vaak voorkomen. Dit zijn gezondheidsklachten waarvoor de medische wetenschap geen verklaring kan vinden, ziekten die niet goed te diagnosticeren zijn of ziekten waarbij het moeilijk is de beperkingen in het functioneren in werk vast te stellen. Veel voorkomende voorbeelden van deze aandoeningen zijn *aspecifieke lage rugpijn*, *fybromyalgie*, *spanningsklachten*, *overspanning* en *depressie*. Deze kunnen wel degelijk tot arbeidsongeschiktheid leiden. Maar vaker dan voorheen worden nu mogelijkheden tot functioneren in arbeid geconstateerd. Dit is mede een gevolg van veranderende medische inzichten in de rol die werkhervatting kan hebben bij het herstel van bepaalde aandoeningen. Bij de WAO-claimbeoordeling was in 58% van de gevallen sprake van een moeilijk objectiveerbare diagnose, bij de WIA in 43% van de gevallen²⁴. Het aandeel moeilijk objectiveerbare diagnoses is bij de WIA-aanvragen dus kleiner dan bij de WAO, maar nog steeds substantieel. In tabel 4.2 is de top 10 van meest voorkomende hoofddiagnoses bij de claimbeoordeling WIA en WAO weergegeven. We zien geen grote verschuivingen. De top 2 is hetzelfde gebleven met depressie als meest voorkomende diagnose, gevolgd door overspanning. Voor zover er verschuivingen zijn, hebben objectiveerbare aandoeningen in de WIA een hogere plek in de ranglijst gekregen ten opzichte van moeilijk objectiveerbare aandoeningen. Vooral cerebrovasculaire aandoeningen komen bij de WIA relatief gezien vaker voor.

²⁴ Bij deze verschillen maken we enig voorbehoud: ten tijde van de WAO werd de diagnose voor de populaties van USZO en GUO niet in het registratiesysteem opgenomen. Bij de weergegeven percentages is ervan uitgegaan dat de verdeling hard/zacht voor USZO en GUO populaties niet afwijkt van de andere ex-uv'i's.

Tabel 4.2 Top 10 van hoofddiagnoses bij claimbeoordeling WIA en WAO

top 10 WIA-diagnoses t/m juli 2007	%	top 10 WAO-diagnoses 2004	%
depressieve episode (m)	9,5	depressieve episode (m)	10,0
overspanning (m)	3,4	overspanning (m)	5,4
cerebrovasculaire aandoening	3,1	chronische aspecifieke (lage) rugpijn (m)	4,2
chronische aspecifieke (lage) rugpijn (m)	2,9	lage hernia	3,0
lage hernia	2,7	spanningsklachten (m)	2,3
borstkanker	2,1	burnout (m)	2,2
posttraumatische stressstoornis (m)	1,9	borstkanker	1,8
artrose van knie / gonartrose	1,7	cerebrovasculaire aandoening	1,6
burnout (m)	1,4	posttraumatische stressstoornis (m)	1,3
overige psychische stoornissen (m)	1,3	'whiplash'-letsel (m)	1,3

(m) = moeilijke objectiveerbaar

De gemiddelde leeftijd en het maatgevende inkomen van cliënten met een WIA ligt gemiddeld iets hoger dan bij de WAO

Bij een vergelijking van cliënten aan de WAO- en WIA-poort op achtergrondkenmerken zien we de volgende verschillen:

- geslacht: bij de WIA-beoordeling is 47 procent man, bij de WAO was dit 46 procent;
- leeftijd: bij de WIA zien we meer ouderen (22 versus 17 procent 55-plus) en iets minder jongeren (24 versus 20 procent 35-min);
- opleidingsniveau: bij de WIA beoordeelden ligt het opleidingsniveau iets lager;
- urenomvang werkweek: onder de WIA-beoordeelden zien we iets minder parttimers;
- salaris (maatgevend loon): onder de WIA-beoordeelden zien we iets meer 'middenloners'.

Na correctie voor de onderlinge samenhang tussen deze vijf achtergrondkenmerken met logistische regressieanalyse, blijkt *leeftijd* verreweg het belangrijkste verschilpunt tussen WIA- en WAO-beoordeelden, op afstand gevolgd door *het salaris*.

Relatief meer vangnetters aan WIA-poort dan aan WAO-poort

Vangnetters zijn cliënten die geen werkgever hebben of voor wie de werkgever geen loondoorbetalingverplichting heeft in de eerste twee ziektejaren. De drie belangrijkste vangnetgroepen zijn: zieke WW'ers, werknemers die ziek zijn op moment van beëindiging van het dienstverband (einde dienstverbanders) en zieke uitzendkrachten. Vooral de eerste twee groepen verschijnen relatief vaak aan de WIA-poort. Vangnetters zijn altijd al oververtegenwoordigd geweest bij de claimbeoordeling, maar sinds de invoering van de WIA is het aandeel van de vangnetters gestegen naar ruim 40%. Bij de WAO was ongeveer 25% afkomstig uit het vangnet. Vangnetters worden vaker afgewezen voor de WIA dan destijds voor de WAO, vooral de uitzendkrachten. De verlenging van de wachttijd van één naar twee jaar is voor vangnetters kennelijk minder effectief geweest dan voor werknemers. Belangrijke reden is dat een vangnetter geen werkgever heeft waarbij hij in aangepast werk of werk met geleidelijke urenuitbreiding kan re-integreren. Het vinden van een nieuwe werkgever waar geleidelijke uitbreiding mogelijk is, is moeilijk. Een belangrijk obstakel is ook het ziektecriterium: een vangnetter kan alleen hersteld verklaard worden als hij weer geschikt is voor *de laatst verrichte functie*. Ook al kan hij wel ander werk doen, met gelijke loonwaarde, dan nog blijft hij ziek krachtens de Ziektewet. In de UWV-praktijk wordt hersteld melding als een krachtige werkhervattingprikkel beschouwd. Zolang men de Ziektewetuitkering krijgt, is er weinig stimulans voor de cliënt om zelf actief op zoek te gaan naar ander werk. We stellen ons de vraag of de Wetten WVP, VLZ en Activering vangnetters voldoende zijn om vangnetters optimaal te activeren. In de volgende paragraaf over het Vangnet wordt dit nader uitgediept.

Monitoren van WGA en werk

Op dit moment is er nog geen informatie over de mate waarin gedeeltelijke WGA'ers aan het werk zijn. Deze informatie zal de komende periode echter beschikbaar komen uit meerdere bronnen. Dit gebeurt zowel door cliënten te bevragen als door cliëntgegevens uit eigen registraties te koppelen aan de polisadministratie. Daarnaast zal de uitkeringenregistratie van UWV hierover de komende jaren steeds meer informatie geven. Na afloop van de loongerelateerde uitkering (die maximaal 5 jaar duurt voor de eerste lichten WGA'ers), gaan degenen die geen werk hebben of hun verdien-capaciteit niet voldoende benutten, over op een vervolguitkering. De registratie van het type uitkering geeft na verloop van tijd indicaties over het aandeel werkenden onder de gedeeltelijke WGA'ers.

Re-integratie van gedeeltelijk WGA'ers: om hoeveel werknemers gaat het?

Zoals uit tabel 4.1 is op te maken stromen jaarlijks 5.000 tot 6.000 nieuwe gedeeltelijk WGA'ers in. Van deze groep viel ongeveer 1/3 onder het vangnet²⁵. Dit betekent dat het om maximaal 4.000 reguliere werknemers gaat. Bij de aanname dat de helft van hen bij WGA-intrede al aangepast aan het werk is bij de eigen werkgever, moeten jaarlijks zo'n 2.000 werknemers gere-integreerd worden, veelal richting nieuwe werkgever. Al met al is dus de groep werknemers voor wie UWV en – in het geval van eigen risicodragerschap – de werkgever de re-integratieverantwoordelijkheid heeft betrekkelijk klein.

De WGA 80-100 groep is getalsmatig veel groter, maar van de meeste van deze cliënten worden in eerste instantie geen re-integratieactiviteiten verlangd. Op termijn zal of kan echter ook een deel van deze groep voldoende herstellen om weer te kunnen werken, zodat begeleiding naar werk alsnog aan de orde komt.

Witte vlekken: kennisvragen

De Wet Verbetering Poortwachter heeft een substantiële daling in de WAO-instroom tot gevolg gehad. De UWV-cijfers laten zien dat vooral de VLZ maar ook de WIA succesvol zijn in het verder terugdringen van het beroep op de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. De participatie van de mensen met restcapaciteit (35-minners en gedeeltelijke WGA-ers) is van belang en vergt een voortdurende aandacht. Hieronder worden onze kennisvragen rond deze groepen op een rij gezet.

Adequaatheid communicatie en voorlichting (prikkelwerking) WGA

Het geheel van prikkels, rechten en plichten in de WIA beoogt de participatie van gedeeltelijke WGA'ers optimaal te bevorderen. Een voorwaarde voor de werking ervan is dat de cliënt de prikkels, rechten en plichten kent en begrijpt. We willen daarom weten of de huidige communicatie via brieven, brochures en uitleg tijdens de claimbeoordelingsgesprekken met de arts en de arbeidsdeskundige bij alle cliënten goed landt, ook bij de lager opgeleiden. En zo nee, welke communicatievorm en/of -frequentie is wel effectief om cliënten de ingebouwde prikkels, rechten en plichten te laten begrijpen en ze te motiveren op weg naar werk?

Adequaatheid re-integratieproces en – instrumenten voor WGA

De gedeeltelijke WGA'ers hebben meer beperkingen en een ander soort aandoeningen dan de WAO'ers. In hoeverre hangt de mate van werkhervatting bij WGA'ers en 35-minners samen met de beperkingen zoals vastgesteld met de Functionele Mogelijkheden Lijst (FML) en in hoeverre met andere kenmerken, zoals de (regionale) arbeidsmarkt, de motivatie en de zelf ervaren beperkingen? Hoe kan de re-integratieondersteuning voor gedeeltelijke WGA-ers hier op inspelen en wat betekent dit voor de in te zetten instrumentarium? Deze zelfde vraag stellen we ons voor de 35-minners met een WW-uitkering.

Mogelijkheden voor re-integratie op langere termijn

Door WVP, VLZ en WIA worden steeds meer mensen met beperkingen gere-integreerd in eigen of in ander werk binnen hetzelfde bedrijf. Na verlenging van de wachttijd en invoering WIA, melden zich jaarlijks 30.000 mensen minder voor een claimbeoordeling dan voorheen. In hoeverre zijn ze volledig hersteld gedurende het tweede ziektejaar en in hoeverre werken ze aangepast? Blijkt het aanbod aan de WIA-poort stabiel, of zal dit veranderen? Hoe groot is het absorptievermogen van bedrijven voor langdurige zieken en in hoeverre hangt dit af van de economische situatie? En hoe kunnen werkgevers ertoe bewogen worden mensen met een arbeidsbeperking in dienst te houden als de krapte op de arbeidsmarkt afneemt?

Effectiviteit van prikkels, rechten en plichten in WGA voor benutting van de verdiencapaciteit

Wat kan UWV doen om de effectiviteit van de prikkels, rechten en plichten in de WIA te optimaliseren? Hierboven hebben we al het communicatieaspect uitgelicht. Voor activering is het ook van belang om 'op het juiste moment de juiste acties te ondernemen'. Hiervoor is kennis nodig over het meest optimale moment om, rekening houdend met het type cliënt, begeleiding, sancties en professionele herbeoordelingen in te zetten.

²⁵ Vangnetters krijgen relatief vaak ofwel een afwijzing, ofwel een volledige uitkering. Het aandeel vangnetters onder de gedeeltelijk WGA'ers is daarmee (in het licht van de claimbeoordeling) relatief laag.

Monitoren van WIA-cliënten: overgangen naar IVA en werksituatie WGA'ers

Vanwege de harde duurzaamheidseis, komen in eerste instantie relatief weinig volledig arbeidsongeschikten in de IVA (30%) en relatief veel in de WGA (70%) terecht. Onbekend is hoeveel WGA'ers uiteindelijk toch naar de IVA door zullen stromen. Het is van belang deze doorstroom te monitoren en op den duur ook te kunnen voorspellen. Verder is het van belang te volgen hoeveel WGA'ers aan het werk komen, vooral bij de gedeeltelijke WGA'ers. Ook bij de volledig WGA'ers is het echter van belang de werksituatie te monitoren omdat bij deze groep de situatie zowel in ongunstige zin (doorstroom naar IVA) als in gunstige zin (herstel of vergroting van verdien capaciteit) kan wijzigen. Op dit moment zijn nog geen gegevens over wel of niet werken beschikbaar. Hierover zal de komende periode, evenals eerder is opgemerkt over de gedeeltelijke WGA'ers, informatie beschikbaar komen uit meerdere bronnen.

4.2 Stand van zaken: vangnet ZW

Inleiding

In de voorgaande paragraaf is uiteengezet wat de verschillen zijn tussen de WIA en de WAO. Er is ingegaan op verschillen qua wetgeving, gevolgen daarvan voor het aantal claimbeoordelingen, aantal toewijzingen en veranderingen wat betreft diagnoses en beperkingen van mensen die al dan niet de WIA instromen. Hier zoomen we in op de vangnetpopulatie met hetzelfde doel, namelijk een handzaam overzicht geven van de stand van kennis en helder maken in welke richting aanvullende kennis nodig is²⁶. Vangnetters zijn cliënten die geen werkgever hebben of voor wie de werkgever geen loondoorbetalingverplichting heeft in de eerste twee ziektejaren. UWV is bij de eerste groep verantwoordelijk voor de verzuimbegeleiding en re-integratie. De drie belangrijkste vangnetgroepen zijn: zieke WW'ers, werknemers die ziek zijn op moment van beëindiging van het dienstverband (einde dienstverbanders) en zieke uitzendkrachten.

Sinds de invoering van de wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA) is – zoals vermeld – het aantal claimbeoordelingen gehalveerd. Het aandeel vangnetters dat de WIA-poort bereikt is echter minder gedaald dan het aandeel reguliere werknemers. Ruim 40% van het aantal claimbeslissingen betreft op dit moment een vangnetter (ten tijde van de WAO lag dit percentage rond de 25%). Dit zijn grotendeels zieke WW'ers en werknemers die ziek waren op het moment dat hun dienstverband eindigde. De vraag is hoe dit komt. Is er gedurende de wachttijd sprake van een groter re-integratieprobleem? Hoe ligt dat anders dan bij een reguliere werkgever werknemerrelatie?

Vangnetters en reguliere werknemers: een vergelijking waard

Het onderscheidende verschil met reguliere werknemers is dat vangnetters geen werkgever hebben. Toch bewandelen beide groepen een vergelijkbaar traject: zie figuur 4.3. Evenals bij zieke werknemers kan na de ziekmelding sprake zijn van een herstelmelding, (gedeeltelijke) werkhervatting in eigen of ander werk of een aanhoudende arbeidsongeschiktheid door ziekte. In figuur 4.3 staat aangegeven hoe de mogelijke routing eruit ziet. Daarbij staan percentages vermeld zodat de relatieve verschillen zichtbaar worden tussen mensen met werkgever en de groep zonder werkgever in het traject na de ziekmelding. Ook wordt zichtbaar waar de verantwoordelijkheden van UWV liggen; deze strekken zich ook uit naar re-integratieverantwoordelijkheden na de WIA-poort.

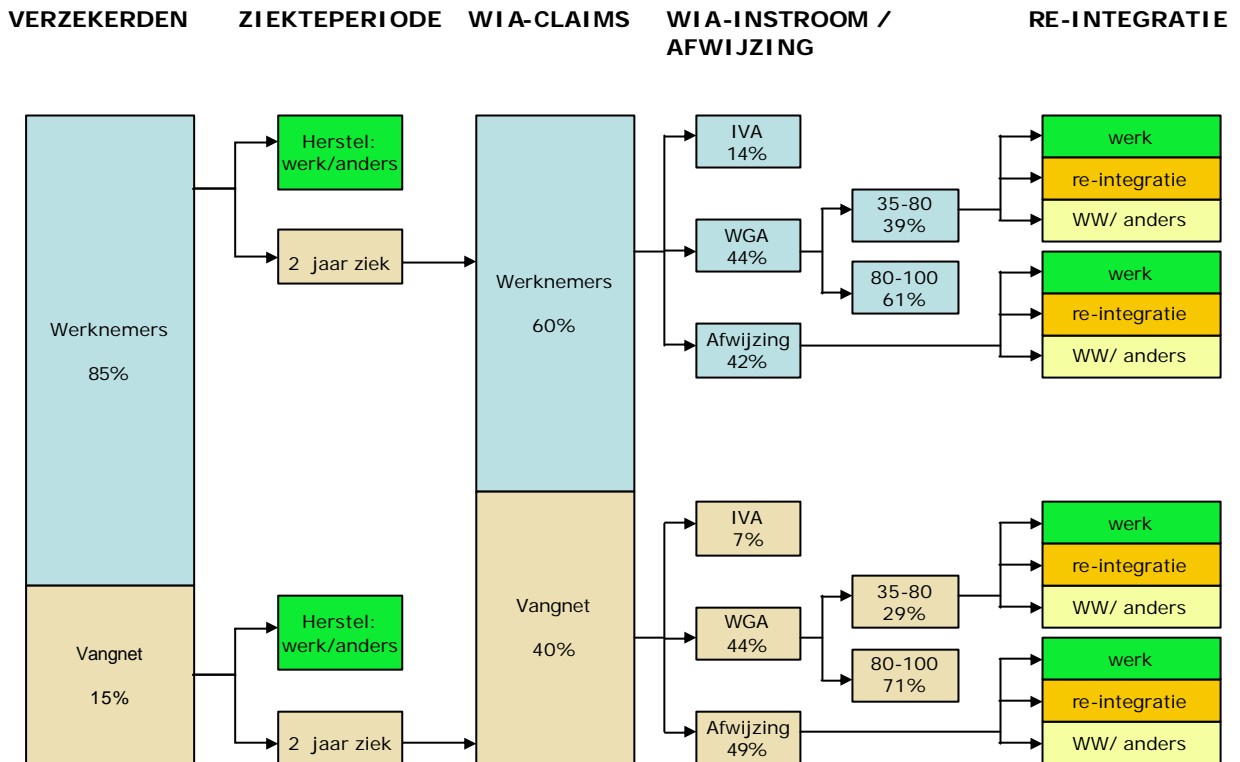
Een relatief klein percentage van de verzekerden is vangnetter, terwijl een relatief groot deel daarvan de WIA-poort bereikt en dus in aanmerking komt voor een WIA-claimbeoordeling. Van belang is nu te weten over wie we het hebben, wie zijn deze vangnetters, is de populatie waaruit ze voortkomen meer kwetsbaar, speelt er andersoortige problematiek die re-integratie in de weg staat? Vervolgens is het belangrijk te analyseren wat mogelijke oorzaken zijn van de duur van hun ziekteperiode. Gezien het uitgangspunt 'werk boven uitkering' is het tevens relevant te achterhalen wat de effecten van begeleiding en re-integratie zijn geweest. Waarom lukt het de ene vangnetter tijdens de ziekteperiode wel om te hervatten in (de oorspronkelijke functie of ander) werk en de ander niet? Wat is daaruit te leren?

Hetzelfde geldt ten aanzien van de feiten van instroom en afwijzing aan de WIA poort. Duidelijk is dat een relatief groot deel van de vangnetters afgewezen wordt. Leidt deze afwijzing tot een extra impuls in de zoektocht naar ander werk?

²⁶ Ook van deze paragraaf is dus veel informatie in eerdere kwartaalverkenningen terug te vinden. De gepresenteerde cijfers hebben betrekking op verschillende jaren. Daarom niet altijd zeer actueel, maar wel van indicatieve waarde.

Hieronder zetten we uiteen wat we weten over de doelgroep. Vervolgens proberen we aan de hand van bestaande analyses verklaringen te geven voor onder meer het relatief grote aandeel vangnetters bij de WIA-poort en leggen we diverse maatregelen op de weegschaal: wat zijn mogelijke effecten van deze maatregelen. Een en ander leidt naast een overzicht van wat we nu al weten, tot een pallet met nieuwe kennisvragen voor nader onderzoek.

Figuur 4.3 Stroomschema werknemers en vangnetters



Wettelijk kader

In het Burgerlijk Wetboek is vastgelegd dat wanneer een werknemer ziek wordt, de werkgever het loon twee jaar lang moet doorbetalen. De werkgever heeft daarnaast vanuit de Wet Verbetering Poortwachter (WVP) ook allerlei verplichtingen om de werknemer zo snel mogelijk weer te re-integreren. Voor zieke werknemers zonder werkgever (oproepkrachten, uitzendkrachten, zieke werklozen en mensen die ziek waren op het moment dat hun dienstverband eindigde) fungeert de Ziektewet als vangnet. UWV is verantwoordelijk voor de verzuimbegeleiding en re-integratie van deze groep gedurende de eerste twee ziektejaren; de ZW-arborol. In de Regeling procesgang is beschreven welke processtappen ten aanzien van de vangnetter gezet moeten worden door UWV en vangnetter. Zo moet UWV, bij dreigend langdurig ziekteverzuim, het verloop van het ziekteverzuim en de re-integratieactiviteiten vastleggen in een re-integratiedossier. Uiterlijk zes weken na de eerste ziektedag dient de verzekeringsarts (va) een probleemanalyse te maken. Deze bevat onder meer een beschrijving van de aard van de klachten, de diagnose (voor zover mogelijk), de behandeling en de prognose. Ook andere omstandigheden die van invloed zijn op het functioneren en de re-integratie worden beschreven (sociale omstandigheden en motivatie van de vangnetter). Als hieruit blijkt dat er nog mogelijkheden zijn om het werk te hervatten wordt een plan van aanpak opgesteld. Dit plan bevat afspraken over (de planning van) concrete re-integratieactiviteiten. Zowel de probleemanalyse als het plan van aanpak wordt in een overleg tussen UWV en vangnetter besproken. Naast de tussentijdse evaluatie (elke zes weken) van het plan van aanpak vindt om de 26 weken een opschudmoment (herijking) plaats in het kader van de richtlijn passende arbeid. Met andere woorden, ligt de re-integratie op koers of is aanpassing van de afspraken nodig? Tenslotte gelden ook voor UWV de verplichtingen in het kader van de WVP: UWV moet voor vangnetters die op of na 1 januari 2008 ziek zijn geworden een re-integratieverslag (RIV) opstellen als de vangnetter de einde wachttijd bereikt.

De Ziektewet²⁷ stelt dat iemand recht heeft op een uitkering zolang hij of zij door ziekte niet in staat is zijn/haar *eigen* arbeid te verrichten. Niet het verlies aan verdien capaciteit (zoals in de WAO en de WIA), maar de functie die men verrichtte voordat men uitviel, vormt het criterium waarlangs de arbeidsgeschiktheid beoordeeld wordt. Vangnetters hebben in de eerste twee ziektejaren wel de plicht om passende arbeid te aanvaarden, maar dit betekent niet dat ze hersteld verklaard kunnen worden. Het inkomen van vangnetters uit passende arbeid wordt verrekend met het ziekgeld. Als vangnetters verzaken mee te werken aan hun herstel en/of re-integratie kan UWV sancties toepassen. Kennisvragen zijn dan bij voorbeeld: Welke rol hebben deze sancties in de re-integratie? Hoe verloopt de zoektocht naar ander werk?

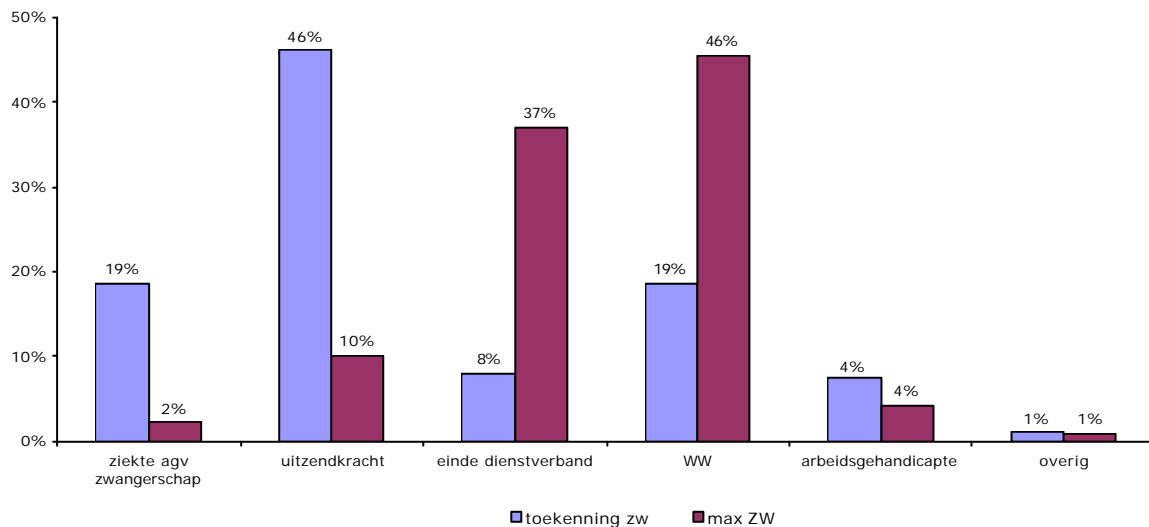
Verschillen in achtergrondkenmerken

Er zijn verschillen in achtergrondkenmerken tussen vangnetters en reguliere werknemers en tussen de deelgroepen van de vangnetters. Reguliere werknemers zijn *gemiddeld* ouder dan vangnetters. De uitzendkrachten zijn gemiddeld genomen echter jonger, de zieke werklozen ouder. Verder geldt dat reguliere werknemers gemiddeld genomen hoger zijn opgeleid en een hoger (maatgevend) uurloon ontvingen voordat zij ziek werden.

Risico op langdurig ziekteverzuim naar vangnetgroepen

In figuur 4.4 is de verdeling over vangnetgroepen weergegeven van de instroom in de ZW alsook van de mensen die uiteindelijk de einde wachttijd (maximumduur) bereiken. Deze afbeelding geeft een beeld van de ZW instroom eind 2005. De huidige verdeling wijkt hier niet noemenswaardig van af. In de ziekmeldingen hebben de uitzendkrachten een veel groter aandeel dan in de groep die de maximale duur van de ziektewetperiode bereiken. Hun ziekte duur is dus gemiddeld genomen aanmerkelijk korter.

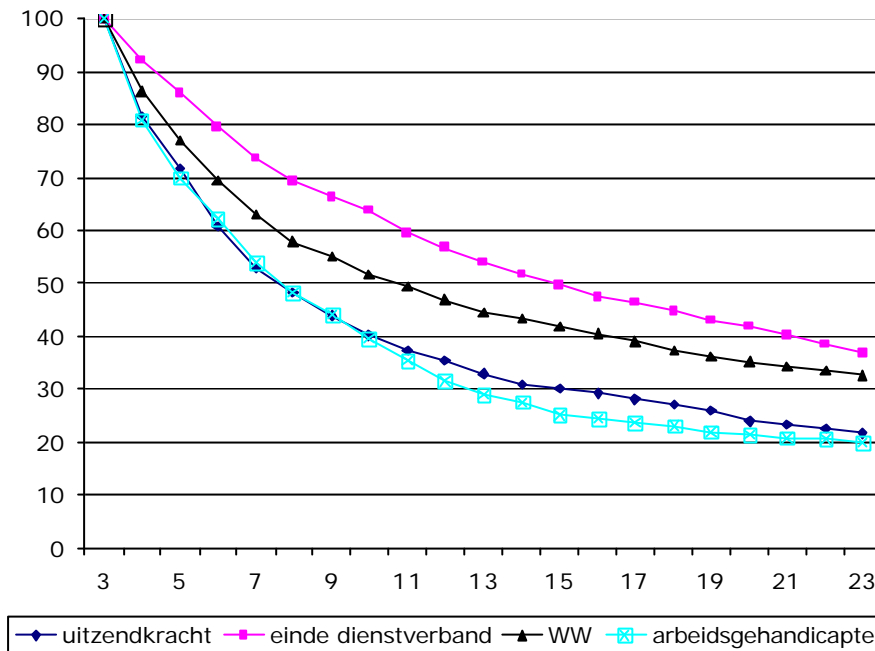
Figuur 4.4 Verdeling ZW-instroom (n=30.338) en ZW-maximumduur (n=1.472) naar vangnetgroep, cohort oktober 2005



Van de instromers in de Ziektewet zijn – uit oogpunt van de WIA instroom – de kortdurende gevallen minder interessant. Daarom zoomen we in figuur 4.5 verder in op het verloop in de ziektewet vanaf drie maanden. Naarmate iemand langer ziek is, wordt de kans op uitstroom lager en de kans om de maximumduur te bereiken hoger. Duidelijk is dat einde dienstverbanders vaker ziek blijven. Na 12 maanden is 57% nog ziek, ten opzichte van 47% bij zieke werklozen en slechts 31 en 35% bij uitzendkrachten en herintredende ao'ers.

²⁷ Artikel 19 lid 1 ZW: de verzekerde heeft bij ongeschiktheid tot verrichten van zijn arbeid als rechtstreeks en objectief medisch vast te stellen gevolg van ziekte recht op ziekgeld overeenkomstig het bij of krachtens deze wet bepaalde.

Figuur 4.5 Blijfaandeel vanaf drie maanden ziekte per vangnetgroep en maand (cohort oktober 2005)²⁸



Hierbij staan de volgende vragen open:

We weten momenteel niet van alle vangnetters waar zij na beëindiging van de Ziektewetuitkering terechtkomen, afgezien van werkherhaving of een WW-uitkering: moeten zij een beroep op de bijstand doen of is een eventuele partner verantwoordelijk voor het inkomen? Interessant is ook te weten in welke opzichten zij verschillen van de groep die (nog) niet is uitgestroomd. Kunnen we klantprofielen schetsen op basis waarvan een differentiatie kunnen maken naar effectieve verzuimbegeleiding? En moeten deze klantprofielen voor mensen die zich in een later stadium in het verzuimtraject bevinden, worden bijgesteld? Welke maatregelen hebben al dan niet een bijdrage geleverd aan eventuele re-integratie van diverse vangnetgroepen? Plus: hoe kun je potentieel langdurig verzuim vroegtijdig signaleren?

Over de verschillen in gezondheidsklachten van vangnetters ten opzichte van reguliere werknemers geven de eerste uitkomsten van het onderzoek "De weg naar de WIA" een beeld²⁹. Het betreft hier informatie over negen maands zieken. Vangnetters geven veel vaker aan dat zij een slechte gezondheid ervaren (37 versus 14%). Ook de verandering van de gezondheidsklachten sinds de ziekmelding is ongunstiger bij vangnetters: een derde geeft een verslechtering aan tegenover 18% bij werknemers. Een vergelijking qua diagnoses levert een verschil op ten aanzien van reden van uitval: vangnetters melden vaker fysieke en psychische klachten dan werknemers. Binnen het vangnet hebben de groepen werklozen en uitzendkrachten relatief vaker fysieke dan psychische klachten. Psychische klachten komen juist vaker voor bij de einde dienstverbanders. Deze uitkomsten verschillen enigszins van de verdeling naar hoofddiagnoses ten tijde van de WIA-claimbeoordeling. Na twee jaar ziekte ligt het aandeel psychische aandoeningen bij vangnetters hoger dan het aandeel fysieke aandoeningen. Dit heeft waarschijnlijk te maken met een verandering in de ziektepopulatie gedurende de ZW-periode, waarbij vangnetters met psychische klachten langer ziek blijven.

Wat maakt vangnetters tijdens de wachttijd tot een kwetsbare groep?

In vergelijking tot reguliere werknemers blijkt het moeilijk te zijn om vangnetters gedurende de twee jaar wachttijd te re-integreren. Dit vormt aanleiding om diverse factoren zoals achtergrondkenmerken, nevenproblematiek, de (on)mogelijkheden wat betreft re-integratie in de wet- en regelgeving en de uitvoeringspraktijk nader onder de loep te nemen.

²⁹ "Vangnetters en profil", onderdeel van het onderzoek 'De weg naar de WIA', APE/Astri, augustus 2008, nog in bewerking

- **Vangnetters hebben geen werkgever meer**

Een groot deel van de problematiek van vangnetters hangt samen met het feit dat zij geen werkgever hebben. De prikkels in de WVP en de Verlengde Loondoorbetaling bij Ziekte (VLZ) zijn vooral gericht op de relatie tussen werkgever en werknemer, waarbij beiden belang hebben bij werkherhaving. Voor werknemers is het mogelijk om bij ziekte langzaam te hervatten. Daarbij kunnen aanpassingen in urenomvang en/of takenpakket ingezet worden als re-integratie-instrument. Dit ligt bij vangnetters veel ingewikkelder, omdat ze alleen via het zogenaamde tweede spoor³⁰ te herplaatsen zijn. Uit onderzoek is naar voren gekomen dat het tweede spoor slechts in ongeveer 10% van alle gevallen wordt ingezet bij werknemers.

- **Vangnetters vinden moeilijker een nieuwe werkgever**

In tegenstelling tot reguliere werknemers is er bij vangnetters ook geen sprake van een persoonlijke band met de 'werkgever'. Voor een zieke vangnetter die de werkgever niet kent zal een werkgever minder snel bereid zijn om functie en takenpakket aan te passen aan diens arbeidsvermogen dan voor een bekende.

Daarnaast mag sinds het vervallen van de wet Rea geen 'no risk polis'³¹ meer voor vangnetters worden ingezet. Werkgevers kunnen huiverig zijn om iemand met gezondheidsklachten in dienst te nemen. De ziekte of handicap kan immers tot extra ziekteverzuim leiden en de werkgever moet tijdens ziekte het loon doorbetalen. Het financiële risico hiervan wordt niet gedekt voor personen die de wachttijd van twee jaar nog niet hebben vervuld.

- **Wet- en regelgeving bestendigen het beeld van arbeidsongeschiktheid**

Het criterium voor ziekte in de zin van de Ziektewet is "ongeschikt voor eigen werk". In de Ziektewet wordt gekeken naar de laatst verrichte arbeid, enkele uitzonderingen daargelaten³².

Dit ziektecriterium vormt een belangrijk obstakel. Een vangnetter kan alleen hersteld verklaard worden als hij geschikt is voor de laatst verrichte functie. Ook al kan hij wel ander werk doen, met gelijke loonwaarde, dan nog blijkt hij ziek krachtens de Ziektewet. Deze benadering van het begrip arbeidsongeschiktheid in de Ziektewet kan overigens ook leiden tot bestending van het beeld 'ziek te zijn'.

Alleen wanneer de vangnetter vanuit zichzelf gemotiveerd is om aangepast werk te gaan verrichten of als UWV hem/haar daartoe weet te bewegen (al dan niet met sancties) gebeurt dit. Zowel het motiveren van de cliënt als het vinden van aangepast werk is niet gemakkelijk en kost doorlooptijd.

- **Nieuwe wet biedt slechts ten dele verruiming van mogelijkheden**

De wet 'activering vangnetters' is per 1 januari 2008 ingegaan en gaat in navolging van de WW ervan uit dat het begrip passende arbeid ieder halfjaar verruimd dient te worden. Van iemand mag dan worden gevraagd een functieniveau lager te zoeken naar passende arbeid. In de praktijk voegt deze wet echter weinig toe aan de mogelijkheden van UWV. Het grootste deel van de vangnetters is laag geschoold en heeft op een laag functieniveau gewerkt. Alleen voor de kleine groep hoog opgeleiden zijn de mogelijkheden voor het laten aanvaarden van aangepast werk nu verruimd. Daarnaast verlangt deze wet van het UWV een volledige uitvoering van aan de werkgevers in het kader van de WVP opgedragen taken.

- **Nevenproblematiek lijkt snelle re-integratie mede in de weg te staan.**

In de vorige UKV is uitgebreid ingegaan op verschillen en overeenkomsten tussen de verschillende subgroepen in het vangnet en is ook beschreven dat, naast gezondheidsproblemen, ook vaak andere factoren aanwezig zijn die herstel en werkherhaving belemmeren. Vangnetters hebben een lossere binding met de arbeidsmarkt, ongunstigere sociaal-demografische kenmerken en ervaren hun gezondheid als slechter in vergelijking tot langdurig zieke werknemers.

Daarnaast speelt bij hen vaker nevenproblematiek die adequate re-integratie in de weg staat, zoals zorgtaken voor kinderen en/of andere familieleden.

³⁰ Eerste spoor activiteiten zijn gericht op werkherhaving binnen het bedrijf waar de werknemer een dienstverband heeft en tweede spoor houdt in dat activiteiten gericht zijn op re-integratie bij een andere werkgever.

³¹ Als iemand onder de 'no risk polis' valt (art 29b ZW) in het kader van de WIA en/of op basis van de oude regeling van de arbeidsgehandicapte status, betekent dit dat het financiële risico van de werkgever die hem/haar aanneemt grotendeels wordt gedekt als de werknemer door ziekte uitvalt gedurende de eerste vijf jaar van het dienstverband. Daarnaast krijgt de werkgever premiekorting. Deze polis is sinds de afschaffing van de Wet Rea niet meer van toepassing voor de Ziektewet.

³² Wanneer de laatste verrichte functie heel kort heeft geduurd en men deed daarvoor langdurig andere arbeid wordt dat als "eigen werk gezien" en bij personen die een claimbeoordeling gehad hebben, gelden de daarin geduide functies als "eigen werk".

Re-integratiemogelijkheden vangnetters en werknemers vergeleken

Waarom is het gedurende de twee jaar durende wachttijd moeilijk om vangnetters te re-integreren? UWV is geen werkgever en kan daardoor geen re-integratieinstrumenten inzetten als herziening taken en uren, werkplekaanpassingen, geleidelijke opbouw van werkhervatting e.d. Ook heeft UWV niets in de preventieve sfeer kunnen doen. De werknemers (lees vangnetters) "stromen ziek de afdeling ZW binnen".

In vergelijking met werkgevers en arbodiensten verschilt de werkgeversrol van UWV ten aanzien van vangnetters - samenvattend - op de volgende kernpunten, met even zovele daarbij horende kennisvragen:

- Het betreft grotendeels mensen met multiproblematiek, wat re-integratie bemoeilijkt. Dat leidt tot vragen als: welke zijn dat, wat is het belang ervan, hoe er mee om te gaan en hoe zijn die te pareren
- Een werkplek waarin de vangnetters geleidelijk kunnen hervatten in aangepast werk ontbreekt. Hier komen vragen naar boven als hoe is zoiets bij anderen te vinden, hoe is die werkgever daartoe te verleiden
- Het is onaantrekkelijk en financieel riskant voor werkgevers om vangnetters aan te nemen; is dat te kwantificeren en te compenseren?
- Vangnetters die in ander werk zouden kunnen hervatten, kunnen niet als hersteld worden gemeld en zij behouden recht op uitkering. Hierdoor worden zij niet gestimuleerd in het zoekgedrag naar aangepast werk. Hoe is dat te ondervangen?

UWV als uitvoerder van de Ziektewet heeft, gezien bovenstaande punten, een achterstand ten opzichte van reguliere werkgevers. De vraag is of en in welke mate UWV gebruik kan maken van inzichten en werkmethoden zoals deze gebruikelijk zijn bij reguliere werkgevers om bovengenoemde nadelen verkleinen.

Daarbij dient zich de vraag aan: *Welke instrumenten zijn wenselijk om te worden ingezet, voor wie, en op welk moment?*

Een goede en adequate inrichting van de arborol is een belangrijke noodzakelijke voorwaarde voor re-integratie maar niet voldoende. Daarnaast zijn andere factoren van invloed, bijvoorbeeld de aanwezigheid van banen, bereidheid van werkgevers om deze banen ter beschikking te stellen aan mensen met een 'vlekje', instrumenten die het plaatsen van werkzoekenden bevorderen (loonkostensubsidie, no riskpolis) en gemotiveerde werkzoekenden. Hoe is een en ander te beïnvloeden?

Hoe kan UWV re-integratie in eigen of passend werk bevorderen?

Een lage uitstroom uit het vangnet impliceert een groter risico op het bereiken van einde wachttijd en een uitkering in het kader van de WIA. Anders gesteld: het vroegtijdig verhogen van arbeidsdeelname van vangnetters is belangrijk om langdurig verzuim te voorkomen. Hieronder zullen we daarom verder inzoomen op aspecten die een rol spelen bij de twee jaar wachttijd van vangnetters en daarbij een vergelijking maken met de loondoorbetalingsperiode van werkgevers in geval van ziekte bij een werknemer.

De eerste vraag is of en in hoeverre bij vangnetters gesproken kan worden van eigen werk. Voor sommige vangnetters zal gelden dat zij al jarenlang ongeveer dezelfde soort werkzaamheden verrichten, zij het op tijdelijke contracten bij verschillende werkgevers. Ook kan het zijn dat ze via uitzendbureaus een reeks van heel verschillende functies hebben uitgeoefend, waarbij alleen de laatste functie de referentie vormt voor arbeidsongeschiktheid. Bij mensen die uitvielen terwijl het dienstverband afliep kan ook sprake zijn van een jarenlang dienstverband bij dezelfde werkgever. Bij zieke WW-werklozen kan het echter al een geruime tijd geleden zijn dat zij voor het laatst gewerkt hebben en is het eigen werk vooral een papieren definitie. Afhankelijk ook van de diagnose en prognoses met betrekking tot het ziektebeeld kan UWV kiezen voor een aanpak die vooral gericht is op herstel en terugkeer in de oude functie, of een aanpak waarbij de focus vooral ligt op hervatting in ander werk. De vraag is wanneer en voor wie welke focus het meest zinvol is. En ook hoe is dat te onderkennen, op welk moment is dat zinvol, welke informatie is daarvoor nodig en hoe kan die efficiënt worden verkregen?

Deze focus bepaalt ook de inzet van arbo-instrumenten. Bij een focus op herstel zou bijvoorbeeld gebruik gemaakt kunnen van wachtlijstbemiddeling of doorverwijzing naar gangbare therapieën, zoals een rugschool. Deze instrumenten worden door arbodiensten bij reguliere werknemers regelmatig ingezet. Binnen UWV zijn diagnoseprotocollen ontwikkeld gericht op werkhervatting en behandeling. Inmiddels worden vanuit het verzekeringsgeneeskundig kenniscentrum diverse pilots uitgevoerd om deze medische protocollen ook toe te passen op de groep vangnetters. Daarmee

kan in een vroeg stadium een inschatting worden gemaakt welke weg met welke tijdslijn het best kan worden bewandeld gericht op herstel. Een herstelmelding betekent uitstroom uit de Ziektewet. De leereffecten van het opzetten en gebruik van dergelijke protocollen zijn vermoedelijk legio.

Bij een focus op werkhervatting in ander werk kan een traject ingezet worden bij een re-integratiebedrijf. Voor personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt zijn er steeds meer projecten om arbeidsritme op te doen en weer te wennen aan het levensritme en de vaardigheden die daarbij horen, vergelijkbaar met de work-first projecten zoals deze bij diverse gemeenten gebruikelijk zijn. Belangrijke vragen hierbij zijn *hoe kom je bij de geschikte werkgever, welke soort baan voor welke beperking* alsook *op welke wijze* kan het vertrouwen van werkgevers vergroot worden om mensen met een vlekje daadwerkelijk een kans te geven? Zijn hier structuren en patronen in te vinden, en welke informatie is daarbij nodig, en hoe kun je die informatie krijgen?

Bij de WIA poort

Vangnetters blijken bij de claimbeoordeling vaker psychische klachten te hebben dan reguliere werknemers. Hierbij is gecorrigeerd voor verschillen in leeftijd- en geslachtsamenstelling. Binnen deze categorie zijn voor zowel vangnetters als werknemers de depressieve episode en overspannenheid de meest voorkomende diagnoses. Fysieke klachten komen in vergelijkbare mate bij beide groepen voor.

Eenmaal bij de WIA poort aangekomen blijkt wel dat vangnetters bij de claimbeoordeling vaker een afwijzing ontvangen dan reguliere werknemers. Dit hangt in overgrote mate samen met verschillen in achtergrondkenmerken. Die zijn immers van invloed op de kans om afgewezen te worden aan de WIA-poort.

Ter illustratie het volgende voorbeeld: wanneer een vangnetter laag opgeleid is, huishoudelijk werk verricht heeft met een laag uurloon, en is uitgevallen met psychische klachten, dan zou hij/zij theoretisch gezien licht productiewerk kunnen verrichten, dat voornamelijk lichamelijke belasting geeft. Daarmee is geen sprake meer van verlies van verdiensten door ziekte of gebrek (conform het criterium van de WAO en WIA) en daarmee is iemand op theoretische gronden arbeidsgeschikt en heeft geen recht op een uitkering.

Relatieve groei vangnetters in de WIA vraagt aandacht

Het relatieve aandeel van vangnetters dat de WIA poort bereikt is zoals eerder gezegd groot. Als het aandeel van flexibele krachten op de arbeidsmarkt toeneemt kan het aandeel vangnetters aan de WIA poort verder toenemen. Als bij de voortdurende participatievergroting ook zwakkere arbeidskrachten aan het werk komen, maar dan vooral in tijdelijke banen, zal ook langs die lijn de vangnetproblematiek verder in belang toenemen.

Daarnaast kan het draaideurverschijnsel³³ in belang toenemen als meer mensen een terugkerend beroep doen op de Ziektewet. Dit betreft mensen die na een afwijzing voor de WIA (of door aSB) via de WW of tijdelijk werk weer ziek zijn geworden.

In deze paragraaf hebben we ons vooral gericht op re-integratie waarbij een vergelijking is gemaakt tussen vangnetters en reguliere werknemers tijdens de ziektewetperiode. Interessant is om naast een vergelijking met reguliere werknemers en een knelpuntanalyse ons alsnog te focussen op het stroomschema (figuur 4.3). Ook vanuit de WGA en vanuit de groep 35-minners hervatten mensen uit de vangnetcategorie in werk. De vraag is, wat kenmerkt deze personen? Welke factoren, professionele interventies en maatregelen hebben al dan niet bijgedragen aan deze werkhervatting? Welke interventies zijn wenselijk en op welk moment moeten deze worden ingezet Al met al is er genoeg reden om extra aandacht op de vangnetters te richten, zowel tijdens als na de ziekteperiode.

4.3 Wajong

In de vorige Kwartaalverkenningen is uitgebreid aandacht besteed aan de resultaten van de tweede fase van het dossieronderzoek³⁴. Hierbij stonden de participatiemogelijkheden en de

³³ Dit is in de UKV van 2008-I uitgebreid aan de orde geweest in paragraaf 4.1.

³⁴ Het onderzoek is uitgevoerd op drie kantoren (Arnhem, Utrecht en Den Haag) en heeft betrekking op de instroomjaren 2002 tot en met 2006. Van een kwart van de instroom zijn de dossiers bekeken (in totaal 1.500 dossiers). De dossieranalyse is uitgevoerd door een team van ervaren arbeidsdeskundigen en verzekeringsartsen. De resultaten van de eerste fase van het dossieronderzoek zijn opgenomen in het

participatiestatus van de recente Wajonginstroom centraal. In deze UKV gaan we in op de vraag hoe het staat met de participatie van de totale Wajong populatie (zittend bestand), oftewel hoeveel Wajongers werken er. De laatste analyse dateert van eind 2005. Toen werkte 25% van de Wajongers: 9% bij een reguliere werkgever en 16% had een WSW dienstverband. Doordat de informatie uit de Polisadministratie nog niet beschikbaar was, was er vanaf 2006 geen zicht meer op de ontwikkeling van werkende Wajongers. Inmiddels kan op basis van een eerste set gegevens uit de Polisadministratie³⁵ een eerste verkenning van het aantal werkende Wajongers worden uitgevoerd. In deze paragraaf wordt ingegaan op de ontwikkeling van het aantal werkende Wajongers en wordt bekeken wie er werkt.

Ontwikkeling werkende Wajongers

Uit tabel 4.3 blijkt dat het aantal werkenden Wajongers tussen eind 2005 en eind 2007 is gestegen. In 2007 neemt ook het aandeel werkende Wajongers toe: 27% werkt. Het aantal werkende Wajongers stijgt dus meer dan het totale aantal Wajong uitkeringen.

In tabel 4.3 is ook onderscheid gemaakt tussen het aantal werkenden bij een reguliere werkgever en het aantal Wajongers met een WSW dienstverband. Om het aantal WSW dienstverbanden over de verschillende jaren met elkaar te kunnen vergelijken zijn WSW dienstverbanden op een andere manier geteld dan in eerdere Kwartaalverkenningen³⁶. Hierdoor kunnen de cijfers afwijken van eerder gepresenteerde cijfers. Verder moet nog worden opgemerkt dat het er – door de aanlooperperiode van de Polisadministratie - in 2006 mogelijk sprake is van een onderschatting van het aantal werkenden. Daarom wordt in deze analyse de stand van zaken eind 2007 vergeleken met die van eind 2005.

Tabel 4.3 Ontwikkeling werkende Wajongers, ultimo 2005 tot en met ultimo 2007

	2005	2006	2007
aantal Wajongers	147.161	155.860	166.805
aantal werkende Wajongers	38.733	39.814	45.613
waarvan bij reguliere werkgever	14.261	15.485	21.203
waarvan in WSW	24.472	24.329	24.410
% werkenden	26,3%	25,5%	27,3%
% <i>werkend bij reguliere werkgever</i>	9,7%	9,9%	12,7%
% <i>werkend in WSW</i>	16,6%	15,6%	14,6%

Ten opzichte van eind 2005 is het aantal werkende Wajongers dat bij een reguliere werkgever werkt met bijna 50% gestegen. Hiermee stijgt het percentage Wajongers dat bij een reguliere werkgever werkt van 10%³⁷ eind 2005 naar 13% eind 2007. Het aantal Wajongers dat in de WSW werkt is al jaren stabiel. Ook het totale aantal dienstverbanden in de WSW is de afgelopen jaren vrij stabiel gebleven: van 98.310 eind 2004 tot 99.795 eind juni 2007. De wachtlijst is daarentegen fors toegenomen, van ruim 13.000 eind 2004 tot bijna 21.000 eind juni 2007³⁸. Hoeveel Wajongers op de wachtlijst staan is niet bekend. Wel wordt onderzoek gedaan naar de dynamiek op de SW-wachtlijst (in twee regio's). Hierbij wordt ook bekeken welk percentage van de mensen op de WSW wachtlijst een Wajong uitkering heeft.

Hoe is de stijging van het aantal werkenden te verklaren? Allereerst moet worden opgemerkt dat het aantal dienstverbanden in 2005 en 2007 uit andere bronnen komt. Tot 2005 werd gebruikt gemaakt van de verzekerdenadministratie³⁹, vanaf 2006 gaat het om inkomstenverhoudingen die in de Polisadministratie zijn geregistreerd. Door deze verandering in systematiek is het mogelijk

Kenniscahier 07-01 'De groei van de Wajonginstroom', de tweede fase ging over de participatiemogelijkheden en deze resultaten zijn opgenomen in Kenniscahier 08-01 'De participatiemogelijkheden van de Wajonginstroom'.

³⁵ Op basis van gegevens geleverd uit de Polisadministratie ultimo 2007

³⁶ In eerdere Kwartaalverkenningen werd een WSW dienstverband geteld op basis van sector en bedrijfscode. Omdat bedrijfscode niet in de Polisadministratie zit en omdat bij een deel van de dienstverbanden sector onbekend is, is het aantal WSW dienstverbanden bepaald op basis van de bruto besparing WSW die in de AO informatie te vinden is. Overigens is vóór 2006 de code WSW rechtstreeks te halen uit de AO informatie.

³⁷ Door de nieuwe telling van het aantal WSW dienstverbanden wijkt dit percentage af van de eerder vastgestelde 9%.

³⁸ Cijfers over WSW dienstverbanden en WSW wachtlijst zijn te vinden in de WSW statistiek 1^e halfjaar 2007, Research voor Beleid.

³⁹ Het gaat hier om de vroegere VPD (verzekerde personen en dienstverbanden) bestanden.

dat bepaalde inkomstenverhoudingen (zoals stages of andere kleinere banen) die in de Polisadministratie worden geregistreerd in het verleden niet als dienstverband werden gemeld. Een deel van de stijging van het aantal werkenden kan hiervan het gevolg zijn. Dit zou dan vooral gelden voor de registratie van dienstverbanden die korter duren dan 2 jaar. Voor langer lopende dienstverbanden kunnen we namelijk vaststellen dat het overgrote deel (95%) ook in 2005 is geteld.

Een andere verklaring voor de stijging van het aantal werkende Wajongers is de verandering van de samenstelling van de Wajong populatie. Door de groei van de instroom de laatste jaren is het aandeel jongeren in de Wajong populatie toegenomen. In 2005 was 23% jonger dan 25 jaar, in 2007 is dit gestegen naar 26%. Omdat jongeren vaker werken dan ouderen zal het aandeel werkenden toenemen.

Verder is uit het dossieronderzoek gebleken dat Wajongers die de laatste jaren zijn ingestroomd steeds meer arbeidsmogelijkheden hebben. Zo werd in 2002 37% van de instroom in staat geacht tot loonvormende arbeid, in 2006 is dit gestegen naar 47%. Aan de ene kant komt dit omdat er meer Wajongers met een praktijkschoolachtergrond (met veelal lichte tot zeer lichte verstandelijke beperkingen⁴⁰) en meer Wajongers met ontwikkelingsstoornissen als ADHD en vooral autisme zijn ingestroomd. Deze groepen hebben naar verhouding meer participatiemogelijkheden. Aan de andere kant blijkt ook dat binnen deelgroepen de participatiemogelijkheden zijn toegenomen (zie Kenniscahier 08-01 'De participatiemogelijkheden van de Wajonginstroom'). Deze ontwikkelingen bij de instroom zullen ertoe leiden dat naar verhouding steeds jongere Wajongers werken. Dit zal een versterkend effect hebben op het aantal werkende Wajongers.

Tot slot kan de economie een rol spelen. Doordat er tot en met 2007 sprake is van een aantrekkelijke economie hebben wellicht meer Wajongers een arbeidsplaats kunnen vinden.

Werkende Wajongers naar kenmerken

Welke Wajongers werken er? In tabel 4.4 is het percentage werkende Wajongers eind 2007 naar leeftijd, geslacht en diagnosegroep opgenomen.

Leeftijd

Wajongers tussen de 20 en 25 jaar werken met 34% het vaakst. In de leeftijdsgroepen daarna neemt het aandeel werkenden af. Van de 18- en 19-jarige Wajongers werkt 29%. Dit is opvallend omdat uit het dossieronderzoek is gebleken dat een groot deel van deze groep nog op school zit. Het is daarom de vraag in hoeverre het hier gaat om stages en/of kleine (bij)baantjes. Om hier zicht op te krijgen is aanvullende informatie uit de Polisadministratie nodig. Wat betreft de verhouding tussen werken bij een reguliere werkgever en werken in de WSW is vanaf 35 jaar een omslag te zien. Het overgrote deel van de werkende Wajongers boven de 35 jaar werkt in de WSW. Bij de jongere leeftijdsgroepen is dit beeld precies andersom, deze Wajongers werken meer bij een reguliere werkgever dan in de WSW.

Het verschil tussen ouderen en jongeren kan ten eerste worden verklaard door verschillen in ziektebeelden. Zo hebben jongere Wajongers veel vaker ontwikkelingsstoornissen dan ouderen. In de laatste jaren is vooral het aantal Wajongers met (zeer) licht verstandelijke beperkingen toegenomen. Wajongers uit oudere instroomjaren hebben gemiddeld zwaardere beperkingen. Bovendien stromen de kansrijke jongere Wajongers uit in de eerste jaren na instroom. Na tien uitkeringsjaren neemt de uitstroom en daarin vooral de categorie uitstroom wegens herstel sterk af. De populatie oudere Wajongers heeft daardoor minder participatiemogelijkheden dan de populatie jonge Wajongers. Ook de steeds grotere aandacht voor de mogelijkheden in plaats van beperkingen zal een rol spelen. Wajongers die nu instromen worden veel meer gestimuleerd een baan bij een reguliere werkgever te zoeken.

Geslacht

Mannelijke Wajongers werken relatief vaker dan vrouwelijke. Dit geldt voor alle leeftijdsgroepen. Van de mannelijke Wajongers werkt 32%, van de vrouwelijke Wajongers 22%. Opvallend is dat ongeveer evenveel vrouwen bij een reguliere werkgever als in de WSW werken. Mannen werken vaker in de WSW. Dit verschil komt doordat in de oudere leeftijdsgroepen maar een klein deel van de vrouwen in de WSW werkt. Van de Wajongers vanaf 35 jaar werkt 23% van de mannen in de

⁴⁰ Bij een zeer licht verstandelijke beperking is (volgens de DSM IV) sprake van een IQ tussen de 71 en 85, bij een licht verstandelijke beperking van een IQ tussen 50 en 70.

WSW tegenover 13% van de vrouwen. Bij Wajongers tot 35 jaar is dit verschil minder groot, in deze groep werkt 12% van de mannen en 9% van de vrouwen in de WSW.

Hoewel in de werkzame bevolking ook meer mannen werken dan vrouwen (54% van de werkzame bevolking is man, 46% is vrouw) is het verschil in de Wajong groot. Van de werkende Wajongers is 64% man en 36% vrouw. Het is de vraag waarom vrouwen zoveel minder werken. In het dossieronderzoek is geconstateerd dat bij instroom meer participatiepotentieel wordt toegedicht aan mannen dan aan vrouwen. Vrouwen blijken vaker tijdelijk geen duurzaam benutbare mogelijkheden te hebben omdat ze wegens een observatie of (dag)behandeling (in een AWBZ erkende instelling) momenteel niet beschikbaar voor arbeid zijn. Mogelijk zijn ze dit na de behandeling wel. Om de verschillen tussen mannen en vrouwen wat betreft participatiemogelijkheden in de Wajong goed te kunnen duiden is nadere analyse nodig. Vragen die hierbij spelen zijn: Zijn er verschillen in aard en ernst van de ziektebeelden en beperkingen? Zijn er verschillen in waar mannen en vrouwen werken en wat voor soort werk ze doen? Is er voor vrouwen evenveel geschikt werk beschikbaar als voor mannen? Zijn er verschillen in inzet van re-integratiemiddelen? Inzicht in dit soort vragen is nodig om na te kunnen gaan of de participatie van vrouwen in de Wajong verhoogd kan worden.

Tabel 4.4 Werkende Wajongers naar kenmerken, eind 2007

	aantal Wajongers	aantal werkenden	% werkenden	% werkend bij reguliere werkgever	% werkend in WSW
leeftijdsklasse					
18-19 jaar	13.320	3.909	29%	27%	2%
20-24 jaar	30.447	10.480	34%	25%	10%
25-34 jaar	40.132	11.935	30%	16%	14%
35-44 jaar	37.055	9.146	25%	6%	18%
45 -54 jaar	28.674	6.704	23%	3%	20%
55 jaar en ouder	17.177	3.439	20%	2%	18%
geslacht					
man	92.693	29.185	32%	14%	18%
vrouw	74.084	16.419	22%	11%	11%
diagnosegroep					
ontwikkelingsstoornissen*	83.643	26.616	32%	15%	17%
psychische ziektebeelden	29.711	5.174	17%	12%	5%
somatische ziektebeelden	36.312	9.515	26%	12%	14%
onbekend	17.139	4.308	25%	4%	21%
totaal	166.805	45.613	27%	13%	15%

* verstandelijke beperking en overige ontwikkelingsstoornissen

Diagnosegroep

Wat betreft diagnosegroep werken Wajongers met een ontwikkelingsstoornis het meest (32%). Onder de groep met ontwikkelingsstoornissen vallen zowel Wajongers met verstandelijke beperkingen als Wajongers met andere ontwikkelingsstoornissen, zoals stoornissen in het autistisch spectrum⁴¹. Wajongers met een psychisch ziektebeeld werken het minst (17%). Wel werken Wajongers met een psychisch ziektebeeld relatief vaker bij een reguliere werkgever dan in de WSW.

In tabel 4.5 is het percentage werkende Wajongers opgenomen voor de tien meest voorkomende diagnoses binnen de diagnosegroepen psychische en somatische ziektebeelden. Binnen de groep met psychische ziektebeelden werken Wajongers met ernstige (psychiatrische) ziektebeelden als schizofrenie, persoonlijkheidsstoornissen en psychosen minder. Wajongers met minder ernstige ziektebeelden als overspannenheid (surmenage) en reacties op ernstige stress werken relatief

⁴¹ In eerdere analyses is een onderscheid gemaakt tussen de diagnosecodes P697 (verstandelijk beperkt) en P699 (overige psychische stoornissen). Omdat uit het dossieronderzoek is gebleken dat de groep met diagnosecode P699 zowel bestaat uit Wajongers met een verstandelijke beperking als Wajongers met andere ontwikkelingsstoornissen, zijn deze twee diagnosecodes samengevoegd tot de groep ontwikkelingsstoornissen. Voor het totale Wajongbestand is het niet mogelijk een betere indeling te maken, omdat de nieuwe CAS codes pas vanaf eind 2007 worden gehanteerd.

vaker. Binnen de diagnosegroep somatische ziektebeelden zijn het ook de Wajongers met ernstige ziektebeelden zoals aangeboren afwijkingen die naar verhouding het minst werken. Wajongers met diagnoses als gehoorverlies en epilepsie werken binnen deze groep relatief vaak.

Voor de ontwikkelingsstoornissen is een nadere onderverdeling van het zittend bestand niet mogelijk, omdat het overgrote deel van deze groep de diagnose verstandelijk beperkt of overige psychische stoornissen heeft. Voor de recente instroom is op basis van het dossieronderzoek wel een beeld te geven. Wajongers met zware of matig verstandelijke beperkingen werken nauwelijks, van Wajongers met zeer licht verstandelijke beperkingen werkt de meerderheid. Van de Wajongers met autisme of andere ontwikkelingsstoornissen werkt circa een derde.

Tabel 4.5 Werkende Wajongers naar top 10 diagnoses psychische en somatische ziektebeelden, eind 2007

	Aantal Wajongers	aandeel in psychische ziektebeelden	% werkend	% bij reguliere werkgever	% werkend in WSW
Psychische ziektebeelden					
P680: Schizofrenie	6.440	22%	11%	7%	4%
P643: Emotioneel instabiele persoonlijkheidsstoornis (incl. borderline)	3.234	11%	18%	17%	2%
P648: Overige specifieke persoonlijkheidsstoornissen	2.601	9%	21%	16%	5%
P689: Overige niet-organische psychosen	1.903	6%	15%	8%	7%
P649: Persoonlijkheidsstoornis / karakterneurose	1.683	6%	17%	9%	8%
P629: Overige reacties op ernstige stress	1.552	5%	26%	7%	19%
P652: Depressieve episode	1.490	5%	21%	16%	5%
P651: Bipolaire affectieve stoornis	815	3%	20%	15%	5%
P619: Surmenage / aanpassingsstoornissen nno	774	3%	34%	25%	9%
P620: Posttraumatische stress-stoornis	729	2%	19%	17%	1%
Overige psychische diagnosecodes	8.490	29%	18%	13%	5%
Totaal psychische ziektebeelden	29.711	100%	17%	12%	5%
	Aantal Wajongers	aandeel in somatische ziektebeelden	% werkend	% bij reguliere werkgever	% werkend in WSW
Somatische ziektebeelden					
N309: Aangeboren afwijking van het zenuwstelsel	3.353	9%	25%	12%	13%
A679: Gevolgen uitwendige oorzaken nno*	2.860	8%	22%	2%	20%
A309: Aangeboren afwijking nno	2.739	8%	20%	7%	13%
A304: Chromosoomafwijking	2.441	7%	10%	4%	5%
N605: Epilepsie	2.206	6%	31%	10%	21%
N609: Aandoening centraal zenuwstelsel nno	2.145	6%	26%	8%	17%
N602: Paralytisch syndroom	1.185	3%	29%	14%	15%
H629: Gehoorverlies nno	1.002	3%	43%	24%	19%
N699: Overige ziekten van het zenuwstelsel	802	2%	27%	12%	14%
N639: Spierdystrofie en myopathie	731	2%	23%	11%	11%
Overige somatische ziektebeelden	16.848	46%	29%	16%	13%
Totaal somatische ziektebeelden	36.312	100%	26%	12%	14%

* nno = niet nader omschreven

Bij welke groepen Wajongers is het aantal werkenden gestegen?

Eerder is al opgemerkt dat het aantal werkende Wajongers eind 2005 en eind 2007 niet helemaal met elkaar te vergelijken zijn omdat dienstverbanden uit verschillende bronnen komen. Wel kunnen we aangeven bij welke groepen Wajongers het aantal werkenden is gestegen. Zoals al werd vermoed is het percentage werkenden bij een reguliere werkgever vooral toegenomen bij de jongste leeftijdsgroepen (tot 25 jaar). Eind 2007 werken er dus relatief meer jonge Wajongers dan eind 2005. Bij mannen en vrouwen is het percentage werkenden in ongeveer gelijke mate gestegen. Wat betreft diagnosegroep zijn het vooral Wajongers met ontwikkelingsstoornissen die meer zijn gaan werken. Binnen deze diagnosegroep zijn het vooral de Wajongers in de jongste

leeftijdsgroepen die naar verhouding meer werken dan eind 2005. Bij de andere diagnosegroepen is het aandeel werkenden nagenoeg gelijk gebleven.

Conclusie

Het aantal werkende Wajongers stijgt. Deze stijging doet zich volledig voor bij Wajongers die bij een reguliere werkgever werken. Uit de analyse blijkt dat de toename van het aandeel werkende Wajongers vooral is toe te schrijven aan de jongere Wajongers. De verklaring dat een deel van de stijging het gevolg is van het feit dat de laatste jaren steeds meer Wajongers met arbeidsmogelijkheden instromen - zoals dat eerder in deze paragraaf werd gesteld - wordt ondersteund. Andere verklaringen voor de stijging van het aantal werkenden Wajongers zijn de verandering van samenstelling van de populatie (is gemiddeld jonger geworden) en de aantrekkende economie tot en met 2007. Ook kan de overgang van de verzekerdenadministratie naar de Polisadministratie als bron van het aantal dienstverbanden een rol spelen.

De analyse in deze paragraaf is een eerste indicatie op basis van de gegevens die wij nu uit de Polisadministratie hebben gekregen. Daarmee is het beeld van de werkende Wajonger nog niet compleet. Er blijven nog een aantal belangrijke vragen over, zoals:

- ? Waar werken Wajongers en wie werkt waar?
Uit de analyse over 2005 is gebleken dat Wajongers vooral bij kleinere werkgevers werken en dat de meeste Wajongers werken in de bedrijfstakken 'Winkelbedrijf en Groothandel', 'Gezondheid' en 'Overig Bedrijf en beroep' (zie UKV 2006-II). Nadere analyse is nodig om na te gaan in welke bedrijfstakken en sectoren Wajongers nu werken en of dit beeld afwijkt van 2005. Ook moet worden bekeken welke Wajongers in welke sectoren werken.
- ? Welk soort werk doen Wajongers?
Uit dossieronderzoek is gebleken dat veel Wajongers werken in de horeca, in de groenvoorziening, bij een hovenierbedrijf of in een supermarkt. Het is echter nog niet duidelijk wat voor soort werk ze precies doen en of het werk is aangepast. Bovendien is inzicht nodig in het aantal en de kenmerken van Wajongers die met (welke) ondersteuning werken (zoals jobcoach en loondispensatie). In het dossieronderzoek is dit ook bekeken. In een volgende UKV zal hier - voor de onderzoeksgroep uit het dossieronderzoek - nader op worden ingegaan.
- ? Hoe duurzaam is het werk dat Wajongers doen?
Welke redenen zijn er voor het niet verlengen van een dienstverband. Hierop aansluitend is het de vraag in hoeverre Wajongers weer een baan vinden als hun dienstverband wordt beëindigd.
- ? Hoe groot is het participatiepotentieel van het zittend bestand?
Hiervoor zijn al verschillende indicaties gegeven. De analyse van het aantal werkende Wajongers eind 2007 zullen we gebruiken om de indicatie van het participatiepotentieel van het zittend bestand verder aan te scherpen. We zullen dit eerst in kaart brengen op basis van verdere bestandsanalyses. Vervolgens bekijken we of extra onderzoek naar het participatiepotentieel van het zittend bestand nodig is.

5 Werk: aanpassing richtlijn passende arbeid voor werklozen

Het kabinet komt met een brede aanpak om meer mensen aan het werk te helpen en te houden. Bij het bedenken en inzetten van maatregelen is het belangrijk om te weten hoe de doelgroep er uit ziet. Om hoeveel mensen gaat het, wat zijn hun arbeidsmarktrelevante kenmerken en zal een dergelijke maatregel leiden tot meer arbeidsparticipatie? Ter illustratie beschrijft dit hoofdstuk de doelgroep voor de aanpassing van de richtlijn passende arbeid, de langdurig werklozen, met speciale aandacht voor de hoger opgeleiden.

De richtlijn passende arbeid is recentelijk op twee punten aangepast. Het eerste punt houdt in dat langdurig werklozen elk werkaanbod moeten accepteren, dus ook werk dat onder hun opleidingsniveau ligt, na één jaar werkloosheid in plaats van na 18 maanden. Deze aanpassing heeft alleen gevolgen voor hoger opgeleiden. Het tweede punt van aanpassing is dat werken op een lager loonniveau dan het uitkeringsniveau ook als passend wordt gezien. De maatregel geldt voor werknemers die op of na 1 juli 2008 werkloos zijn geworden.

Eind juni 2008 zijn bijna 73.000 mensen langdurig werkloos, waarvan er ongeveer 14.600 hoog zijn opgeleid. Iets meer dan 9.800 langdurig werklozen hebben zowel een hoge opleiding als een hoog beroepsniveau (15% van het zittend bestand), dit noemen we de "hoger gekwalificeerden". Ruim 1 op de 10 hoger gekwalificeerde langdurig werklozen wenst een beroep op een lager niveau. Bijna de helft vindt het acceptabel om eenvoudiger werk dan gewend te accepteren en tweederde vindt het accepteren van werk buiten het eigen vakgebied acceptabel.

In hoeverre werklozen bereid zijn op een lager loonniveau te werken, is niet bekend. Wel weten we dat twaalf procent van het zittend bestand een hoog salaris zeer belangrijk vindt. Vooral laag opgeleiden vinden dit belangrijk. Voor snelle werkhervatters was het financieel gezien erg belangrijk om snel een baan te vinden. Deze financiële noodzaak is voor het zittend bestand, en dan met name voor de ouderen, een stuk lager. Overigens ervaren de hoger gekwalificeerde langdurig werklozen met een wensberoep op een lager niveau wel degelijk een groot financieel belang. Zeer opvallend bij deze laatste groep is het hoge aandeel dat een slecht werkvermogen heeft.

Of het versnellen van de plicht om werk op een lager niveau te accepteren van achttien naar twaalf maanden veel oplevert is de vraag. De acceptatiebereidheid onder langdurig werklozen lijkt al hoog en bovendien blijkt dat het merendeel van de hoger gekwalificeerden al langer dan achttien maanden werkloos is. Voor hen geldt de acceptatieplicht al. Deze werklozen worden in hun zoektocht naar werk belemmerd door een als slecht ervaren gezondheid en/of te weinig of de verkeerde werkervaring.

Meer kan verwacht worden van het effect van inkomstenverrekening, waardoor werken tegen een lager salaris lonend wordt. Toch zal men bij het invoeren van dergelijke maatregelen rekening moeten houden met de kenmerken van de werklozen en de omstandigheden waarin ze verkeren. Voor sommige ouderen zal werken financieel niet meer lonen en bij anderen spelen, ondanks de financiële druk, andere belemmeringen een grote rol.

5.1 Maatregelen gericht op bevordering arbeidsparticipatie langdurig werklozen

Mede in reactie op het advies van de Commissie Arbeidsparticipatie (juni 2008)⁴² geeft het kabinet aan met een brede aanpak te komen om meer mensen aan het werk te helpen en te houden. Hiervoor zijn diverse maatregelen nodig. De maatregelen op de korte termijn zijn voornamelijk gericht op de toename van de arbeidsparticipatie van langdurig werklozen (zie kader 5.1). De plannen op de lange termijn zijn meer gericht om mensen in het arbeidsproces te houden dan wel snel in terug te laten keren (scholingsplicht, het scheppen van medeverantwoordelijkheid van werkgevers bij werkloosheid, participatieplicht en het toepassen van strengere sancties bij uitkeringsgerechtigden).

Bij het inzetten van de diverse maatregelen is het belangrijk om te weten hoe de doelgroep voor die maatregelen er uit ziet. Om hoeveel mensen gaat het? Wat zijn de arbeidsmarktrelevante kenmerken van deze werklozen? Naast harde factoren zoals leeftijd, opleiding en beroep zijn – zo

⁴² Naar een toekomst die werkt. Advies Commissie arbeidsparticipatie (16-7-2008).

wordt algemeen erkend – zachte factoren als motivatie, ervaren gezondheid, sociale omgeving en zelfvertrouwen van invloed op de kans op werkhervatting⁴³. Zachte kenmerken dienen dus deel uit te maken van het profiel.

Kader 5.1 Voorstellen voor maatregelen op korte termijn ter bevordering van arbeidsparticipatie

Om de kansen op werk van langdurig werklozen te vergroten heeft het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een pakket aan maatregelen bedacht, waarvan er één (aanpassing richtlijn passende arbeid) inmiddels is ingevoerd:

Aanpassing richtlijn passende arbeid: Om langdurige werkloosheid tegen te gaan heeft het kabinet besloten om de richtlijn “passende” arbeid uit 1996 op twee punten aan te passen. De eerste aanpassing is dat voor mensen die vanaf 1 juli 2008 werkloos worden, alle arbeid na één jaar werkloosheid (i.p.v. 18 maanden) passend wordt, ongeacht het opleidingsniveau. Langdurig werklozen moeten dan elk werkaanbod accepteren, dus ook werk dat onder hun niveau ligt. Deze aanpassing heeft alleen gevolgen voor hoger opgeleiden. Langdurig werklozen met een opleiding op middelbaar niveau of lager moesten al na een jaar elk werkbod accepteren. Een tweede wijziging betreft dat langdurig werklozen ook werk dienen te accepteren met een loon dat onder hun uitkeringsniveau ligt. Om te voorkomen dat werklozen financieel benadeeld worden door het hervatten van werk, is er tevens het voornemen om voor de langdurig werklozen de inkomsten te gaan verrekenen in plaats van de uren.

De aanpassing van de richtlijn passende arbeid is ingegaan per 1 juli 2008 en zal in de praktijk effect gaan hebben vanaf juli 2009. Voor werknemers die vóór 1 juli 2008 werkloos zijn geworden blijft de oude richtlijn van kracht, waarbij geldt dat voor de hoger opgeleiden na 18 maanden al het werk passend is en dat werk dat beloofd wordt onder het uitkeringsniveau niet geëist kan worden. Ook voor schoolverlaters heeft deze aanscherping geen gevolgen, voor hen is alle arbeid direct passend.

UWV zet in op zowel dienstverlening aan werklozen in het eerste jaar als op dienstverlening aan de werkgever. Na een jaar zorgt de aangepaste richtlijn passende arbeid ervoor dat al het werk passend is. Het vacature aanbod zal vooral worden ingezet bij WW'ers die nog niet aan het werk zijn, voldoen aan alle verplichtingen en waarvan het vermoeden bestaat dat motivatieproblemen een rol spelen. Het werkbedrijf zal actief werkgevers benaderen. De verwachte ingangsdatum is 1 juli 2009.

Wetsvoorstel Invoering van tijdelijke loonkostensubsidies

Om werkgevers te stimuleren langdurig werklozen in dienst te nemen adviseert de Commissie Bakker een tijdelijke loonkostensubsidie te introduceren. Het kabinet heeft inmiddels een wetsvoorstel voorgelegd, dat voor UWV mogelijk maakt om per 1 januari 2009 tijdelijke loonkostensubsidies als re-integratie-instrument in te zetten (STAP: stimulering arbeidsparticipatie). Gezien de overlap met de geplande premiekorting voor ouderen (zie volgende maatregel), wordt mogelijk de doelgroep beperkt tot personen onder de 50 jaar.

Wetsvoorstel Premiekorting ouderen

Werkgevers kunnen korting krijgen op de sociale premies als zij of oudere werklozen in dienst nemen (50 plus) of werknemers tussen de 62 en 65 jaar al in dienst hebben. Dit wetsvoorstel hangt samen met het wetsvoorstel voor invoering van loonkostensubsidies. De relevante doelgroep voor UWV: WW-, WIA-, WAZ-, Wajong-gerechtigden van 50 jaar of ouder.

In dit hoofdstuk beschrijven we de doelgroep voor de maatregel “aanscherping van de richtlijn passende arbeid”. We gaan vooral in op het eerste punt van de aanpassing: elk opleidingsniveau is passend na een jaar werkloosheid. Bij de beschrijving van de doelgroep besteden we aandacht aan enkele zachte kenmerken, die in beeld zijn dankzij een steekproefonderzoek onder langdurig werklozen in 2006⁴⁴. De volgende vragen komen aan de orde:

1. Hoeveel langdurig werklozen zijn er eind juni 2008 en in welke mate zijn ze hoog opgeleid? In welke mate functioneerden hoogopgeleiden op een lager beroepsniveau voor hun werkloosheid? Verschilt dit van andere opleidingsniveaus? (zie paragraaf 5.2)
2. In welke mate zijn hoog gekwalificeerden bereid om op een lager niveau aan de slag te gaan?
 - Verschilt dit van snelle werkhervatters?
 - Verschilt dit op zachte kenmerken: ervaren werkvermogen, ervaren gezondheid, werkzoekintentie, arbeidsmotivatie en zelfvertrouwen? (zie paragraaf 5.3)

⁴³ De Koning e.a. Effecten van “zachte” kenmerken op de reïntegratie van de WWB, WW en AO Populatie. Een literatuurstudie. SEOR i.o.v. SZW (juli 2007).

⁴⁴ In dit onderzoek zijn ook werklozen die binnen een jaar het werk weer hebben hervat geënkquêteerd. Deze onderzoeksgroep is vergelijkbaar met de groep langdurig werklozen op leeftijd en geslacht en duiden we aan als snelle werkhervatters. Ook is een vergelijkbare groep werkenden bevroegd.

Het meeste effect wordt echter verwacht van het tweede punt van aanpassing, dat een lager loon wordt gezien als passend, in combinatie met inkomstenverrekening. Het gedragseffect hiervan is moeilijk te voorspellen. We kunnen wel kijken naar de financiële noodzaak tot werken onder de langdurig werklozen en snelle werkhervatters.

3. Hoe groot is het financiële belang van langdurig werklozen om snel werk te vinden?
 - Verschilt dit van snelle werkhervatters? (zie paragraaf 5.4)

Vaak wordt nog niet onderkend, vanwege het vrij recente arbeidsverleden, dat ook bij langdurig werklozen (en niet alleen mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering) gezondheidsbelemmeringen een rol spelen bij de zoektocht naar werk. Dit blijkt uit ons zittend bestand onderzoek (kennismemo 2008-02), maar ook uit ander onderzoek (Van Hooft et al, 2007⁴⁵). Opvallend is dat zowel in de voorstellen van de Commissie Arbeidsparticipatie als in de voorstellen van het kabinet er weinig specifieke aandacht is voor deze groep mensen⁴⁶. Veel langdurig werklozen ervaren gezondheidsbelemmeringen. Dit hoeft niet altijd tot uiting te komen in een claimbeoordeling voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering.

5.2 Langdurig werklozen: aantal, opleidings- en beroepsniveau⁴⁷

Eind juni 2008 zijn bijna 73.000 langdurig werklozen⁴⁸, die tevens sollicitatieplichtig⁴⁹ zijn. Tabel 5.1 geeft zowel het opleidingsniveau als het beroepsniveau weer van deze werklozen. Het opleidingsniveau en beroepsniveau van de werkloze zijn niet altijd aan elkaar gelijk. Op de diagonaal is te zien bij hoeveel werklozen het beroepsniveau ongeveer gelijk is aan hun opleidingsniveau (bij de mensen met basisonderwijs worden zowel elementaire als lagere beroepen gezien als hetzelfde niveau). Rechtsboven de diagonaal staan de aantallen van de werklozen die op een lager beroepsniveau werken dan hun opleidingsniveau. Linksonder wordt weergegeven hoeveel werklozen op een hoger niveau werken. Van de langdurig werklozen werkte iets meer dan een kwart onder zijn opleidingsniveau, meer dan de helft werkte op hetzelfde niveau en een vijfde werkte boven zijn opleidingsniveau.

Tabel 5.1 Langdurig werkloze personen naar opleiding- en beroepsniveau ultimo juni 2008

	basis- onderwijs	vmbo mavo e.d.	mbo havo vwo	hbo wo	totaal
Beroepsniveau laatst uitgevoerde beroep					
elementair	2.894	3.479	2.135	278	8.786
lager	3.499	7.655	7.708	1.055	19.917
middelbaar	1.591	5.459	11.581	3.467	22.098
hoger	298	1.282	4.417	9.834	15.831
Totaal	8.282	17.875	25.841	14.634	66.632
elementair	35%	19%	8%	2%	13%
lager	42%	43%	30%	7%	30%
middelbaar	19%	31%	45%	24%	33%
hoger	4%	7%	17%	67%	24%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%

⁴⁵ Van Hooft, E.A.J., Ottervanger, M. & Van Dam, A (2007). Verklarende factoren van werkzoekgedrag en werkhervatting. Erasmus Universiteit Rotterdam.

⁴⁶ Er is wel, terecht, in de plannen veel aandacht voor ouderen en mensen met een scholingsachterstand.

⁴⁷ Het opleidings- en beroepsniveau is gebaseerd op gegevens van het CWI. Een kanttekening daarbij is dat het opleidingsniveau wordt ingeschat door de CWI adviseur. Dit is niet hetzelfde als de hoogst afgeronde opleiding.

⁴⁸ Een persoon kan meerdere WW-uitkeringen tegelijk ontvangen. Ultimo juni 2006 worden iets meer dan 77.000 WW uitkeringen verstrekt aan langdurig werklozen met sollicitatieplicht. Van 67.000 was het opleidings- en beroepsniveau bekend

⁴⁹ Een deel van de oudere werklozen heeft geen sollicitatieplicht omdat ze 64 jaar of ouder zijn op hun eerste werkloosheidsdag of omdat ze op of voor 1 januari 2003 werkloos zijn geworden en voor 1 juli 1946 geboren zijn. Daarnaast zijn er nog andere uitsluitingsgronden voor de sollicitatieplicht, maar deze zijn niet getalsmatig te onderscheiden.

Tabel 5.1 laat ook zien dat er 14.600 hoog opgeleide langdurig werklozen zijn, waarvan het merendeel (9.800) ook op een hoog beroepsniveau werkt (15% van het zittend bestand WW). Hiervan zijn er 7.600 al langer dan 18 maanden werkloos, voor hen is dus al het werk al passend wat beroeps- en opleidingsniveau betreft.

Gegevens uit het onderzoek Zittend Bestand laten zien dat ultimo 2006 een iets groter aandeel van de hoog opgeleiden vóór hun werkloosheid ook op een hoog beroepsniveau werkte (75%). Dankzij dit onderzoek kunnen we de hoog opgeleide langdurig werklozen vergelijken met hoog opgeleide snelle werkhervatters en hoogopgeleide werkenden. Uit tabel 5.2 kunnen we het volgende concluderen:

1. Hoger opgeleide snelle werkhervatters werkten vaker op hun eigen niveau vóór de werkloosheid.
2. Hoger opgeleide vrouwen werk(t)en vaker op een lager beroepsniveau dan mannen.
3. Ouderen werkten vaker op hun eigen niveau, dit is vooral opvallend binnen het zittend bestand WW.

Tabel 5.2 Hoger opgeleiden naar laatste beroepsniveau voor werkloosheid (ultimo 2006)

	Hoger opgeleiden				
	totaal	man	vrouw	50-	50+
Beroepsniveau Zittend Bestand WW					
Lager	25%	21%	32%	33%	20%
Gelijk	75%	79%	68%	67%	80%
Beroepsniveau Snelle Werkhervatters					
Lager	17%	12%	22%	18%	16%
Gelijk	83%	88%	78%	82%	84%
Beroepsniveau Werkenden*					
Lager	28%	22%	35%	31%	26%
Gelijk	72%	78%	65%	69%	74%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%

*bij werkenden gaat het om hun huidig beroep

Opgeklommen werklozen gemiddeld iets ouder

Bijna driekwart van de langdurig werklozen is 50 jaar of ouder. Onder de hoogopgeleiden ligt het aandeel ouderen iets hoger dan onder de laagopgeleiden. Vroeger was het wel gebruikelijk om met een laag opleidingsniveau aan de slag te gaan en al werkend op te klimmen naar een hoger beroepsniveau. Tegenwoordig worden hogere opleidingseisen gesteld. We zien dan ook dat de gemiddelde leeftijd iets oploopt bij langdurig werklozen wanneer ze op een hoger beroepsniveau hebben gewerkt dan hun opleidingsniveau (tabel 5.3).

Tabel 5.3 Gemiddelde leeftijd langdurig werklozen naar opleidingsniveau en beroepsniveau

	basis- onderwijs	vmbo mavo e.d.	mbo havo vwo	hbo wo	totaal
Gemiddelde leeftijd per beroepsniveau					
elementair	53	53	52	53	53
lager	55	55	53	54	54
middelbaar	55	56	54	53	55
hoger	56	57	56	55	56
Totaal	54	55	54	54	54

Doelgroep aanpassing richtlijn passende arbeid

Bij de uitvoering van de richtlijn passende arbeid kijkt men niet alleen naar het opleidingsniveau, maar ook naar het beroepsniveau. Bij werklozen met een kort arbeidsverleden zal het

opleidingsniveau bepalend zijn voor welke arbeid passend is⁵⁰. Naarmate men langer heeft gewerkt en het langer geleden is dat de opleiding is behaald, geeft het arbeidsverleden, dus het beroepsniveau, de doorslag. Twee voorbeelden ter illustratie:

- bij een werkloze met een universitaire opleiding die al twintig jaar op lager niveau werkt, wordt het lage niveau gezien als passend
- bij een werkloze met een lagere opleiding, die al lang werkt op hbo/wo-niveau, geldt in eerste instantie het hogere niveau als passend.

De re-integratiecoach zal bij iedere werkloze een inschatting maken welk niveau passend is. We kunnen niet exact aangeven voor hoeveel mensen de aanscherping van de richtlijn passende arbeid zal gaan gelden. De versnelling van 18 naar 12 maanden, waarbij elk opleidings- en beroepsniveau als passend wordt gezien, gaat in ieder geval straks gelden voor degene met zowel een opleiding als beroep op hoger niveau⁵¹. In de volgende paragraaf zoomen we in op deze groep, die we voor het gemak de "hoger gekwalificeerden" noemen⁵². Ook subjectieve omstandigheden, zoals zorg voor gezinsleden, gezondheidsproblemen en gewetensbezwaren spelen een (kleine) rol bij de vraag of werk in een individueel geval passend is.

Om meer kenmerken mee te kunnen nemen en een vergelijking te maken met snelle werkhervatters zijn de volgende analyses gebaseerd op resultaten uit het onderzoek zittend bestand WW 2006. Er zijn wel wat verschillen te benoemen tussen de onderzoekspopulatie uit 2006 en de WW populatie ultimo juni 2008. Ten eerste is de leeftijdsverdeling iets anders, in 2008 is het aandeel ouderen onder de langdurig werklozen toegenomen (bijna 73% is 50 jaar of ouder, 60% is 55 of ouder, in 2006 was dit respectievelijk bijna 65% en 45%). Ook wat betreft opleiding en beroep zijn er wat verschillen. Voor de WW populatie is gebruik gemaakt van CWI gegevens, waarbij het opleidingsniveau wordt ingeschat door de CWI adviseur (hoeft niet gelijk te zijn aan de hoogst afgeronde opleiding). In het onderzoek Zittend Bestand WW heeft de werkloze de hoogst afgeronde opleiding en zijn beroep ingevuld.

5.3 Acceptatiebereidheid van hoger gekwalificeerden

Wat zal het effect zijn van de veranderingen in de richtlijn passende arbeid voor de hoger gekwalificeerde werklozen? In welke mate zijn zij bereid om werk op een lager niveau te accepteren? Een indicatie voor deze bereidheid leiden we af uit drie zaken:

- De mate waarin werklozen het acceptabel vinden om eenvoudiger werk dan zij gewend zijn te accepteren.
- De mate waarin werklozen werk buiten het eigen beroep acceptabel vinden.
- De mate waarin werklozen een wensberoep hebben op een lager niveau (het wensberoep is het beroep waarnaar ze bemiddeld willen worden).

Tabel 5.4 laat zien dat bijna de helft van de hoger gekwalificeerde langdurig werklozen het acceptabel vindt om eenvoudiger werk dan gewend te accepteren. Bijna tweederde vindt werk buiten het eigen beroep acceptabel. De acceptatiebereidheid van langdurige werklozen lijkt dus vrij hoog. Ruim 1 op de 10 hoger gekwalificeerde langdurig werklozen heeft een wensberoep op een lager niveau. Toch zijn er juist meer snelle werkhervatters die daadwerkelijk aan de slag zijn gegaan in een baan op een lager niveau (20%).

Waarom de één wel op een lager niveau aan de slag wil/gaat en de ander niet is een complexe vraag. Eén invalshoek is om dit benaderen vanuit de zachte kenmerken van hoger gekwalificeerden. Op dit moment ervaren hoger gekwalificeerden vanuit wetgeving misschien iets minder druk elk werk te accepteren (na anderhalf jaar werkloosheid en niet tegen een lager loon). Het idee kan bestaan dat motivatieproblemen een rol spelen bij langdurig werklozen. De vraag is of dit het geval is.

⁵⁰ Dit geldt niet voor schoolverlaters, voor hen is elk werk passend.

⁵¹ Dat ook een lager loonniveau als passend wordt gezien, heeft straks voor alle langdurig werklozen gevolgen.

⁵² We zoomen in op deze groep om de achtergrondkenmerken te laten zien. De aanscherping richtlijn passende arbeid gaat echter niet gelden voor de huidige langdurig werklozen, maar voor diegene die werkloos zijn geworden vanaf 1 juli 2008 en volgend jaar (vanaf juli 2009) langdurig werkloos zijn.

Tabel 5.4 Hoger gekwalificeerden: acceptatiebereidheid ander werk

	zittend bestand	snelle werk- hervatters	werkenden
Accepteren van eenvoudiger werk dan gewend			
niet of nauwelijks acceptabel	29%	36%	34%
neutraal	25%	24%	26%
acceptabel	46%	40%	40%
Accepteren van werk buiten het eigen beroep/vak			
niet of nauwelijks acceptabel	19%	22%	24%
neutraal	14%	16%	18%
acceptabel	67%	62%	59%
Wensberoep/beroep van werkhervatting			
Op hetzelfde niveau	89%	80%	
Op een lager niveau	11%	20%	
Totaal	100%	100%	100%

In tabel 5.5 zijn hoger gekwalificeerden vergeleken op zachte kenmerken. Te zien valt dat hoger gekwalificeerde langdurig werklozen met een wensberoep op een lager niveau:

- een hoge werkzoekintentie hebben, hoewel wel lager dan de snelle werkhervatters
- een grote mate van zelfvertrouwen hebben
- iets minder gemotiveerd zijn om arbeid te verrichten
- een opvallend slecht werkvermogen ervaren
- worden belemmerd door de verkeerde opleiding
- vooral worden belemmerd door te weinig of onjuiste werkervaring

Tabel 5.5 Hoger gekwalificeerden: zachte kenmerken

	zittend bestand gewenst beroepsniveau			snelle werkhervatters beroepsniveau van werkhervatting		
	lager	hetzelfde	totaal	lager	hetzelfde	totaal
Werkzoekintentie * : motivatie om werk te zoeken	69	64	65	76	83	82
Arbeidsmotivatie * : motivatie om arbeid te verrichten	68	77	77	77	79	79
Zelfvertrouwen *	81	82	81	84	87	87
Ervaren klachten over gezondheid **	31	24	24	23	18	19
Ingeschat werkvermogen						
slecht	35%	9%	12%	4%	5%	5%
neutraal tot goed	65%	91%	89%	96%	95%	96%
Verkeerde opleiding						
helemaal niet belemmerend	67%	73%	73%	67%	89%	85%
beetje tot zeer belemmerend	34%	27%	27%	33%	11%	15%
Te weinig of niet de juiste werkervaring						
helemaal niet belemmerend	50%	68%	66%	58%	74%	71%
beetje tot zeer belemmerend	50%	32%	34%	42%	26%	29%
totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%

* gemiddelde score van 0 (laag) t/m 100 (hoog)

** gemiddelde score van 0 (weinig klachten) t/m 100 (veel klachten)

Hoger gekwalificeerde langdurig werklozen met een lager wensberoep willen bijna allemaal werk buiten het beroep accepteren. Hun werkzoekintentie is hoog in vergelijking met de groep die op hetzelfde niveau aan de slag wil. Opvallend is dat hun arbeidsmotivatie weer lager is. Een verklaring kan zijn dat hoewel bij deze groep de (financiële) druk om werk te zoeken erg hoog is, de motivatie om arbeid te verrichten lager is vanwege hun slechtere gezondheid.

Het grootste verschil met de snelle werkhervatters die op een lager niveau aan de slag zijn gegaan lijkt te zitten in het ervaren werkvermogen. Waar slechts 5% van deze werkhervatters een slecht werkvermogen ervaart, is dat onder de langdurig werklozen meer dan eenderde.

5.4 Financiële noodzaak tot werken

In hoeverre werklozen bereid zijn op een lager loonniveau te werken, mits dit gecompenseerd wordt zodat het inkomen meer is dan het uitkeringsniveau, is niet bekend. Uit het zittend bestand onderzoek weten we wel hoe belangrijk een hoog salaris wordt gevonden en of er een economische noodzaak tot werken is. Twaalf procent van het zittend bestand vindt een hoog salaris zeer belangrijk. Onder de snelle werkhervatters en werkenden is iets hoger, namelijk 15%. Wat opvalt, is dat vooral de laag opgeleiden een hoog salaris belangrijk vinden, bij zowel de langdurig werklozen, de werkhervatters als de werkenden. Kennelijk is het zo dat naarmate men een hoger salaris heeft, dit als minder belangrijk wordt ervaren.

Tabel 5.6 Financiële druk om aan het werk te gaan

	zittend bestand	snelle werk- hervatters	werkenden
% dat een hoog salaris zeer belangrijk vindt			
basisonderwijs	26	39	41
vmbo mavo e.d	15	17	20
mbo havo vwo	12	15	12
hbo wo	12	15	15
< 50 jaar	18	16	17
50 jaar en ouder	14	19	19
Totaal	15	18	18
% voor wie het, financieel gezien, zeer belangrijk is om snel betaald werk te vinden			
basisonderwijs	31	69	
vmbo mavo e.d	28	55	
mbo havo vwo	30	60	
hbo wo	29	54	
< 50 jaar	42	62	
50 jaar en ouder	23	55	
Totaal	30	57	

Oudere langdurig werklozen vinden een hoog salaris minder belangrijk, maar ervaren tevens een lagere financiële noodzaak tot werken. Mogelijk hebben deze ouderen nog andere inkomstenbronnen of aanvullingen waardoor werken vanuit een financieel oogpunt niet belangrijk is. Bij degene die snel het werk hebben hervat, was de financiële druk beduidend hoger. Overigens ervaren hoger gekwalificeerde langdurig werklozen met een wensberoep op lager niveau wel een grote financiële druk om snel werk te vinden. Dat dit ondanks deze economische noodzaak en de hoge acceptatiebereidheid niet lukt, heeft vermoedelijk met gezondheidsproblemen en/of andere belemmeringen te maken.

Conclusie

Of het versnellen van de plicht om werk op een lager niveau te accepteren van achttien naar twaalf maanden veel extra oplevert is de vraag. De acceptatiebereidheid onder langdurig werklozen lijkt al hoog en bovendien blijkt dat het merendeel van de hoger gekwalificeerden al langer dan achttien maanden werkloos is. Voor hen geldt de acceptatieplicht al. Deze werklozen worden in hun



zoektocht naar werk belemmerd door een als slecht ervaren gezondheid en te weinig of de verkeerde werkervaring.

Meer kan verwacht worden van het effect van inkomstenverrekening, waardoor werken tegen een lager salaris lonend wordt. Toch zal ook hierbij meer rekening gehouden moeten worden met de kenmerken van de werklozen en de omstandigheden waarin ze verkeren. Voor sommige ouderen zal werken financieel niet meer lonen en bij anderen spelen, ondanks de financiële druk, andere belemmeringen een grote rol.

6 Groepsamenstelling of conjunctuur, wat bepaalt de effectiviteit van re-integratie?

In hoeverre is de conjuncturele context van belang voor de effectiviteit van re-integratie interventies? Of gaat het vooral om de samenstelling van de groep werkzoekenden waarvoor re-integratie feitelijk wordt ingezet? Antwoord op deze vragen is verkregen door middel van analyses die door het kenniscentrum van UWV in samenwerking met SEO Economisch onderzoek zijn uitgevoerd. Uit de analyses van WW-instromers blijkt dat de conjunctuur inderdaad van belang is: onder de aanname dat het in beide situaties om vergelijkbaar samengestelde groepen werkzoekenden gaat, blijkt re-integratie effectiever bij hoge dan bij lage werkloosheid. Dat komt omdat bij lage werkloosheid een zelfde persoon meer kans heeft om op eigen kracht, zonder de inzet van re-integratie, werk te vinden dan bij hoge werkloosheid. In de praktijk gaat het in verschillende conjuncturele omstandigheden echter zelden om vergelijkbaar samengestelde groepen. Bij lage werkloosheid bestaat de groep werkzoekenden die te kampen heeft met langduriger werkloosheid immers voor een veel groter deel uit mensen met een (zeer) grote afstand tot de arbeidsmarkt dan bij hoge werkloosheid. En voor die mensen kan in die situatie de inzet van re-integratie wel degelijk effectief zijn, zo blijkt uit de analyses. Geconcludeerd kan dan ook worden dat voor de effectiviteit van re-integratie niet de conjuncturele context van belang is, maar een gerichte inzet van re-integratie. De kunst is om, op grond van adequate diagnostiek en profiling, in verschillende conjuncturele omstandigheden re-integratie in te zetten voor diegenen die er daadwerkelijk baat bij hebben. Dat bepaalt of de inzet van re-integratie effectief is.

6.1 Inleiding

In de Beleidsdoorlichting re-integratie van het Ministerie van SZW wordt geconstateerd dat de (netto) effectiviteit van re-integratie wordt beïnvloed door de conjunctuur. Re-integratie zou effectiever zijn in tijden van hoge werkloosheid en geringe kansen op werk (laagconjunctuur, ruime arbeidsmarkt) dan in tijden van lage werkloosheid en ruime kansen op werk (hoogconjunctuur, krappe arbeidsmarkt). Dat komt doordat in tijden van laagconjunctuur het risico op een insluiteffect, waardoor de zoekduur bij re-integratie mogelijk onnodig wordt verlengd, geringer is. Het insluiteffect ontstaat doordat niet alle re-integratie activiteiten (zoals diagnose/arbeidsoriëntatie, aanbodversterking en scholing) direct op baanverwerving zijn gericht en doordat men gedurende zo'n activiteit doorgaans minder actief op zoek gaat naar werk. Het effect wordt nog versterkt als men ook in afwachting van dergelijke re-integratie activiteiten minder actief naar werk zoekt. Zeker in tijden van hoogconjunctuur is het daardoor mogelijk dat men sneller een baan had gevonden als men al die tijd gewoon door had gezocht.⁵³

In dit hoofdstuk wordt nagegaan in hoeverre bovenstaande conclusie over de relatie tussen conjunctuur en effectiviteit van re-integratie door eigen onderzoek en analyse wordt bevestigd. Om dit na te gaan zal de relatie tussen enerzijds de conjunctuur en anderzijds de selectiviteit van de inzet van re-integratie worden onderzocht. Zicht op deze relatie leidt tot een betere beoordeling van de invloed van de conjunctuur op de effectiviteit van re-integratie.

Voordat dit gebeurt zal eerst een modelmatige schets worden gegeven van de binnen het re-integratieproces onderzochte interventies en instrumenten. Een vergelijkbare schets heeft in vorige UKV'n gestaan. Daar is ook de onderzoeksperiode beschreven.⁵⁴ Lezers die hier al kennis van

⁵³ Zie Beleidsdoorlichting re-integratie, pag. 43.

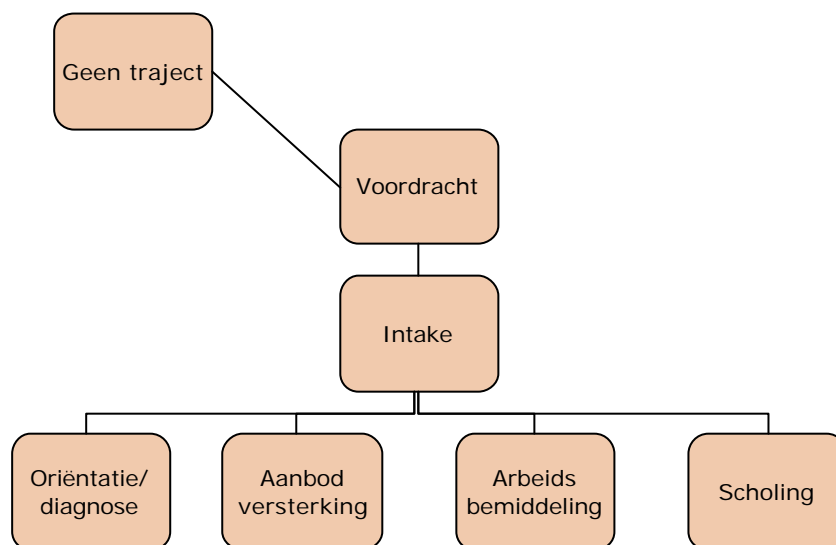
⁵⁴ De bevindingen hebben betrekking op re-integratietrajecten die in de jaren 2002 en 2003 zijn ingezet. Het gaat hier dus om de situatie van enkele jaren geleden, een periode waarin de re-integratiedienstverlening op commerciële basis nog in de kinderschoenen stond, er minder mogelijkheden waren tot differentiatie en maatwerk en er minder oog was voor de vraagzijde van de arbeidsmarkt. Bovendien stond in deze periode de sluitende aanpak oude stijl centraal, waarbij iedereen binnen een jaar een aanbod voor een re-integratietraject diende te krijgen. Daarnaast was er sprake van doelgroepsgewijze aanbesteding en centrale inkoop van integrale re-integratietrajecten. Inmiddels is met onder meer de introductie van re-integratiecoach en IRO, alsmede de overgang naar modulaire inkoop de praktijk van re-integratiedienstverlening ingrijpend gewijzigd. De vraag is dan ook gerechtvaardigd of men in de huidige situatie nog tot dezelfde bevindingen zou komen. Ook al mocht dit niet het geval zijn, dan nog zijn de hier gepresenteerde bevindingen waardevol in die zin dat er lessen uit getrokken kunnen worden die ook voor de huidige re-integratiepraktijk van belang zijn.

hebben genomen, kunnen de betreffende paragraaf overslaan en direct doorgaan naar paragraaf 6.3, waarin de resultaten van de uitgevoerde analyses aan bod komen.

6.2 Onderzochte interventies en instrumenten

In figuur 6.1 zijn de onderzochte interventies en instrumenten in hun onderlinge samenhang modelmatig weergegeven. De figuur geeft aan dat het re-integratieproces bij UWV begint met de voordracht voor een traject. Aangezien deze voordracht tot gedragsverandering kan leiden, mag worden aangenomen dat re-integratie vanaf het moment van voordracht effectief is. De volgende stap in het re-integratieproces is de overdracht naar en intake door het re-integratiebedrijf. Na intake vinden de eigenlijke re-integratie activiteiten plaats, waarbij één of meerdere re-integratie instrumenten kunnen worden ingezet. Zoals uit de figuur blijkt, zijn in het onderzoek vier typen instrumenten onderscheiden. De hierna vermelde effecten van instrumenten en interventies moeten overeenkomstig dit model worden gezien.

Figuur 6.1 Modelmatige weergave inzet re-integratie interventies en instrumenten



De onderscheiden re-integratie interventies en instrumenten betreffen het volgende:

- voordracht Het gaat hier om de activerende werking die mogelijk uitgaat van het feit dat men voor re-integratie wordt voorgedragen. Uiteraard heeft deze interventie steeds voor een ieder in de trajectgroep plaatsgevonden.
- intake Het gaat hier om de mogelijk activerende werking die uitgaat van het intakegesprek bij, en het opstellen van het re-integratieplan door, het re-integratiebedrijf. Van deze interventie is sprake bij een ieder voor wie concrete re-integratie activiteiten hebben plaatsgevonden.
- oriëntatie/diagnose Het gaat hier om een oriëntatie op de arbeids- en beroepsmogelijkheden van de cliënt, veelal in de vorm van een beroepskeuze- of geschiktheidstest of een assesment, gevolgd door een scholings- of loopbaanadvies.
- aanbodversterking Het gaat hier veelal om sollicitatie-instructie of -training en soms om communicatieverbetering, 'motivatie-interventie' of trainingen in sociale vaardigheid of assertiviteit.
- arbeidsbemiddeling Het kan hier gaan om meer of minder intensieve vormen van bemiddeling, met of zonder ondersteuning door het re-integratiebedrijf. Van de vier instrumenten is dit het enige dat direct op arbeidstoeleiding is gericht.
- scholing Scholingstrajecten kunnen naar duur, intensiteit en karakter aanzienlijk verschillen.

De effectiviteit van de re-integratie inspanningen is vastgesteld door na te gaan met hoeveel procentpunt de kans op duurzame werkhervatting binnen een periode van twee jaar is toegenomen. Het gaat hier dus uitsluitend om duurzame werkhervattingen van minstens 6 maanden, kortere hervattingen zijn genegeerd. Bij de beoordeling van de uitkomsten moet worden bedacht dat van de onderscheiden instrumenten bemiddeling het enige instrument is dat direct op arbeidstoeleiding is gericht. De andere instrumenten zijn meer voorwaardenscheppend en kunnen op langere termijn wel een positief effect op de baankans hebben, op voorwaarde dat zij mensen inderdaad een betere uitgangspositie op de arbeidsmarkt geven. In het bijzonder is dit het geval voor het instrument scholing, dat overigens een containerbegrip is aangezien er een grote variëteit aan cursussen, opleidingen en trainingen achter dit begrip schuil gaat.

Veelal heeft de voordracht voor een traject een activerende werking op de cliënt. Dit geldt vooral voor cliënten die er weinig voor voelen om aan re-integratie activiteiten deel te nemen. De interventies die na de trajectvoordracht plaatsvinden, zijn bedoeld om de kansen van de cliënt te verhogen en daarmee ook voor de langere termijn (duurzame) effecten te bereiken. Ze nemen echter in de re-integratieperiode ook tijd in beslag die niet voor directe sollicitatie en baanverwerving kan worden aangewend. Daardoor bestaat het gevaar dat men zich meer gaat richten op de komende re-integratie activiteiten, dan op het actief zoeken naar werk. Dit wordt ook wel het lock- of insluiteffect genoemd. Dit effect speelt veelal bij de intake en wordt soms nog versterkt door de activiteiten die erna plaatsvinden.

6.3 De invloed van de conjunctuur

Hebben de re-integratie inspanningen meer nut in een laagconjunctuur met een relatief groot arbeidsaanbod dan in een hoogconjunctuur met een relatief grote arbeidsvraag? Deze vraag staat in dit hoofdstuk centraal. Getracht wordt de vraag te beantwoorden met behulp van gegevens uit het onderzoek naar de effectiviteit van re-integratie voor WW-instromers. Om de vraag te kunnen beantwoorden moet eerst worden nagegaan waar het om gaat als hier over conjunctuur wordt gesproken. Zoals in de beleidsdoorlichting is aangegeven loopt de invloed van de conjunctuur op de effectiviteit van re-integratie via het risico op lock-in effecten. Doordat de kans om zelfstandig, zonder hulp van buitenaf, werk te vinden groter is bij gunstiger dan bij ongunstiger arbeidsmarkt-omstandigheden is het risico op een lock-in effect dan eveneens groter. Bepalend voor het risico op lock-in is de vraag-aanbodverhouding op de arbeidsmarkt. Dat is de indicator waar het hier om gaat.

Gegeven de gekozen onderzoeksperiode is beantwoording van de vraag slechts beperkt mogelijk. De conjuncturele verschillen waren - gezien het feit dat het onderzoek zich beperkt tot WW-instroom in de periode 1/1/2002 tot 1/7/2003 en trajectaanbod in de periode 1/1/2002 tot 1/1/2004 - immers niet al te groot. Niettemin kunnen binnen de beperkte onderzoekscontext twee naar arbeidsmarktomstandigheden verschillende perioden van uitkeringsinstroom (in combinatie met de inzet van re-integratie instrumenten) worden onderscheiden. De eerste periode betreft uitkeringsinstroom, en (dus) start zoekperiode, gedurende het eerste half jaar van 2002. Het onderzoek richt zich daarbij op diegenen die of geen trajectaanbod hebben gehad (controlegroep) of nog in het jaar 2002 zijn voorgedragen voor een traject (trajectgroep). De tweede periode betreft uitkeringsinstroom, en (dus) start zoekperiode, gedurende het eerste half jaar van 2003. Het onderzoek richt zich daarbij op diegenen die of geen trajectaanbod hebben gehad (controlegroep) of in het jaar 2003 zijn voorgedragen voor een traject (trajectgroep). In beide perioden gaat het om hetzelfde contractjaar, namelijk contractjaar 2002. Qua vormgeving van de re-integratiedienstverlening zijn beide perioden dus volledig vergelijkbaar.

Een zinvol onderscheid tussen beide perioden kon worden gemaakt, dankzij het feit dat de situatie op de arbeidsmarkt van 2002 op 2003 duidelijk is verslechterd. Als wordt gekeken naar de vraag-aanbodverhouding op de arbeidsmarkt dan blijkt uit CWI-cijfers dat het aantal vacatures in een jaar tijd duidelijk is gedaald ten opzichte van het aantal werkzoekenden: van .71 in 2002 tot .57 in 2003. Volgens CBS-cijfers is de werkloosheid in deze periode dan ook behoorlijk gestegen: van gemiddeld 4.1 procent van de beroepsbevolking in 2002 naar 5.4 procent in 2003. Deze stijging heeft zich in 2004 voortgezet tot gemiddeld 6.5 procent. De werkloosheid heeft zich vervolgens in 2005 op dat niveau gestabiliseerd, om pas in 2006 te dalen naar een jaargemiddelde van 5.5 procent (het niveau van 2003). Kortom, was er in 2002 in beginsel nog voldoende vraag naar arbeid, in 2003 (en beide volgende jaren) is die vraag duidelijk afgenomen. Geconcludeerd kan worden dat WW-instromers in de eerste onderzoeksperiode (1^e helft 2002) met betere arbeidsmarktomstandigheden worden geconfronteerd dan WW-instromers in de tweede onderzoeksperiode

(1^e helft 2003). Dit komt ook tot uiting in de baankansen van beide groepen WW-cliënten. Zo is van al diegenen die in de eerste helft van 2002 in de WW zijn ingestroomd 68 procent binnen twee jaar weer naar werk (van minstens 6 maanden) uitgestroomd. Van diegenen die in de eerste helft van 2003 in de WW zijn ingestroomd is echter niet meer dan 57 procent binnen twee jaar weer naar werk uitgestroomd. Vanwege het verminderde risico op een lock-in effect mag dus worden verwacht dat de re-integratie inspanningen effectiever zijn in 2003 dan in 2002.

In tabel 6.1 zijn voor de populatie ontslagwerklozen de effecten op de baankans van de verschillende re-integratie interventies voor beide perioden weergegeven. Het gaat daarbij uitsluitend om de ontslagwerklozen die in de betreffende periode voor re-integratie in aanmerking kwamen. De a priori baankansen zijn dan ook beduidend lager dan voor de gehele populatie ontslagwerklozen. Opmerkelijk is wel dat de gemiddelde a priori baankans van die WW-cliënten die in de eerste helft van 2002 voor re-integratie in aanmerking kwamen lager is dan die van de WW-cliënten die in de eerste helft van 2003 voor re-integratie in aanmerking kwamen. Dit staat haaks op hetgeen op grond van de vraag/aanbodverhouding op de arbeidsmarkt mag worden verwacht. De verklaring moet worden gezocht in het feit dat de re-integratiepopulatie in 2002 anders is samengesteld dan die in 2003 en voor een groter deel uit moeilijk plaatsbaren bestaat. Zo is een kwart van de re-integratiepopulatie in 2002 50 jaar of ouder, tegen slechts een vijfde in 2003.

Tabel 6.1 Effect re-integratie interventies bij WW cliënten naar conjuncturele context (1)

<i>Arbeidsmarktsituatie</i>	<i>Krapper (2002)</i>	<i>Ruimer (2003)</i>
Interventie		
<i>Baankans zonder traject</i>	41	45
Voordracht	+31* (72)	+27* (72)
Intake	-31* (41)	-30* (42)
Oriëntatie/diagnose	-5* (36)	-6* (36)
Aanbodversterking	-5* (36)	-4* (38)
Arbeidsbemiddeling	+12* (53)	+3 (45)
Scholing	-1 (40)	+9* (51)
Totaal effect	+5*	-1
<i>Baankans met traject</i>	46	44

* = statistisch significant (op 5%-niveau)

Uit tabel 6.1 blijkt dat de re-integratie interventies effectiever zijn voor de in doorsnee minder kansrijke groep WW-cliënten in een gunstige conjunctuur dan voor de in doorsnee meer kansrijke groep WW-cliënten in een ongunstige conjunctuur. Dit komt vooral doordat zowel het positieve effect van arbeidsbemiddeling als de activerende werking die uitgaat van de trajectvoordracht zich het sterkst in eerstgenoemde situatie voordoet.

Deze bevinding staat haaks op de constatering in de beleidsdoorlichting dat re-integratie effectiever is in een laag- dan in een hoogconjunctuur. Dit komt doordat de re-integratiepopulatie in een krappe(re) arbeidsmarkt anders, met een gemiddeld grotere afstand tot de arbeidsmarkt, is samengesteld dan in een ruime(re) arbeidsmarkt. Daardoor is het negatieve insluiteffect, dat uitgaat van de trajectintake, niet groter in de gunstiger dan in de ongunstiger conjuncturele situatie, zoals in de beleidsdoorlichting werd verondersteld.

De vraag is of een dergelijk effect wel wordt gevonden als de re-integratiepopulaties in beide perioden gelijk zouden zijn samengesteld. Dus naar verhouding bijvoorbeeld evenveel 50-plussers zouden bevatten. Om dit na te gaan zijn ook analyses uitgevoerd waarin is gecorrigeerd voor verschillen in samenstelling van beide re-integratiepopulaties. Op die manier kan de invloed van de conjunctuur op de effectiviteit van re-integratie zo zuiver mogelijk worden vastgesteld.

Tabel 6.2 Effect re-integratie interventies bij WW cliënten naar conjuncturele context (2)

<i>Arbeidsmarktsituatie</i>	<i>Krappere (2002)</i>	<i>Ruimer (2003)</i>
Interventie		
<i>Baankans zonder traject</i>	45	39
Voordracht	+29* (74)	+29* (69)
Intake	-31* (43)	-24* (45)
Oriëntatie/diagnose	-5* (38)	-7* (38)
Aanbodversterking	-6* (37)	-7* (38)
Arbeidsbemiddeling	+11* (54)	+2 (47)
Scholing	-3 (40)	+9* (54)
Totaal effect	+2	+6*
<i>Baankans met traject</i>	47	45

* = statistisch significant (op 5%-niveau)

Zoals uit tabel 6.2 blijkt zijn nu, bij gelijk samengestelde populaties, de re-integratie inspanningen inderdaad effectiever in de ongunstiger dan in de gunstiger conjuncturele situatie. Dit komt voornamelijk doordat het negatieve insluiteffect dat uitgaat van de trajectintake sterker doorwerkt in de gunstiger omstandigheden, zoals ook in de beleidsdoorlichting werdesignaleerd. Daarnaast blijkt een instrument als scholing, dat meer in de voorwaardenscheppende sfeer ligt, effectiever te zijn bij ongunstiger dan bij gunstiger conjuncturele omstandigheden. Daar staat slechts deels tegenover dat arbeidsbemiddeling, het instrument dat direct op arbeidstoeleiding is gericht, juist sterker positief uitwerkt in gunstiger omstandigheden. Deze effectverschillen waren overigens ook zichtbaar in tabel 6.1.

Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat re-integratie door de aanwezigheid van een insluiteffect inderdaad effectiever is in de ongunstiger dan in de gunstiger conjuncturele situatie. Dat wil zeggen, voor zover het gaat om vergelijkbaar samengestelde groepen personen. Punt is echter dat het in verschillende conjuncturele tijden bij re-integratie nooit om vergelijkbaar samengestelde groepen personen gaat. In een krappere arbeidsmarkt bestaat de populatie langdurig(er) werklozen, en daarmee de re-integratiepopulatie, immers voor een groter deel uit personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Deze personen zijn veelal minder goed in staat binnen afzienbare tijd op eigen kracht werk te vinden dan in een ruimere arbeidsmarkt. Daardoor doet het negatieve insluiteffect zich in een situatie van hoogconjunctuur in de praktijk in veel mindere mate voor dan op theoretische gronden, waarbij geen rekening wordt gehouden met verschillen in de samenstelling van de re-integratiepopulatie, mag worden verwacht. Dit betekent dat de re-integratie inspanningen, mits gericht ingezet, in een periode van hoogconjunctuur wel degelijk effectief kunnen zijn. Zelfs beduidend effectiever dan een minder gerichte inzet van re-integratie inspanningen in een laagconjunctuur. Essentieel, in welke conjuncturele situatie dan ook, is dat de inzet van re-integratie geschiedt op basis van goede diagnostiek en profiling, waarbij rekening wordt gehouden met de actuele vraag/aanbodverhouding op de arbeidsmarkt. Dat, en niet de conjunctuur, bepaalt de effectiviteit van het re-integratiebeleid.

7 Arbeidsparticipatie, aangepaste banen, inkoop en maatschappelijk verantwoord ondernemen

Als er een discrepantie is tussen de door werkgevers gevraagde en de door werkzoekende aangeboden competenties moet die kloof worden overbrugd door (een combinatie van) versterking van het aanbod of door verandering van de eisen die aan banen worden gesteld. Dit laatste door dat organisatorische en/of technische aanpassingen worden aangebracht. Dergelijke aanpassingen worden door werkgevers volledig op eigen initiatief of gestimuleerd door overheid en maatschappij uitgevoerd. Als wettelijke quotering niet aan de orde is staat de overheid een kostencompensatie (door middel van subsidiëring, premiekorting e.d.) ter beschikking. Ook is het voor haar mogelijk om door gericht inkopen bij bedrijven die bepaalde doelgroepen in voldoende mate in dienst hebben langs de weg van omzetvergroting een stimulans uit te oefenen.

Biedt de trend tot Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO) nieuwe kansen voor werkzoekenden met beperkingen in functioneren? Kan de overheid MVO stimuleren via gerichte voorwaarden bij de aankoop van goederen en diensten? Welke kennis, methoden en instrumenten zijn nodig om de vraag naar arbeid van werkgevers beter te kunnen inrichten op de inschakeling van werkzoekenden met beperkingen in functioneren, als passend arbeid? Wat zijn hiervoor de dominant bepalende factoren aan de kant van de banen, wat betekent dat voor het benodigde zicht op de kwaliteiten van de werkzoekenden, hoe moeten die dan 'geprofiled' worden. Over die vragen handelt dit hoofdstuk.

7.1 Inleiding : re-integratie gericht op persoon en op baan

Participatie in regulier werk is de centrale doelstelling op alle terreinen van de sociale zekerheid: WW, WIA/WAO, Wajong en WWB, en in toenemende mate ook voor de doelgroep van de WSW. Gezien de problematiek van werkzoekenden uit deze doelgroepen, kan meestal niet worden volstaan met bemiddeling – matching – van vraag en aanbod. De inzet van re-integratie-activiteiten is dan nodig om de verschillen tussen eisen van werkgevers en mogelijkheden van werkzoekenden te overbruggen. Tot nu zijn de inspanningen en beschikbare middelen van UWV/CWI en gemeenten bij bemiddeling en re-integratie vooral gericht op stimulering en ondersteuning van potentiële werknemers uit deze doelgroepen, bij het zoeken naar passend werk. Er zijn ook aanpassingen aan de kant van de banen mogelijk.

Hoe kunnen werkgevers worden gestimuleerd om in hun bedrijf te onderzoeken hoe mensen met beperkingen in functioneren daar in te schakelen zijn, welke aanpassingen daarvoor nodig zijn, wat dat betekent voor de huidige werknemers, en wat de kosten en baten zijn. Hoe kunnen ze worden gestimuleerd om dat ook in de praktijk toe te passen? Hoe duidelijker het beeld is van de kwaliteiten en specifieke beperkingen van deze groepen werkzoekenden, des te beter kan de werkgever nagaan of passende arbeid in zijn bedrijf voorhanden is of zinvol gecreëerd kan worden.

Tot welke werkzaamheden zijn werkzoekenden met arbeidsbeperkingen eigenlijk in staat, en welke randvoorwaarden moeten daarvoor gerealiseerd worden? Wat is er vervolgens nodig aan organisatorische en technische aanpassingen, om hen effectief in te zetten in regulier werk? Hoe zijn werkgevers te interesseren in deze werkzoekenden, hoe zijn ze te motiveren om hen in dienst te nemen en te houden? Paragraaf 7.2 gaat in op de mogelijkheden voor werkgevers om binnen hun bedrijf banen aan te passen, zodat ook moeilijk plaatsbare werkzoekenden kunnen worden aangenomen. Daarnaast wordt ingegaan op de mogelijkheden die er zijn om deze groepen in te schakelen. De rol die MVO kan spelen bij een betere matching van vraag en aanbod wordt geschetst in paragraaf 7.3. Ter afsluiting komen in paragraaf 7.4 de kennisvragen aan bod in verband met het inzetten van MVO bij het bevorderen van de participatie van groepen werkzoekenden en de aanpassing die dit vereist aan zowel de vraag- als de aanbodkant van de arbeidsmarkt.

7.2 Probleem: kunnen en willen werkgevers banen aanpassen?

De resultaten van het activeren, motiveren, trainen, opleiden, scholen, begeleiden en bemiddelen van werkzoekenden met arbeidsbeperkingen uit deze doelgroepen zijn uiteindelijk afhankelijk van de mogelijkheden die werkgevers kunnen en willen bieden om hen in te schakelen in de reguliere

bedrijfsvoering. Voor de meeste werkgevers is de drempel om juist deze werkzoekenden aan te nemen nog steeds te hoog.

Leidinggevend⁵⁵ zijn van mening dat dit komt vanwege:

- een verwachte lagere productiviteit (78%)
- een verwacht hoger ziekteverzuim (80%)
- de voorkeur voor iemand zonder arbeidshandicap bij gelijke geschiktheid (70%)
- de verwachte hogere financiële risico's (63%)
- bijkomende overweging: de belasting voor de gezonde werknemers.

De gangbare overwegingen zijn deels rationeel, deels zijn ze ook gebaseerd op negatieve beeldvorming. Het is zaak om te weten in welke mate deze beïnvloedbaar zijn, welke speelruimte werkgevers hebben om hun processen anders in te richten door organisatorische en/of technische aanpassingen. Er zijn verschillende manieren om de attitude van werkgevers ten opzicht van deze groepen werkzoekenden in positieve richting te beïnvloeden. Met publiciteitscampagnes wordt geprobeerd om de beeldvorming te verbeteren. Het mogelijk verhoogde risico op ziekteverzuim wordt afgedekt met de no-risk polis. Eventuele lagere productiviteit wordt gecompenseerd met loonkostensubsidie en loondispensatie. Er zijn financiële voordelen bij belasting en premieheffing voor werkgevers die mensen uit doelgroepen aannemen. Dit instrumentarium blijkt tot nu toe nog niet voldoende te zijn om werkgevers op grote schaal van houding te doen veranderen⁵⁶. Zou de huidige krapte op de arbeidsmarkt, die structureel van aard is, niet nieuwe kansen moeten bieden voor werkzoekenden uit de doelgroepen. Dit blijkt echter geen automatisme, met name de mensen met arbeidsbeperkingen en gezondheidsproblemen komen nog steeds niet beter aan bod op de arbeidsmarkt⁵⁷.

Het succes van de huidige wetgeving ten aanzien van ziekte en arbeidsongeschiktheid heeft voor werkzoekenden met arbeidsbeperkingen (incl. ouderen) een keerzijde. De wetgeving is vooral succesvol omdat de verantwoordelijkheid voor re-integratie primair is gelegd bij werkgever en werknemer (WVP, 2003), waarbij de werkgever financieel verantwoordelijk is gedurende tenminste twee jaar (VLZ, 2004)⁵⁸. De mogelijkheden voor technische en vooral organisatorische werkaanpassingen worden beter benut dan voorheen om werknemers binnenboord te houden^{59,60}. Voor werkzoekenden zonder arbeidsrelatie, maar met beperkingen in functioneren, pakt deze wetgeving averechts uit. Zij hebben als 'outsider'⁶¹, ondanks de krappe arbeidsmarkt, minder kans op werk, omdat werkgevers het aannamebeleid hanteren als hun enig resterende effectieve middel tot risicomijding.

Structureel tekort aan gekwalificeerde arbeidskrachten op de arbeidsmarkt

Al langer wordt gewezen op het structurele tekort aan gekwalificeerde arbeidskrachten, dat in de nabije toekomst ontstaat. Door vergrijzing en ontgroening krimpt de beroepsbevolking, terwijl het opleidingsniveau van een deel van de werkzoekenden achterblijft bij de toenemende eisen die daaraan in het werk worden gesteld. Recent heeft de Commissie Arbeidsparticipatie ('Commissie Bakker') prioriteit in beleid en uitvoering gevraagd voor een krachtige de aanpak van dit probleem. De oplossingen voor dit probleem worden voor de korte termijn doorgaans gezocht in het alsnog inschakelen van groepen die worden gerekend tot de arbeidsreserve: langdurig werklozen, bijstandsgerechtigden, arbeidsongeschikten en de zogenaamde 'nuggers' (niet-uitkeringsgerechtigde niet-werkenden). Gezien de genoemde discrepanties tussen gevraagde en aangeboden competenties vergt dit de nodige aanpassingen.

Er zijn mogelijkheden: meer kansen voor lager opgeleide werkzoekenden

Werkgevers hebben de afgelopen jaren, bij een ruimere arbeidsmarkt - zo is de impressie - vaak personeel aangenomen met een hoger opleidingsniveau dan het werk zelf vereist. Het boven aangehaalde 'Tendrapport Aanbod van Arbeid 2007' laat zien dat in 2006 een derde van de werknemers van mening is dat hun kennis en vaardigheden boven het benodigde niveau van hun

⁵⁵ Research voor Beleid (2007), 'Weerbarstige denkbeelden. De beeldvorming van leidinggevend en werknemers over mensen met een arbeidsbeperking'.

⁵⁶ AStri (2007), 'Arbeidsparticipatie voor iedereen, lukt dat?', /www.astri.nl/.

⁵⁷ G. Jehoel-Gijsbers, et al. (2007), 'Beter aan het werk. Trendrapportage ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en werkhervatting', SCP, Den Haag.

⁵⁸ E. Berendsen, H. Mulders en J. van Loo (2007), 'Het eerste jaar WIA', ESB 9 maart 2007 pp. 132-135.

⁵⁹ F. Reijenga en F. Lötters (2007), 'Het oprekken van mogelijkheden in het werk', Werkgeversforum Kroon op het werk (www.kroonophetwerk.nl).

⁶⁰ J. Timmerman, et al. (2007), 'Werkgeversaanpak van re-integratie bij ziekte', regioplan Beleidsonderzoek, Amsterdam.

⁶¹ G. Jehoel-Gijsbers, et al. (2007), 'Beter aan het werk. Trendrapportage ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en werkhervatting', SCP, Den Haag.

huidige werkzaamheden liggen. Dit aandeel bedroeg in 2002 nog een kwart. Interessant is dat ook en vooral op het laagste beroepsniveau dit verschijnsel zich voordoet.

Tabel 7.1 Aandeel werknemers per beroepsniveau dat meer kennis & vaardigheden dan het werk dat zij verrichten' (2004-2006)

beroepsniveau	elementair	lager	middelbaar	hoger	wetenschappelijk
	44%	35%	33%	29%	21%

Dat maakt in principe opwaartse mobiliteit mogelijk. De plaatsen die daarmee vrijkomen zouden kunnen worden ingenomen door lager gekwalificeerden.

De afgelopen twee jaren blijkt dat 1 op de 5 bedrijven functies heeft aangepast, via afsplitsing van taken, om meer laaggeschoolden in te kunnen zetten⁶², met name bedrijven met onderbezetting. Nog eens 14 procent zegt dit nog niet te hebben gedaan, maar er wel mogelijkheden toe te zien. Bovendien lijkt het erop dat werkgevers die al ervaring hebben met deze organisatieverandering, vaker dan anderen mogelijkheden zien om op deze weg door te gaan. De meeste functie-aanpassingen worden gemeld vanuit de sector zorg en welzijn (30% van de bedrijven). Daar, en in de sector onderwijs, liggen momenteel de meeste mogelijkheden volgens deze studie.

Bij de inschakeling van lager gekwalificeerden blijkt naast organisatorische aanpassingen veelal dat bijscholing of training nodig is, ook voor de uitvoering van werkzaamheden op elementair beroepsniveau. Cao's zijn afgestemd op bestaande functies en blijken bepalingen te bevatten, die belemmerend zijn voor deze vorm van organisatieverandering. De inschakeling van laagopgeleiden op grotere schaal stelt extra eisen aan de flexibiliteit van de afdelingen die het betreft, en de organisatie als geheel. De hoger opgeleide collega's ervaren het niet altijd als plezierig dat zij taken kwijtraken, ook al zijn die onder hun niveau. Deze werkzaamheden hebben namelijk tot op zekere hoogte ook een 'herstelfunctie', en zorgen voor afwisseling⁶³. Taakverzwaring is mogelijk het gevolg, althans in de beleving van de hoger opgeleiden. Ook aan het management worden nieuwe eisen gesteld, vooral bij de begeleiding van sommige laaggeschoolden in elementaire arbeidsvaardigheden (werkritme, taalvaardigheid, arbeidsmoraal, verantwoordelijkheidsgevoel). In zulke gevallen lijkt extra scholing en training van het middenkader een voorwaarde voor een geslaagde organisatieaanpassing.

Andere mogelijke knelpunten die door werkgevers worden genoemd zijn:

- kosten: van aanpassingen in werkproces en werkplekken, van scholing en begeleiding, van een lagere productiviteit
- beloningssystemen: bonusregeling die op de afdelingsproductiviteit is gebaseerd
- geregelde arbeidsverhoudingen: vasthouden aan traditionele systemen van functiewaardering en functie-indeling, verzetten zich tegen introductie lagere beloningsschalen
- regelgeving: diploma-eisen als voorwaarde voor bevoegdheid tot bepaalde handelingen
- ontslagrecht: in verband met in vaste dienst nemen van laagopgeleiden en laagproductieven

Het voorbeeld van de inpassing van laaggeschoolden via herverdeling van de werkzaamheden, geeft aan dat arbeidsorganisaties niet van beton zijn, en wel degelijk bereid en in staat zijn tot aanpassing als de arbeidsmarkt dit vereist. Er blijken echter geen pasklare oplossingen te zijn voor de inschakeling van lager opgeleiden. Maatwerk is vereist vanwege de grote diversiteit van laaggekwalificeerde werkzaamheden en ook vanwege de grote diversiteit aan laaggeschoolde individuen.

Ook meer kansen voor mensen met beperkingen in functioneren?

Er is een discrepantie tussen de door werkgevers gevraagde competenties en de door werkzoekende aangeboden competenties. Het overbruggen van deze kloof kan gebeuren door (een combinatie van)

- Versterking van het aanbod, zoals in hoofdstuk 6 hierboven (en in vorige UKV'en) is beschreven
- Verandering van de eisen die aan banen worden gesteld doordat organisatorische en/of technische aanpassingen worden aangebracht.

⁶² A. Román en J. Schippers (2008) "Inzet van lager opgeleiden op de Nederlandse arbeidsmarkt: werkgevers aan zet." OSA-publicatie A233.

⁶³ Deze bezwaren zijn ook bekend van 'jobcarving', waarbij elementaire werkzaamheden uit bestaande functies worden gehaald om een passende functie te creëren voor een specifieke persoon met arbeidsbeperkingen.

Deze laatste worden door werkgevers volledig op eigen initiatief of gestimuleerd door overheid en maatschappij uitgevoerd. Zij kunnen namelijk verplicht of gestimuleerd worden doormiddel van:

- opgelegde of afgesproken quotering, wat bij de WAGW aan de orde was
- subsidiëring, premiekorting e.d., als compensatie voor de hogere kosten die gemaakt worden
- Gericht inkopen bij bedrijven die bepaalde doelgroepen in voldoende mate in dienst hebben, en langs die weg de omzet vergroten

Bij dreigende onderbezetting blijkt een derde deel van de bedrijven in staat of bereid te zijn, om passend werk te creëren voor werknemers met onvoldoende opleiding. Dit roept de vraag op wat er voor nodig is om werkgevers er toe te bewegen het aanpassingsvermogen van hun arbeidsorganisatie nog sterker aan te spreken. Dat zal namelijk nodig zijn om ook werkzoekenden in te kunnen schakelen met – onder meer – gezondheidsproblemen en met beperkingen in functioneren.

Arbeidsparticipatie van werkzoekenden met arbeidsbeperkingen vraagt om maatwerk. Bij een deel van hen is, zelfs na optimale inpassing in de arbeidsorganisatie, normale productiviteit niet haalbaar. Loondispensatie en loonkostensubsidie voor de werkgever, en inkomenssuppletie voor de werknemer zijn instrumenten die dit nadeel (gedeeltelijk) kunnen compenseren. Ook kan door gerichte inkoop de omzet van met deze mensen geproduceerde goederen en diensten worden vergroot. Langs die weg kan hun winst positief worden beïnvloed. Daarnaast spelen overwegingen van Maatschappelijk Verantwoord ondernemen (MVO) een rol, waarbij naast imagowinst en concurrentievoordeel ook een bijdrage aan de vermindering van de collectieve lasten winstpunten zijn. Hier begint zich een trend af te tekenen. Indicatief voor deze nieuwe trend in ondernemen is bijvoorbeeld de bereidheid om eventueel een Wajonger in dienst te nemen, om werkzaamheden te verrichten die nu uitgesteld worden: 40 procent van de bedrijven, blijktens een recent landelijk onderzoek onder hoofden HRM⁶⁴.

7.3 Maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO)

Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO) is sinds een decennium een thema dat niet meer weg te denken valt binnen het bedrijfsleven. De overheid, het bedrijfsleven, de media en de consumenten zelf, schenken veel aandacht aan MVO. 'Maatschappelijk verantwoord ondernemen gaat over de rol van het bedrijfsleven, over het voorkomen dat bedrijven een bijdrage leveren aan het vergroten van de problemen of, andersom, over de bijdrage van bedrijven aan het oplossen van maatschappelijke problemen.'⁶⁵ Centraal staat het streven naar evenwicht tussen 'people (mensen), planet (milieu) en profit (winst en continuïteit op lang termijn)'.

De adviesaanvraag over maatschappelijk ondernemen⁶⁶ in 1999 aan de SER kan gezien worden als de eerste stap van de overheid om MVO te bevorderen. De SER verstaat onder MVO⁶⁷:

Het bewust richten van de ondernemingsactiviteiten op waardecreatie in drie dimensies: people, profit, planet en daarmee op de bijdrage aan de maatschappelijke welvaart op langere termijn; een relatie met de verschillende belanghebbenden onderhouden op basis van doorzichtigheid en dialoog, waarbij antwoord wordt gegeven op gerechtvaardigde vragen uit de maatschappij.

In 2006 is de balans opgemaakt van het gevoerde overheidsbeleid met betrekking tot MVO⁶⁸. De belangrijkste conclusies: er is maar een beperkte groep bedrijven die daadwerkelijk aan de slag zijn met MVO; de overheid is tekortgeschoten als inspirator en voorbeeld op het gebied van MVO; er is een toenemende behoefte aan een aanpak op maat voor de vertaling van MVO in de praktijk. De regering heeft daarop een nieuwe aanpak geformuleerd voor de komende jaren⁶⁹. Het doel is

⁶⁴ TNS/NIPO, september 2008, opdracht van het Kenniscentrum Crossover en de Verenigde Arbeidskundige Compagnie.

⁶⁵ Kabinetsvisie MVO 2008-2011: 'Inspireren, innoveren, integreren'.

⁶⁶ Ministerie van Economische Zaken, *adviesaanvraag over maatschappelijk ondernemen*, ES/OM 99077794, december 1999

⁶⁷ Sociaal Economische Raad, *De winst van waarden*, advies over maatschappelijk ondernemen uitgebracht aan de Staatssecretaris van Economische Zaken, Publicatienummer 11, 15 december 2000

⁶⁸ Terugblikken en vooruitzien; voortgangsonderzoek Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen'', Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 26485 nr. 42, Den Haag, 15 februari 2007

⁶⁹ Kabinetsvisie Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen 2008-2011: 'Inspireren, innoveren, integreren', december 2007

dat alle bedrijven zich bewust worden van de maatschappelijk effecten en verantwoordelijkheden die ondernemen met zich mee brengt en de kansen die MVO biedt, en dat bedrijven zich ook daadwerkelijk inzetten om MVO in hun kernactiviteiten te integreren. Verschillende actoren spelen een rol bij het bevorderen van MVO als attitude, waaronder consumenten, de sociale partners, NGO's en internationale instellingen. De regering wil dat de overheid een duidelijk voorbeeld geeft, door consistent en coherent duurzaamheid in haar bedrijfsvoering en beleid door te voeren.

Inkoop als hefboom voor de overheid om MVO te bevorderen

Al enige jaren is er een beweging gaande, vooral bij lokale overheden, om bij het inkopen van producten en diensten maatschappelijke overwegingen te betrekken. Daarbij wordt het marktmechanisme ingeschakeld om wenselijk geachte gedragingen van ondernemers te bevorderen, via gerichte voorwaarden bij de aanbesteding. Aanvankelijk was dit beleid voornamelijk gericht op ecologische criteria (duurzaamheid, milieuvriendelijkheid), steeds meer echter ook op sociale criteria, op te vatten als duurzaam gebruik van maatschappelijke hulpbronnen. Onder de sociale MVO-criteria valt ook de inschakeling van mensen die om uiteenlopende redenen weinig kans maken op de reguliere arbeidsmarkt, maar wel degelijk in staat zijn tot een productieve bijdrage aan de maatschappij, gegeven de juiste randvoorwaarden.

Inkoop vanuit de publieke sector wordt daarbij als hefboom gebruikt om arbeidsplaatsen te creëren bij marktpartijen voor (groepen) werkzoekenden die ze anders uit zich zelf niet zouden aantrekken als werknemer⁷⁰. Deze vorm van marktbeïnvloeding raakt rechtstreeks aan de concurrentiepositie van de onderneming ten opzichte van vergelijkbare aanbieders. De onderneming kan concurrentievoordeel behalen door inschakeling van werkzoekenden uit doelgroepen. Daardoor worden minder productieve, of minder productief geachte werknemers aantrekkelijk(er) voor bedrijven, die voor het realiseren van hun 'profit'-doelstelling (mede) zijn aangewezen op overheidsopdrachten en –bestellingen.

Hoe gaat dat in zijn werk?

De centrale overheid heeft zich ten doel gesteld dat per 2010 alle overheidsinkopen 100% duurzaam moeten zijn⁷¹. De duurzaamheidscriteria kunnen op twee manieren worden ingevuld: criteria ten aanzien van milieu dimensies en criteria ten aanzien van sociale dimensies. Het kenniscentrum SenterNovem heeft de opdracht om voor de overheid voor elke productgroep (product, dienst of werk dat aanbesteed moet worden) duurzaamheidscriteria te formuleren, waarmee overheidsinkopers moeten gaan werken. In mei 2008 heeft de Ministerraad het beleidskader vastgesteld voor de sociale criteria van duurzaam inkopen.

Voorbeelden van Lokaal initiatief

Naast de initiatieven die ondernomen worden door de centrale overheid, proberen gemeenten elk een eigen bijdrage te leveren om maatschappelijk verantwoord te ondernemen. Daarbij concretiseren zij de sociale dimensie in de richting van hun eigen doelgroepen.

Den Bosch verbindt sociale criteria aan grote aanbestedingen (vanaf €225.000). Vijf procent van de opdrachtsom wordt bestemd voor werkgelegenheidsprojecten. De gemeente spreekt van nieuwe 'uitvoeringsregels social return'. Deze regels zijn van toepassing op opdrachten in de sectoren infrastructurele werken, groenvoorzieningen, nieuwbouw en onderhoud van gebouwen, schoonmaak, catering en zorg. Dit soort regelingen zijn er inmiddels ook in steden als Tilburg, Haarlem en Amsterdam.

De provincie Drenthe heeft een project 'Sociaal Contract', waarin innovatieve methoden worden beproefd om, met directe betrokkenheid van werkgevers, werkzoekenden naar werk te begeleiden. Het project richt zich op vier sectoren, te weten toerisme, zorg, industrie en bouw. Er zijn pakketafspraken over 'voor wat hoort wat' projecten, waarbij de gemeente middelen inzet om de werkgevers te bewegen tot het aannemen van werkzoekenden. Voorbeelden van pakketafspraken zijn:

- bouwondernemers mogen opdrachten uitvoeren, mits zij bij het werk werkzoekenden inschakelen
- de gemeente is bereid om extra politiebewaking naar een winkelcentrum te sturen, mits de winkeliers samen een aantal werkzoekenden willen aannemen
- de gemeente wil het industrieterrein opknappen, mits de gezamenlijke ondernemers een aantal werkzoekenden willen aannemen.

Momenteel wordt dat kader verder uitgewerkt. In de eerste plaats is vastgesteld welke sociale aspecten van toepassing zijn. De overheid streeft ernaar geen producten af te nemen waarbij – bij

⁷⁰ De overheden kopen per jaar voor 40 miljard euro in, waarvan het Rijk 10 miljard. Minister Cramer kwalificeert dit als 'enorme marktmacht'. (NRC, 14-02-2008).

⁷¹ Motie en stemming Tweede Kamer over duurzame bedrijfsvoering overheid, 29800-XI nr. 130, 30 juni 2005

de vervaardiging van de producten – de fundamentele arbeidsnormen zijn of worden geschonden. Deze fundamentele arbeidsnormen (ILO) zijn:

- Afschaffing van dwangarbeid en slavernij
- Afschaffing van discriminatie op het werk en in beroep
- Afschaffing van kinderarbeid
- Vrijheid van vakvereniging en recht op collectieve onderhandelingen

In uitzonderingsgevallen kunnen nog andere ILO-normen aanvullend als criterium gehanteerd worden. Ook kunnen bij bepaalde productgroepen fair trade normen en mensenrechten van toepassing zijn. De 100%-norm is een zogeheten resultaatsverplichting, die geldt voor departementen maar ook voor agentschappen.

Dit is verder uit te breiden met criteria over het in dienst hebben van mensen met functionele beperkingen, Wajongers of ouderen e.d.

7.4 Kennisvragen

Met betrekking tot inkoop en MVO

Op het gebied van inkoop in combinatie met MVO is er momenteel nog veel in ontwikkeling. Er is weinig bekend over de aangewezen aanpak in uiteenlopende situaties ('best practices'), en de resultaten daarvan. Op dit gebied leven daarom veel vragen van uiteenlopende aard. Zo lijkt uit Nederlandse jurisprudentie duidelijk te worden dat het opdrachtgevers vrijstaat om nadere voorwaarden, in de vorm van duurzaamheidscriteria op te nemen in aanbestedingsprocedures, mits dit geen partijen op oneigenlijke gronden op voorhand uitsluit van mededinging. Welke ruimte de Europese regelgeving biedt voor het stimuleren van MVO middel inkoopvoorwaarden staat nog nader te bezien.

Er zou een landelijke inventarisatie gedaan moeten worden om een overzicht te krijgen van de huidige stand van zaken. Wat is de aard en omvang van de initiatieven tot stimulering en sturing van de vraag naar passende arbeid voor werkzoekenden uit de doelgroepen met het inkoopinstrument? Wat zijn de eerste resultaten en ervaringen met inkoop als instrument voor participatiebevordering van werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt? En, welke inkoopcriteria en aanpak zijn effectief voor welke soorten werkgevers, en voor welke soorten werkzoekenden? Denk aan afspraken gekoppeld aan de productie van goederen of het leveren van diensten, versus afspraken gekoppeld aan de personeelsopbouw van de betrokken contractpartij. De laatste optie biedt de werkgever meer mogelijkheden om zijn afspraken na te komen. Is een status als 'preferred supplier' daarom in bepaalde gevallen een effectief middel?

Hoe kan de controle op het nakomen van afspraken over sociale criteria het best worden ingekleed? Hoe kunnen UWV/CWI en gemeenten het beste informatie verschaffen, die werkgevers nodig hebben voor de uitvoering van contractuele afspraken over de inzet van werkzoekenden uit doelgroepen. Dit gaat om hoe adequaat in te spelen op de vragen van werkgevers naar kandidaten uit de doelgroepen (werving en selectie). Het gaat ook om opties voor de controle op de naleving van 'MVO-afspraken' door werkgevers. Gaat het dan om inspannings- of resultaatsverplichtingen, wanneer is er sprake van overmacht? Is het nodig – voor accountantsverklaringen – om individuele verklaringen omtrent kandidaten uit de doelgroep te leveren, een soort 'MVO-status'? Kan dat rechtstreeks aan de werkgever, of is informed consent vereist; hoe zit het met privacy-garanties?

Kennisvragen over participatiemogelijkheden: aanbod, vraag en inkoop

De werkgever die een actief MVO-beleid willen voeren, en bereid is om zijn bedrijfsvoering mede af te stemmen op moeilijk plaatsbare werkzoekenden, moet kunnen rekenen op voldoende geschikte kandidaten voor de uitvoering van *concrete (her)ontworpen taken*⁷². Daarvoor moet echter bekend zijn welke *concrete werkzaamheden* moeilijk plaatsbare klanten van UWV/CWI en gemeenten zoal zouden kunnen uitvoeren. Voor deze matching op het niveau van concrete (typen) werkzaamheden ontbreekt tot op heden de benodigde informatie, van beide zijden (vraag en aanbod): wie zijn potentiële kandidaten, en wat zijn potentiële bedrijven voor passende werkzaamheden. Deze informatie is ook nodig voor het verder ontwikkelen van een inkoopbeleid van de overheid dat participatie van moeilijk plaatsbare werkzoekenden stimuleert.

⁷² L. Aarts, et al. (2008), 'Evaluatie jobcoaching', APE, Den Haag.

De kennisontwikkeling in de driehoek aanbod-vraag-inkoop in 5 thema's:

1. *Profilering van het potentieel aan werkzaamheden voor werkzoekenden met grote afstand tot de arbeidsmarkt.* a) Welke werkzaamheden in de bestaande bedrijfsvoering bieden mogelijkheden voor taak(her)ontwerp en b) welke eisen stellen deze werkzaamheden aan de taakuitvoerder?
2. *Profilering van het potentieel van werkzoekenden met grote afstand tot de arbeidsmarkt.* Voor wie moet passende arbeid worden gezocht of ontworpen? De werkzoekenden worden getypeerd in termen van *concrete werkzaamheden* (zie 1), die ze kunnen uitvoeren, en – daarbinnen- in termen van hun voorkeuren voor bepaalde werkzaamheden.
3. *Profilering van bedrijven en bedrijfstakken.* Welke bedrijven of bedrijfstakken (branches) hebben grote behoefte aan personeel en hebben bovendien werkzaamheden die geschikt (te maken) zijn voor werkzoekenden met grote afstand tot de arbeidsmarkt.
4. *Profilering inkoopmogelijkheden (leveranciers).* Welke producten en diensten, bedrijven en bedrijfstakken (branches) lenen zich het best voor MVO-contracten gericht op inschakeling van moeilijk plaatsbare werkzoekenden?
5. *Profiling inkoopbehoefte bij de overheid (opdrachtgevers).* Wie zijn de meest gereede partijen bij de overheid om als opdrachtgever op te treden voor bepaalde typen producten of diensten?

De kennis op de eerste drie thema's moet in onderlinge samenhang worden ontwikkeld, in een aantal stappen:

- i. Welke afzonderlijke werkzaamheden lenen zich *in principe* voor afsplitsing uit bestaande functies (1a), en komen op grote schaal voor bij bedrijven die nu of in de nabije toekomst dringend behoefte (zullen) hebben aan personeel (3). *Bestaande werkzaamheden met potentiële arbeidsmarktrelevantie vanuit de vraagzijde (1a+3)* zijn dus het uitgangspunt. Deze exercitie levert een groslijst op van potentieel passende werkzaamheden.
- ii. Van elk van deze werkzaamheden moet daarna worden bepaald wat de bijbehorende eisen zijn (1b) ten aanzien van opleiding ervaring, algemene gedragscompetenties, lichamelijk-, cognitief- en sociaal functioneren.
- iii. Vervolgens kan worden onderzocht welke werkzoekenden uit de doelgroepen welke van deze werkzaamheden kunnen uitvoeren en welke werkzaamheden hun voorkeur genieten (2). Wanneer het mensen met gezondheidsproblemen of beperkingen in functioneren betreft, vereist dit de inzet van sociaalmedische en arbeidskundige expertise. Deze stap resulteert in een profilering van het potentiële aanbod: groepen werkzoekenden die in staat zijn om bepaalde typen werkzaamheden te verrichten, met daarbij een prioritering van werkzaamheden die hun voorkeur genieten.
- iv. Vanuit dit aanbod terugredenerend naar de potentiële vraag van werkgevers (stap i) kan de groslijst van werkzaamheden waarmee gestart is worden gevalideerd. Werkzaamheden waarvoor niet of nauwelijks kandidaten te vinden zijn worden van de lijst afgevoerd. Verder is een prioritering binnen de lijst van werkzaamheden mogelijk, op grond van het aantal potentiële kandidaten voor bepaalde (typen) werkzaamheden.
- v. Met de definitieve lijst van werkzaamheden kunnen werkgevers gericht benaderd worden om te bezien welke werkzaamheden zich in hun bedrijf zouden lenen voor herontwerp van taken. In deze stap worden bedrijven en bedrijfstakken (branches) getypeerd naar werkzaamheden die ze potentieel te bieden hebben aan groepen kandidaten met grote afstand tot de arbeidsmarkt.

Deze kennis is nodig voor alle modaliteiten die hierboven in paragraaf 7.2 zijn beschreven voor verandering van de eisen die aan banen worden gesteld doordat organisatorische en/of technische aanpassingen worden aangebracht; of op eigen initiatief van werkgevers, of geïnitieerd door overheid door quoterings, subsidiëring of stimulerings door gericht inkoop. Bij de gerichte inkoop komen ook thema 4 en 5 aan de orde.

Voor de aanpak van thema 4 (profilering inkoopmogelijkheden) is het resultaat van stap V van belang. Als van (soorten) bedrijven of bedrijfstakken (branches) eenmaal bekend is dat ze zich in principe lenen voor inschakeling van werkzoekenden uit de doelgroepen (stap V), kan een *lijst van hun producten en diensten* worden opgesteld.

Daarna kan worden nagegaan wie er bij de overheid (welk type bedrijf of bedrijfsonderdeel) behoefte heeft aan deze producten en diensten, en daarvoor als opdrachtgever zou kunnen fungeren (thema 5).

Een actueel overzicht van inkoopmogelijkheden (4) en inkoopbehoeften (5), die beide gerelateerd zijn aan sociale MVO-criteria, kan het inkoopbeleid gericht op MVO meer handen en voeten geven.