



Aan

RvB, Dir AG, Dir SMZ, Dir ZW, Dir FEZ, Dir SBK

Datum

28 januari 2008

Van

SBK, Kenniscentrum
Peter Rijnsburger
T (020) 687 19 56
peter.rijnsburger@uwv.nl

Pagina

1 van 25

Onderwerp

**KM 08/01 Activiteiten vangnet ZW; terugblik en
werkprogramma 2008**

Dit kennismemo bevat het werkprogramma 2008 van het kenniscentrum UWV voor het vangnet ZW.

Waarom

De vangnetpopulatie vormt voor UWV een belangrijke groep omdat zij in omvang een substantieel deel van de werkzaamheden inneemt.

De toegenomen belangstelling voor de vangnetters heeft te maken met het relatief hoge verzuim en WIA-instroom. In vergelijking met reguliere werknemers is de bijdrage vanuit het vangnet sinds de invoering van de WIA sterk gestegen. Weliswaar niet in absolute zin, maar wel relatief: het vangnetaandeel in de WIA-aanvragen bedraagt ongeveer 40% ten opzichte van 25% in de WAO-tijd. Bovendien gaat het hier om een zwakke groep, waar ook draaideur- en recidiveverschijnselen voorkomen.

UWV heeft als taak om vangnetters te begeleiden en te re-integreren naar werk. De wet activering vangnetters biedt daartoe meer mogelijkheden dan voorheen. Het is daarom van belang dat de arborol van UWV verder wordt ingevuld en gemonitord, een waarmee ook het leerwerkproces gestalte kan krijgen. Analyses en onderzoek zijn gericht op het verkrijgen van inzicht in de situatie van vangnetters om zo de vraag 'wat werkt voor wie wanneer' te kunnen beantwoorden.

Inhoud kennismemo

- *Overzicht van de huidige kennis over het vangnet. Hiervoor is grotendeels geput uit de UWV Kwartaalverkenning (UKV) die sinds 2005 verschijnt (paragraaf 3).*
- *Het werkprogramma 2008 van het kenniscentrum UWV. Hierin wordt speciaal aandacht besteed aan volume ontwikkelingen, mogelijke draaideureffecten, het WIA-aandeel vangnet en de invulling en effectiviteit van de arborol van UWV. De geplande werkzaamheden op deze terreinen zijn in paragraaf 4 vermeld.*

1 Inleiding

Het vangnet mag zich verheugen in een toenemende belangstelling. Dit is onder meer af te leiden uit maatregelen die gericht zijn op het activeren van vangnetters en op ondersteuning bij hun re-integratie (wet tot bevordering activering vangnetters). Een belangrijke reden voor het treffen van deze maatregelen is het relatief hoge verzuim en de grote bijdrage van vangnetters aan de WIA-instroom. Het WIA-aandeel van vangnetters ligt in 2007 rond 35%. Dit komt in 2006 neer op 15.000 claimaanvragen waarvan iets minder dan de helft een WIA-uitkering ontvangt (7.000). Hebben we voldoende inzicht in de samenstelling, ontwikkeling en risico's van de vangnetters? Is er sprake van een toenemend beroep op de vangnetregeling? Hoe groot is het aantal draaideurgevallen in het vangnet? Wat gebeurt er op het terrein van begeleiding en re-integratie voor deze groep? Hoe kan UWV de arborol optimaal inzetten voor vangnetters?

Bij de beantwoording van deze vragen is het zinvol om te inventariseren wat er al bekend over het vangnet. Daarnaast is het van belang om na te gaan welke vragen nog open staan en wat we (nog) niet weten. Aan de hand van een aantal (kennis)vragen zijn in dit memo de geplande activiteiten van het kenniscentrum van UWV voor 2008 op een rij gezet. Deze activiteiten zijn deels nieuw en deels gericht op een aantal onderzoekthema's die zijn terug te vinden in de Startnotitie vangnet ZW¹ en de Kennisagenda 2008/2009². Tevens wordt voortgeborduurd op analyses en onderzoek waarover in de UWV kwartaalverkenningen (UKV) verslag is gedaan. Een deel van de UKV-informatie is ook (soms in bewerkte vorm) in de volgende paragrafen opgenomen.

Paragraaf 2 bevat een overzicht van de belangrijkste thema's en vragen met betrekking tot het vangnet. In paragraaf 3 wordt aan de hand van deze thema's uitgebreid ingegaan op de al aanwezige kennis over het vangnet. Deze kennis is onder meer terug te vinden in UKV en andere UWV-publicaties, zoals de bijlage van de Kwartaalverslagen. Daarnaast verschijnen regelmatig onderzoeken die leiden tot meer kennis en informatie over de vangnetpopulatie. De voorgenomen werkzaamheden voor 2008 komen aan bod in paragraaf 4. Door de gedeeltelijk ingebouwde flexibiliteit bij de uitvoering van deze activiteiten is het mogelijk om gedurende 2008 te schuiven in de werkzaamheden als er sprake mocht zijn van dringende vragen of onverwachte ontwikkelingen.

Suggesties van lezers voor radere analyses of hoe deze op te pakken zijn uiteraard van harte welkom.

2 Overzicht probleemstellingen ten aanzien van het vangnet

De bovengenoemde startnotitie vangnet ZW bevat het werkprogramma van het Kenniscentrum UWV. In hoofdlijnen zijn de vragen uit de startnotitie nog steeds actueel. Hieronder

¹ Kennismemo KM 06/27A, februari 2007

² UWV Kennisagenda 2008-2009, Hoofdlijnen, Kenniscentrum UWV, november 2007

zijn deze vragen op een rij gezet. Vervolgens wordt gekeken welke activiteiten hieruit zijn voortgevloeid en welke er nog op stapel staan.

De volgende probleemstellingen staan centraal:

1. Hoe zijn de verschillende vangnetpopulaties samengesteld? Het gaat dan naast direct beschikbare kenmerken als leeftijd, geslacht, sector en regio ook om informatie die met behulp van bestandskoppelingen of uit dossiers en enquêtes zijn te verkrijgen. Dit betreft informatie over arbeids- en verzuimverleden, diagnose, opleiding, motivatie en gezondheid(sbeleving).
2. Hoe ontwikkelt zich het volume van de verschillende vangnetgroepen en op welke wijze kunnen deze ontwikkelingen met behulp van een (cohort)model worden beschreven? In hoeverre is er bij het vangnet sprake van een draaideureffect? Hoe groot is de invloed van afwenteling van verzuimrisico door werkgevers op het vangnet?
3. Wat is de verklaring voor het hoge aandeel van zieke werklozen en overige flexwerkers in de WIA-instroom? Wat zijn de risicofactoren voor langdurig ziekteverzuim bij flexwerkers?
4. Hoe kan, met gebruikmaking van de antwoorden op de vragen onder 1 tot en met 3, de ARBO-dienstverleningsrol van UWV voor de vangnetters zo goed mogelijk worden vervuld en hoe kan de effectiviteit worden vastgesteld?
5. Hoe kunnen re-integratiemiddelen zo effectief mogelijk worden ingezet bij vangnetters? Hoe maakt men vangnetters meer employabel?

Vragen die bij elk onderdeel centraal staan zijn: wat weten we over de vangnetters en wat moeten we nog meer weten? En ook: wat zijn de extra problemen ten opzichte van niet-vangnetters en hoe daarmee om te gaan? Deze vragen zijn ook van toepassing op diverse onderzoeken die in 2007 zijn uitgevoerd naar het vangnet. Bieden deze onderzoeken voldoende inzicht in de vragen die zijn gesteld? Waar zijn er kennislacunes en hoe kunnen we deze opvullen? Hierop gaan we in paragrafen 3 en 4 nader in.

3 Aanwezige kennis over het vangnet

Aan de hand van de probleemstellingen geven we in deze paragraaf aan welke informatie en kennis over het vangnet beschikbaar zijn. Dit gebeurt aan de hand van drie thema's:

- ? Omvang, samenstelling en ontwikkeling van de vangnetpopulatie (paragraaf 3.1)
- ? Aandeel vangnet in WIA-aanvragen en –instroom (paragraaf 3.2)
- ? Arborol UWV: inzet en effectiviteit (paragraaf 3.3)

Voorafgaand aan de bespreking van de aanwezige kennis is in figuur 1 weergegeven hoe het proces van ziekteverzuim, claimbeoordeling en WIA-instroom in elkaar steekt.

Verzekerden die uitvallen wegens ziekte worden eerst twee jaar lang door hun eigen werkgever begeleid; of, bij afwezigheid van een werkgever, door UWV. Na twee jaar volgt de claimbeoordeling WIA. Uit diverse analyses in het verleden is gebleken dat voor verzekerden zonder werkgever, in het bijzonder de vangnetpopulaties overige flexwerkers en zieke

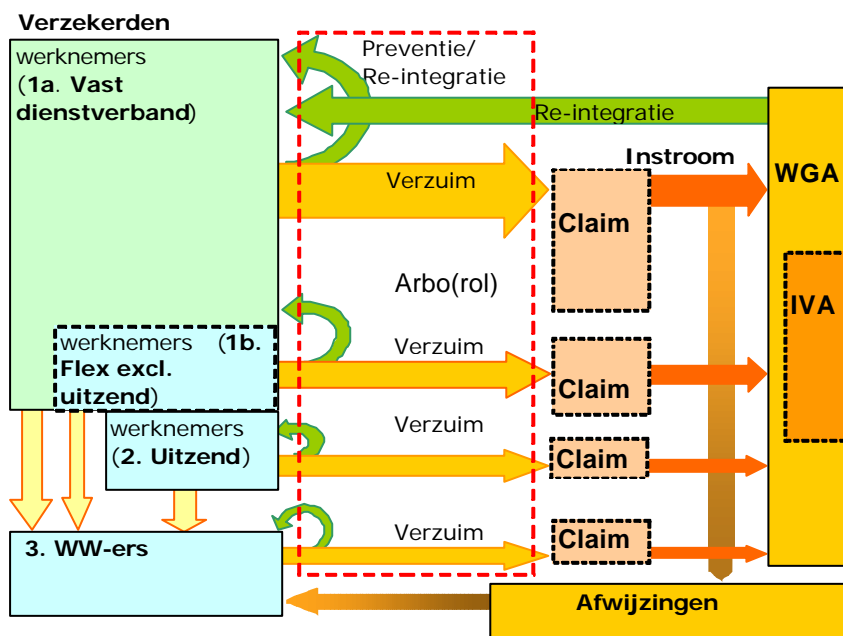
werklozen, het risico op langdurig ziekteverzuim groter is dan bij werknemers met een werkgever. Wanneer er een claimbeoordeling volgt is het risico op een afwijzing van WIA-claim voor vangnetters dan weer groter dan voor reguliere werknemers.

I Omvang populaties

Om het WIA-instroom risico te kunnen bepalen is het nodig om de omvang van de totale populatie en de verschillende deelpopulaties in kaart te brengen. WIA-instroomrisico wordt immers berekend door het aantal WIA-claims te delen door het totale aantal personen in die populatie. In figuur 1 worden de volgende (deel)populaties onderscheiden:

- 1a Werknemers met een vast dienstverband (Voor deze groep zijn alleen geaggregeerde gegevens beschikbaar op basis van de enquête beroepsbevolking, EBB van CBS)
- 1b Werknemers met een flexibel dienstverband (oproepkrachten e.d.) exclusief uitzendkrachten (ook voor deze groep geldt: alleen geaggregeerde gegevens op basis van EBB)
- 2 Uitzendkrachten
- 3 WW-ers
- 4 Overige vangnetgroepen (vrouwen die ziek zijn ten gevolge van zwangerschap en/of bevalling, herintredende arbeidsgehandicapten, vrijwillig verzekerden, orgaandonoren)

Figuur 1 Claim- /instroomrisico's en aspecten die van invloed zijn op (preventie van) de claims en de instroom



II Kenmerken Populaties

Naast de omvang van de populaties is het vooral van belang om de kenmerken van de verschillende populaties goed in kaart te brengen. Zijn er verschillen tussen de populaties op kenmerken als leeftijd, geslacht, dagloon, beroep (sector), opleiding, sociale status (samenwonend, alleenstaand, eenoudergezin), regio (epidemiologisch relevante gebieden: stedelijk, niet-stedelijk, gemeente, gebieden met verhoogd risico hart/ vaat/longziekten e.d.).

Wat is het effect van deze kenmerken op het WIA-instroomrisico en kunnen we hiermee verschillen in claim- en instroomrisico verklaren?

III (Langdurig) ziekteverzuim

Bron van claims zijn verzekerden die door langdurig ziekteverzuim uitvallen. Oorzaken van claims houden verband met de oorzaken van langdurig ziekteverzuim. De 'witte vlekken' in de kennis over deze oorzaken moeten zoveel mogelijk ingekleurd worden. Vragen die hierbij beantwoord moeten worden zijn:

- Wat is het effect van persoonskenmerken (leeftijd/ geslacht e.d.) op ziekteverzuim
- Wat is het effect van arbeidsomstandigheden (beroepsrisico's) op ziekteverzuim
- Wat is het effect van instelling en gedrag van verzekerden op ziekteverzuim
- Wat is het effect van instelling en gedrag van werkgevers (bewustheid van kosten, risico's en 'goed werkgeverschap', wel-/niet investeren in preventie/herstel, aanpassen van werk en organisatie)
- Wat zijn de effecten van Arbodienstverlening (preventie beroepsziekten, preventie van claim bij ziekte/ bevorderen van herstel)

De meeste vangnetters (uitzendkrachten, overige flexwerkers en werklozen) hebben geen werkgever meer en geen werk om bij herstel naar terug te keren. Uit eerder onderzoek is gebleken dat er een verband is tussen het niet hebben van werk en een slechtere beleefde gezondheid. Werkgevers en arbodiensten kunnen de arbodienstverlening anders invullen dan UWV dat kan voor vangnetters, omdat UWV op dit moment niet beschikt over mogelijkheden om vangnetters werkhervatting aan te bieden. Er lopen wel experimenten op dit gebied.

IV WIA claims en instroom

Ten slotte is het ook nuttig om het aantal en de kenmerken van claims per populatie nader te onderzoeken. Komen bepaalde typen claims vaker voor in de ene populatie dan in de andere? Kan er sprake zijn van (zelf)selectie waardoor personen die een groter risico lopen eerder flexibel werken en daardoor een beroep doen op het vangnet? Hoe groot is de kans dat mensen regelmatig terugkeren in het vangnet (draaideureffect)?

Daarnaast probeert het kenniscentrum inzicht in Arbodienstverlening te krijgen: zijn claimrisico's van de verschillende populaties verklaarbaar uit populatieverschillen? In hoeverre spelen de werkgevers en arbodienstverlening een rol bij de preventie van claims?

3.1 Omvang, samenstelling en ontwikkeling van de vangnetpopulatie

Per vangnetgroep is het aantal meldingen, toekenningen, beëindigingen en uitkeringsdagen bekend. Deze volumegrootheden vormen de basis voor verantwoordingsinformatie naar kenmerken als leeftijd en geslacht. Ten behoeve van de UWV begroting en de financiële

nota's van FEZ worden meldingen, toekenningen, uitkeringsdagen en uitkeringsjaren geraamd. De raming van de ontwikkeling van het vangnetvolume vindt meerdere keren per jaar plaats. Hierover wordt in kennismemo's en UKV verslag gedaan. Bij het vervaardigen van de ramingen vindt zowel intern als extern overleg plaats. Intern gebeurt dit met de divisie AG en FEZ, extern met het ministerie van SZW. Voor de ramingen van 2009 wordt voorlopig uitgegaan van dezelfde procedure en partijen. Wel zullen in het kader van de Vernieuwing SMZ en/of het WERKbedrijf hierbij worden betrokken.

Tabel 1 bevat de huidige volumeramingen van meldingen, toekenningen en uitkeringsjaren van de gezamenlijke vangnetgroepen³ voor 2006, 2007 en 2008.

Tabel 1 Meldingen, toekenningen en uitkeringsjaren vangnet ZW, 2006-2008, aantallen x 1000

	2006	2007 verwachting	2008 raming
Meldingen	524,6	531,3	526,5
Toekenningen	390,3	359,2	344,1
Uitkeringsjaren	98,6	97,3	92,5

Bron: Kennismemo KM 07-19 ZW Ramingen 2007-III, december 2007; Bewerking: Kenniscentrum UWV

Uit tabel 1 blijkt dat het aantal toekenningen in 2007 met ruim 30.000 is gedaald. Deze daling is het gevolg van de invoering wet loondoorbetaling ww bij ziekte (dbz) per 1 mei 2007. De wet dbz houdt in dat een werkloze pas na 13 weken ziekte in het vangnet stroomt. Alle kortverzuimers (tot 13 weken) tellen niet meer mee als toekenning zw maar blijven onder de WW vallen. De meldingen van zieke werklozen worden echter niet beïnvloed door dbz en blijven bij het vangnet zw binnenkomen. Dit verklaart voor een belangrijk deel waarom de toekenningen in 2007 zijn gedaald terwijl de meldingen juist zijn gestegen. Weliswaar daalt het aantal werklozen (en daarmee de zieke werklozen), maar dit wordt gecompenseerd door de toename van de meldingen bij de uitzendkrachten met bijna 25.000. Deze toename is voldoende om ook de lichte daling bij andere vangnetgroepen (met uitzondering van de overige flexwerkers) te compenseren.

Tabel 2 geeft weer wat de geraamde omvang en het aandeel van de verschillende vangnetgroepen is voor de toekenningen en uitkeringsjaren in 2007. Uit tabel 2 blijkt onder meer dat het aandeel van uitzendkrachten voor de uitkeringsjaren aanzienlijk lager is dan bij de toekenningen. Uitzendkrachten hebben een lagere gemiddelde uitkeringsduur dan overige flexwerkers en zieke werklozen. Dit leidt ertoe dat het aandeel uitkeringsjaren voor deze groepen fors hoger ligt dan bij de toekenningen.

³ Dit is exclusief het zwangerschaps- en bevallingsverlof. Deze verlofregelingen vallen onder de Wet Arbeid en Zorg (wazo). Voor deze groep worden overigens wel afzonderlijke ramingen gemaakt in verband met de werkzaamheden die UWV verricht (onder meer het verstrekken van uitkeringen aan werknemers die met zwangerschaps- en bevallingsverlof gaan).

Tabel 2 Toekenningen en uitkeringsjaren per vangnetgroep, aantallen en aandelen, 2007 (verwachting)

Vangnetgroep	Toekenningen 2007 (verwachting)		Uitkeringsjaren 2007 (verwachting)	
	Aantal x 1.000	Aandeel in %	Aantal x 1.000	Aandeel in %
ziekte in verband met zwangerschap	70,1	19,5	15,7	16,2
Uitzendkrachten	188,9	52,6	18,6	19,1
overige flexwerkers	28,8	8,0	23,6	24,3
zieke werklozen	32,8	9,1	30,3	31,2
herintredende arbeidsongeschikten	29,5	8,2	6,8	7,0
Rest	9,0	2,5	2,2	2,3
Totaal	359,2	100,0	97,3	100,0

Conjunctuur drukt belangrijk stempel op volumeontwikkeling

De conjunctuur speelt een belangrijke rol bij de ontwikkeling van de volumes. Voor de uitzendkrachten en overige flexwerkers geldt dat een aantrekkende economie voor meer werkgelegenheid zorgt. Uitgaande van een constante toekenningfrequentie⁴ betekent dit meer toekenningen. Voor werklozen geldt echter het omgekeerde: een gunstige conjunctuur leidt tot minder werklozen en dus tot minder toekenningen (ook weer bij een constant veronderstelde toekenningfrequentie). De vangnetgroep herintredende arbeidsongeschikten profiteert van een gunstige conjunctuur omdat er dan meer banen beschikbaar komen of zijn. Een nadeel voor deze groep is dat zij als gevolg van een arbeidshandicap minder kans op werk heeft dan de groep werklozen. Werkgevers zijn minder snel geneigd om mensen met een 'vlekje' aan te nemen⁵. Van de resterende vangnetgroepen is de groep ziekte in verband met zwangerschap de omvangrijkste en ook hier speelt de economie een rol. Een stijgende werkgelegenheid betekent meer werkende vrouwen die vervolgens in verband met zwangerschap in het vangnet kunnen belanden. Daar staat tegenover dat het aantal geboorten in Nederland al enkele jaren afneemt en dus ook het aantal vrouwen dat met zwangerschapsverlof gaat (wazo). Per saldo is er sprake van een lichte toename voor deze vangnetgroep die zich de komende jaren waarschijnlijk zal doorzetten. Het gaat echter om kleine veranderingen in vergelijking met de andere vangnetgroepen zodat we kunnen spreken van een stabiele ontwikkeling.

Hoewel er in de komende jaren geen grote fluctuaties worden verwacht blijft de omvang van de instroom in het vangnet aanzienlijk. Dit geldt ook voor het verzuim en de instroom in de WIA, waarop in paragraaf 3.2 verder wordt ingegaan. Het is daarom van belang de vangnet-

⁴ In werkelijkheid zal de toekenningfrequentie fluctueren, maar er is op dit moment nog onvoldoende bekend over de risicopopulatie van overige flexwerkers. Dit bemoeilijkt het vaststellen van de toekenningfrequentie. Voor de uitzendkrachten speelt dit probleem in mindere mate. Er zal nader worden onderzocht in hoeverre een betrouwbare raming van de toekenningfrequentie mogelijk is.

⁵ Zie bijvoorbeeld het rapport 'Weerbarstige denkbeelden, de beeldvorming van leidinggevenden en werknemers over mensen met een arbeidsbeperking', Research voor beleid, januari 2007



ters aan een uitgebreide(re) analyse te onderwerpen. Dit geldt in het bijzonder voor de groep overige flexwerkers, waar in deze paragraaf nadere aandacht aan wordt besteed⁶.

Aandeel flexwerkers groeit vooral door opleving van de economie

Het overgrote deel van de werknemers heeft een vaste arbeidsrelatie. In 2006 had gemiddeld 91,4% van de werknemers een vast dienstverband⁷. Gemiddeld had in 2006 3,4% van de werknemers een dienstverband als uitzendkracht en 5,3% van de werknemers had een andere flexibele arbeidsrelatie⁸. In 2001 had gemiddeld nog 92,2% van de werknemers een vaste arbeidsrelatie.

Het totale aantal werknemers met een flexibele arbeidsrelatie is tijdens de laatste economische malaise afgenomen. Vooral het aantal uitzendkrachten daalde tussen 2001 en 2004. Met het aantrekken van de economie, groeit vanaf begin 2004 het aantal uitzendkrachten weer geleidelijk. Vanaf begin 2005 neemt ook het aantal werknemers met een andere flexibele arbeidsrelatie weer toe.

De laatste decennia is de groei van de flexibele arbeid echter ook toe te schrijven aan de toenemende behoefte van werkgevers aan flexibele arbeidskrachten in plaats van werknemers met een vast dienstverband. Bij een aantrekkende conjunctuur valt deze verschuiving van vast naar flexibel werk samen met de toegenomen vraag naar uitzendkrachten, die het gevolg is van het economische herstel. Hierdoor is de recente toegenomen vraag naar uitzendkrachten niet meer uitsluitend het gevolg van de aantrekkende conjunctuur⁹. De groei van flexwerk loopt 1 á 2 jaar voor op de groei(versnelling) van het aantal vaste dienstverbanden.¹⁰ De groei van het aantal flexwerkers past dus in de recente ontwikkeling van de economie.

Mogelijk heeft toenemende krapte op de arbeidsmarkt, die vaak samengaat met hoogconjunctuur, op termijn weer een drukkend effect op het aandeel flexwerkers. Werkgevers zullen dan, ook mede door de gunstige economische vooruitzichten, vaker vaste dienstverbanden gaan aanbieden. Ook is het bekend dat veel flexibele contracten uiteindelijk omgezet worden in vaste dienstverbanden (springplankeffect genoemd), doordat de gegroeide werkgelegenheid een permanent karakter heeft¹¹. Ook dit verschijnsel heeft een drukkend effect op het aandeel flexibele arbeidsrelaties. Alleen het springplankeffect en de groeiende behoefte van werkgevers aan flexwerkers hebben waarschijnlijk een structureel effect op het aandeel flexwerkers.

⁶ Bron: UKV 2007-III, oktober 2007

⁷ Bron: CBS Statline. Volgens definitie van CBS: werknemers met een dienstverband voor onbepaalde tijd en werknemers met een dienstverband voor bepaalde tijd van meer dan 1 jaar.

⁸ Oproepmedewerkers en werknemers met een dienstverband voor bepaalde tijd en 1 jaar of minder.

⁹ Zie o.a.: Uitzendarbeid als conjunctuurindicator voor de arbeidsmarkt, Butte r, Koeman en van Ours, VU Amsterdam 1996

¹⁰ Zie o.a.: Uitzendwerk en conjunctuur: motieven van werkgevers en de gevolgen voor de samenloop met conjunctuur. M. de Graaf-Zijl, E. Berkhout, J.A.C. Korteweg, E. Sol, M. Aerts, SEO, Amsterdam 2003.

¹¹ Tijdelijk werk: tussenstap of springplank. Onderzoek naar het stepping-stone effect van tijdelijke banen. M. de Graaf-Zijl, M.J. van Leeuwen; SEO, Amsterdam 2004.



Omvang en samenstelling van de groep overige flexwerkers onderzocht

Voor UWV is het van groot belang om inzicht te krijgen in het karakter van de groei van het aantal overige flexwerkers. De omvang en samenstelling van de groep overige flexwerkers zijn bepalend voor de arbeidsongeschiktheidsrisico's. De ontwikkeling van de omvang en samenstelling kan groei van het beroep op de ZW en de WIA veroorzaken.

Momenteel is er nog te weinig inzicht in de omvang en de samenstelling van de groep overige flexwerkers en ontwikkelingen daarin. Het is onbekend of en in hoeverre de huidige groei van het aandeel werknemers met een flexibele arbeidsrelatie structureel is en wat de invloed van de economische opleving is. TNO heeft op basis van UWV subsidie op dit onderwerp een onderzoek uitgevoerd. Het onderzoek wordt begin 2008 afgerond en werpt meer licht op de omvang, samenstelling en ontwikkeling van de groep overige flexwerkers. Hierop komen we terug in paragraaf 4.

3.2 Aandeel vangnet in WIA-claims en -instroom: omvang en risico's

In verschillende UKV-en is informatie opgenomen over vangnetters die een beroep doen op de WIA. Uit de cijfers komt naar voren dat vooral zieke werklozen en overige flexwerkers de grootste bijdrage leveren aan zowel de WIA-claimbeoordelingen als de WIA-instroom. De vraag is: waarom is het claim- en instroomrisico van beide groepen zo hoog in vergelijking met dat van werknemers en uitzendkrachten? Uit analyses blijkt dat een deel van de verklaring is gelegen in leeftijd, inkomen en arbeidshandicap. Andere factoren die een rol spelen zijn een relatief slechtere gezondheid(sbeleving), een laag opleidingsniveau, het beroep en het ontbreken van een werkgever. Dit laatste betekent dat de vangnetter niet kan terugkeren naar de werkgever waar hij vóór zijn ziekte werkzaam was. Dit vergroot de afstand tot de arbeidsmarkt.

Vangnetters zijn altijd al oververtegenwoordigd bij de claimbeoordeling, maar sinds de invoering van de WIA is het aandeel van de vangnetters verder gestegen naar ongeveer 40%. In tijden van de WAO was ongeveer 25% van de gevallen afkomstig uit het vangnet, zoals blijkt uit de cijfers in tabel 3. Hieronder wordt nader ingegaan op de redenen voor toename van het aandeel vangnetters in de WIA-instroom ten opzichte van de WAO.

Vergelijking aandeel vangnet in claimbeoordeling (2003-2007)

Om een verklaring te kunnen geven voor de toename van het vangnetaandeel vergelijken we de instroom vanuit het vangnet in de WAO (2003 en 2004) met WIA-claimbeoordeling van 2006 en de inmiddels beschikbare gegevens over 2007. In totaal zijn er 28.000 WIA claimbeoordelingen uitgevoerd in de eerste 10 maanden van 2007. Daarvan is 39% afkomstig uit het vangnet ZW. In 2006 is dit iets meer dan 40%.

In tabel 3 wordt het totale aantal claimbeoordelingen einde wachttijd weergegeven van 2003 tot en met oktober 2007. Voor zowel de vangnetters als niet-vangnetters is het aantal claimbeoordelingen in 2006 en 2007 aanzienlijk lager dan in 2004. Echter, de daling bij niet-vangnetters is veel groter dan bij de vangnetters. De daling van het aantal claimbeoordelingen is

het gevolg van alle wetwijzigingen uit de laatste vier jaar: WvP, VLZ, aSB en WIA, die tot doel hadden om de instroom te beperken.

Tabel 3 Claimbeoordelingen voor vangnetters en niet vangnetters per jaar 2003-2007 (x1000) ¹²

	2003	2004	2006	2007 (t/m oktober)
claimbeoordelingen	77,6	70,0	35,3	28,5
Claimbeoordelingen vangnet	19,0	17,6	14,7	11,2
Claimbeoordelingen niet-vangnet	58,6	52,4	20,6	17,3
Vangnet%	24%	25%	42%	39%

In een eerder verschenen kennismemo¹³ zijn de effecten van de afzonderlijke wetwijzigingen bij benadering gekwantificeerd. De WvP, waarin vooral de ARBO-rol van de werkgever in de vorm van toetsbare verplichtingen werd vastgelegd, heeft geleid tot een daling van 42%. Deze daling zette abrupt in omstreeks een jaar na het moment dat de wet van kracht werd. Het effect van VLZ (waarbij de loondoorbetalingverplichting voor de werkgever werd verlengd van één naar twee jaar) wordt volgens de laatste inzichten geschat op -35%. De volgende wetwijziging, de aanscherping van het schattingsbesluit (aSB), zorgde voor een verdere daling van de instroom van nieuwe claims met ongeveer 12% doordat er meer aanvragen werden afgewezen.

De twee wetwijzigingen die het grootste effect op de instroom hebben gehad, zijn vooral gericht op de relatie tussen werkgever en werknemer, Zij vergroten de kans op herstel en werkherleving bij de eigen werkgever. Vangnetters hebben echter geen eigen werkgever meer waar zij kunnen hervatten. Deze twee wetwijzigingen zullen daardoor een veel groter effect hebben op niet-vangnetters dan op vangnetters.

WIA-instroom per vangnetgroep

In tabel 4 wordt de samenstelling van de instroom in de WIA weergegeven voor 2006 en de eerste 10 maanden van 2007. Dit betreft het aantal daadwerkelijk toegekende uitkeringen aan werknemers en vangnetters. Uit de tabel blijkt dat het aandeel overige flexwerkers en zieke WW-ers in de WIA in 2007 is afgenomen. Dit wordt waarschijnlijk veroorzaakt door een daling van de populatie WW-ers en overige flexwerkers in 2005 ten opzichte van 2004. Immers, personen die in 2007 een WIA-claimbeoordeling hebben gehad zijn ziek geworden in 2005, personen die in 2006 een claimbeoordeling hebben gehad hebben een eerste ziektegedag in 2004.

¹² Vanwege het ingaan van VLZ hebben is het aantal claimbeoordelingen in 2005 niet vergelijkbaar met de overige jaren, daarom is 2005 niet in deze tabel opgenomen.

¹³ Kennismemo 06-30, Een jaar WIA; de balans, kenniscentrum UWV; zie voor een verkorte versie ook E. Berendsen, J. van Loo, H. Mulders, Een jaar WIA, in ESB (2007), jaargang 92, no. 4505, blz. 132-135

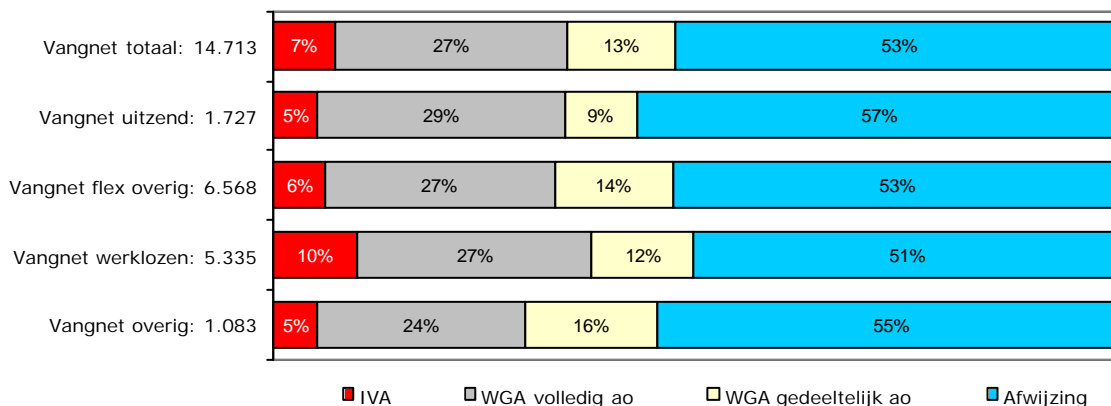
Tabel 4 Samenstelling WIA-instroom naar herkomstcategorie 2006 en 2007

		WIA-totaal	IVA	WGA-volledig	WGA-gedeeltelijk
Werknemers	2006	62%	72%	55%	65%
	2007	65%	76%	58%	68%
Vangnetters	2006	38%	28%	45%	35%
	2007	35%	24%	42%	32%
Waarvan					
Uitzendkrachten	2006	4%	2%	6%	3%
	2007	4%	2%	5%	3%
Overige Flex	2006	17%	10%	20%	17%
	2007	14%	9%	16%	13%
Zieke WW-ers	2006	15%	14%	16%	12%
	2007	14%	11%	17%	12%
Vangnet overig ¹⁴	2006	3%	1%	3%	3%
	2007	3%	2%	4%	4%

Hoewel de groep herintredende ao'ers (ondergebracht in vangnet overig) relatief weinig WIA-instroom kent, kan het risico van deze vangnetgroep toch groter zijn dan we denken, omdat het grootste deel een beroep kan doen op de WAO (heropening van WAO-rechten). Voor deze groep gaat UWV na in hoeverre instroom in de WAO voorkomt.

De vangnetpopulatie bestaat in feite uit drie qua volume belangrijke groepen (zieke werklozen, flexwerkers uitzendkrachten en flexwerkers overig) aangevuld met de minder grote groep vangnet overig. Tussen de vangnetcategorieën onderling bestaan eveneens verschillen binnen de claimbeoordelingsresultaten. In figuur 2 zijn de uitkomsten in 2006 weergegeven.

Figuur 2 Omvang en resultaat claimbeslissingen in 2006 per vangnetcategorie



¹⁴ Vangnet overig omvat herintredende arbeidsgehandicapten, complicaties tijdens/na zwangerschap/bevalling, vrijwillig verzekerden en, onder meer, orgaandonoren.

IVA-instroom wordt gekenmerkt door (zeer) ernstige ziektebeelden (zie onder andere UKV2006-IV) zoals herseninfarcten en kanker, die vooral op oudere leeftijd optreden. Vandaar het hogere IVA-aandeel in tabel 4 bij de, in vergelijking met de vangnetpopulatie, relatief oudere werknemerspopulatie. Ook tussen vangnetgroepen vinden de verschillen ten dele hun verklaring in een afwijkende leeftijdsopbouw. Zieke werklozen zijn naar verhouding ouder dan zieke flexwerkers. Navenant is bij de vangnetgroep werklozen het afwijzingspercentage lager en het IVA-aandeel hoger.

Tabel 6 laat de uiteindelijke verdeling zien van de WIA-instroom (= toekenningen) over de verschillende herkomstcategorieën. Ruim eenderde deel van de WIA-instroom is afkomstig van vangnetters. Het vangnet-aandeel is het hoogst binnen de WGA-instroom, namelijk 41%. Het hoge percentage vormt een afspiegeling van de hiervoor beschreven verschillen in de uitkomsten van de claimbeoordeling tussen de verschillende herkomstcategorieën: naar verhouding meer IVA bij normale werknemers versus relatief meer WGA bij vangnetters. Wel is er een duidelijk onderscheid tussen WGA volledig ao en WGA gedeeltelijk ao. Het grootste aandeel vangnetters (45%) treffen we aan bij WGA volledig ao, terwijl het aandeel binnen WGA gedeeltelijk ao aanzienlijk lager ligt, namelijk 35% (zie tabel 4).

Tabel 6 Samenstelling WIA-instroom 2006 naar herkomstcategorie

	WIA totaal	IVA	WGA totaal	WGA voll. ao	WGA gedeelt ao
Werknemers	62%	72%	59%	55%	65%
Vangnet totaal	38%	28%	41%	45%	35%
waarvan bij:					
Vangnet flex uitzend	4%	2%	5%	6%	3%
Vangnet flex overig	17%	10%	19%	20%	17%
Vangnet werklozen	15%	14%	15%	16%	12%
Vangnet overig	3%	1%	3%	3%	3%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%
Totaal aantal	18.067	3.809	14.258	8.956	5.302

Ook aandacht besteden aan afgewezen WIA-aanvragers uit het vangnet

Naast de WIA-instroom is het ook belangrijk om een beeld te hebben van de groep 35-min, ofwel de afgewezen WIA-aanvragers uit het vangnet. Uit onderzoek van Regioplan¹⁵ blijkt dat deze groep moeilijk aan werk komt en vaak terugvalt op een WW- of WWB-uitkering. Op het gebied van begeleiding en klantgerichte dienstverlening zou UWV een actieve(re) rol kunnen spelen. Hierbij moet niet worden onderschat dat we te maken hebben met een moeilijk bemiddelbare groep die een grote afstand tot de arbeidsmarkt heeft en vaker dan reguliere werknemers aangeeft een slechtere gezondheid te hebben. Ook hier kan het draaideureffect een rol spelen: mensen die van de ene naar de andere uitkering verhuizen zonder uitzicht op werk, eventueel afgewisseld met tussentijds werk.

¹⁵ 'Vangnetters na de WIA-beoordeling: hoe lang nog zonder werk?', Regioplan, maart 2007 (onderzoek in opdracht van UWV)

Vangnetters relatief vaak afgewezen bij de WIA-claimbeoordeling

Ter afsluiting van deze paragraaf worden kort de uitkomsten gepresenteerd van een analyse van de verschillen in afwijzingspercentage tussen vangnetters en niet-vangnetters¹⁶. Uitzendkrachten, overige flexwerkers en zieke werklozen hebben een grotere kans op afwijzing bij de WIA-claimbeoordeling dan gewone werknemers. Vooral uitzendkrachten zijn relatief vaak minder dan 35% arbeidsongeschikt. Deze verschillen blijken voor een belangrijk deel samen te hangen met verschillen tussen de groepen in de leeftijd, het opleidingsniveau, het geslacht, het salaris en het type aandoening. Dit zijn dus objectieve factoren, waarop UWV geen invloed heeft. Het resterende verschil kan verklaard worden doordat de drie vangnetgroepen gemiddeld genomen minder beperkingen voor het verrichten van werk hebben dan gewone werknemers.

Werknemers worden begeleid door de werkgever en bedrijfsarts, vangnetters grotendeels door de verzekeringsarts van UWV. Alleen voor werknemers met een tijdelijk contract geldt dat ze tijdens hun dienstverband door de bedrijfsarts begeleid horen te worden. Pas na afloop van het contract vindt overdracht naar UWV plaats. Het meest effectieve re-integratie-instrument dat de bedrijfsarts ter beschikking heeft is geleidelijke werkhervatting in eigen of aangepast werk bij *de eigen werkgever*. Dit vanuit de visie dat activering bijdraagt aan herstel. De verzekeringsarts heeft dit instrument niet beschikbaar, de cliënt heeft immers geen werkgever meer. De verzekeringsarts en arbeidsdeskundige zijn daardoor in hun begeleidende en activerende rol genoodzaakt om sociaalmedische en andere op re-integratie gerichte interventies extern te organiseren. Daarbij gaat het per definitie altijd om re-integratie naar een nieuwe werkgever. Het arsenaal aan interventies is daardoor enigszins beperkt in vergelijking met de situatie van gewone werknemers. Het is waarschijnlijk dat dit beperktere arsenaal tot gevolg heeft dat soms vangnetters aan de poort van de WIA verschijnen, die daar niet waren gekomen als ze een vaste werkgever hadden gehad. In dat geval hadden ze geleidelijk kunnen re-integreren, wat in veel gevallen het herstel van arbeidsvermogen versnelt. Het is dus van belang dat binnen de arbo dienstverlening van UWV verder naar oplossingen moet worden gezocht om het aantal WIA-aanvragen (en daarmee ook afwijzingen) terug te dringen.

3.3 Arborol UWV en effect hiervan op verzuim en WIA-instroom

De Wet activering vangnetters heeft tot doel om bij te dragen aan een verdere versterking van de activering van zieke werknemers die geen werkgever meer hebben. Dit gebeurt onder meer door verduidelijking van de activeringsverplichtingen en het inbouwen van meer toetsmomenten in de procesgang. De wet werkt door in de arbodienstverlening van UWV, die zich (nog) meer op activering en terugdringing van verzuim en WIA-instroom dient te richten. Over het effect van de arborol is nog weinig bekend. Momenteel vinden diverse onderzoeken plaats naar de achterliggende factoren die van invloed zijn op langdurig verzuim en WIA-instroom, zowel voor werknemers als vangnetters. Hierop komen we in paragraaf 4 terug. In deze paragraaf is informatie opgenomen over uitstroompatronen en het effect van arboconvenanten in de uitzendbranche op het verzuim (bron: UKV 2006-IV).

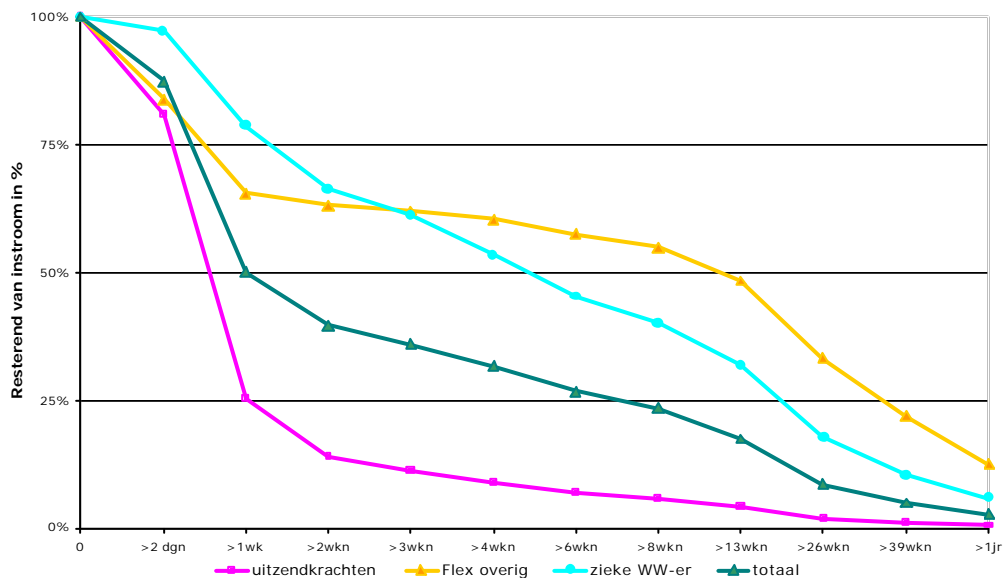
¹⁶ Zie voor de uitgebreide analyse UKV 2007-IV, hoofdstuk 4.2, januari 2008

Uitstroempatronen

Voor de evaluatie van ziekteverzuimbepurende maatregelen kan gebruik gemaakt worden van uitstroempatronen omdat hiermee goed in beeld kan worden gebracht hoe het verzuimpatroon van een bepaalde groep veranderd is.

In figuur 3 worden de uitstroempatronen van de drie grootste vangnetgroepen in de eerste drie kwartalen van 2005 weergegeven. Door invoering van de wet VLZ zal in 2005 geen enkel geval de maximale ziekte duur van twee jaar bereiken. Om deze reden zijn de curves afgekapt bij een ziekte duur van een jaar. Omdat voor berekening van de uitstroomcurves alleen de beëindigde gevallen in een bepaalde periode worden meegenomen, zal het uiteindelijke percentage per vangnetgroep dat de maximale ziekte duur haalt iets hoger liggen dan hier wordt weergegeven. Uit figuur 3 blijkt dat de vangnetgroepen een sterk uiteenlopend verzuimpatroon hebben. Bij de categorie uitzendkrachten is te zien dat ruim 80% van alle toekenningen binnen twee weken hersteld is, terwijl dat percentage voor zieke WW-ers minder dan 40% is. Uit de grafiek blijkt ook dat het percentage gevallen dat de maximum duur bereikt het hoogst is bij de zieke overige flexwerkers en het laagst bij de uitzendkrachten. De laatste jaren zijn de nodige activiteiten ondernomen om het ziekteverzuim binnen de uitzendbranche te reduceren (Arboconvenant, intensivering controle en verzuimbegeleiding door UWV). In het tweede deel van deze paragraaf wordt uitgebreider ingegaan op het effect van deze maatregelen in de uitzendbranche.

Figuur 3 Uitstroempatronen vangnetgroepen op basis van beëindigingen in eerste drie kwartalen 2005¹⁷



¹⁷ De figuur is enigszins in elkaar geschoven, dat wil zeggen de tijdstippen op de horizontale as liggen na >4 wkn dichterbij elkaar dan de werkelijke afstand.



Omdat uit de uitstroompatronen blijkt dat de uitstroom van zieke ww-ers en overige flexwerkers veel trager verloopt dan van uitzendkrachten ligt het voor de hand om ook voor deze twee groepen (meer) verzuimbeperekende maatregelen te gaan invoeren en het effect daarvan te meten. Immers het terugdringen van verzuim in een groep die gemiddeld langdurig verzuimt, zal een groter effect hebben op de grote geldstroom dan bij een groep waar de verzuimduur al relatief kort is. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat het aantal kortdurende zieken bij vooral overige flexwerkers ondervertegenwoordigd is. Dit is het gevolg van het feit dat zieke overige flexwerkers pas na beëindiging van het dienstverband in het vangnet stromen. De zieken die herstellen tijdens de dienstverbandperiode voor het einde van komen dus niet in het vangnet. Dit zijn voornamelijk kortverzuimers.

Uitstroompatronen over 2004 kunnen dienen als nulmeting om de effecten te meten van bijvoorbeeld VLZ. Met behulp van gegevens over 2006 en 2007 kan een vergelijking gemaakt worden tussen uitstroompatronen voor een nadere analyse van de effecten van deze wet. Voor invoering van deze wet zagen we in de uitstroompatronen een piek vlak voor het bereiken van de einde wachttijd, na een jaar ziekte. De verwachting is dat voor de vangnetters deze piek verdwijnt omdat de prikkel om zich beter te melden voor de WAO/WIA claimbeoordeling na een jaar is verdwenen.

Arboconvenant uitzendbranche: positief effect op verzuimduur

In het kader van de evaluatie van verzuimbeperekende maatregelen voor de uitzendbranche zijn de beëindigde ziekmeldingen van uitzendkrachten in de eerste helft van 2006 (121.400) vergeleken met die in de eerste helft van het jaar 2004 (96.000). Het jaar 2005 is hierbij buiten beschouwing gebleven omdat dankzij de Wet VLZ geen uitspraken kunnen worden gedaan over de ontwikkeling van het langdurig verzuim. Immers als gevolg van de verlenging van de eerste ziekteperiode van één jaar naar twee jaren zullen in het jaar 2005 geen beëindigde ziekmeldingen voorkomen die de maximale duur van twee jaren hebben bereikt. De stijging van 27% van het aantal beëindigde ziekmeldingen is minder groot dan de toename van 47% van de uitzendkrachtenpopulatie. Dit houdt in dat per 1.000 uitzendkrachten er minder ziekmeldingen zijn.

Ontleden we de beëindigde ziektegevallen naar duur dan constateren we vooral een afname van het ultrakorte (t/m 2 dagen) en zeer korte verzuim (3 t/m 7 dagen) (zie tabel 7). Was er in de eerste helft van 2004 *per 1.000 uitzendkrachten* sprake van 161 ziekmeldingen met een verzuimduur korter dan drie dagen, in de eerste helft van 2006 is dit aantal gezakt naar 129, een daling van 20%. Met betrekking tot de ziektegevallen met een verzuimduur van 3 t/m 7 dagen zien we een daling in ongeveer dezelfde orde van grootte. Het aantal ziekmeldingen met een verzuimduur van 8 t/m 14 dagen *per 1.000 uitzendkrachten* is echter nauwelijks gewijzigd, zelfs licht gestegen, terwijl de volgende duurklassen weer een daling laten zien. Dit laatste wijst op zijn beurt weer op een versnelling van de uitstroom vanaf 14 dagen.

Tabel 7 Beëindigde ziekmeldingen per 1.000 uitzendkrachten

	in 2004 1e helft	in 2006 1e helft	Toe-, afname t.o.v. 2004
Met een duur van:			
t/m 2 dagen	161	129	-20%
3 t/m 7 dagen	227	186	-18%
8 t/m 14 dagen	47	49	4%
15 t/m 28 dagen	22	19	-11%
29 t/m 42 dagen	9	8	-15%
43 t/m 56 dagen	6	5	-18%

Tabel 8 bevat een overzicht van de uitstroompatronen van de ziekmeldingen die langer dan 1, 2 respectievelijk 6 weken hebben geduurd.

In de eerste helft van 2006 blijkt dat van de ziekmeldingen die langer dan 1 week hebben geduurd naar verhouding minder ziekmeldingen de volgende duurgrenzen passeren. Kortom, zij worden eerder beëindigd. Dit met uitzondering van het percentage dat de een-jaars-grens bereikt, wat toegeschreven mag worden aan het VLZ-effect (wegvallen WAO/WIA-barrière).

Tabel 8 Uitstroomprofiel ziekmeldingen die langer dan 1 week hebben geduurd

	in 2004 1e helft	in 2006 1e helft	in 2004 1e helft	in 2006 1e helft	in 2004 1e helft	in 2006 1e helft
Ziekmeldingen > 1wk	21.961	30.539				
Hiervan %:	100%	100%				
> 2weken	59%	54%	100%	100%		
>3 weken	47%	42%	79%	77%		
>4 weken	40%	36%	68%	66%		
>6 weken	32%	28%	54%	52%	100%	100%
>8 weken	27%	24%	46%	44%	84%	84%
>13 weken	20%	17%	34%	32%	63%	62%
>26 weken	12%	10%	21%	18%	39%	35%
>39 weken	9%	7%	15%	13%	28%	24%
> 1 jaar	6%	6%	10%	10%	18%	20%
> 65 weken	n.v.t.	4%	n.v.t.	8%	n.v.t.	15%
> 78 weken	n.v.t.	3%	n.v.t.	6%	n.v.t.	12%
> 91 weken	n.v.t.	3%	n.v.t.	6%	n.v.t.	11%
> 2 jaar	n.v.t.	2%	n.v.t.	4%	n.v.t.	8%

Samenvattend kan met betrekking tot de beëindigde ziekmeldingen van uitzendkrachten worden gesteld:

- dat weliswaar een stijging van het aantal ziekmeldingen wordt geconstateerd tussen de eerste helft van 2004 en de eerste helft van 2006, maar dat deze stijging volledig kan worden toegeschreven aan de toename van de uitzendkrachtenpopulatie;
- dat per 1.000 uitzendkrachten minder ziekmeldingen worden vastgesteld;
- dat dit vooral te wijten is aan een afname van het ultrakorte en zeer korte verzuim;
- dat bij de ziekmeldingen van één week of langer een versnelling van de uitstroom heeft plaatsgevonden.



Wellicht zijn deze gunstige ontwikkelingen toe te schrijven aan de combinatie van maatregelen (Arboconvenant, intensivering controle en verzuimbegeleiding) die getroffen zijn om het ziekteverzuim in de uitzendbranche te reduceren. Te overwegen valt om deze methode ook toe te passen bij de andere vangnetgroepen, mede in het kader van de wet Activering Vangnetters Vangnet ZW en WIA.

Onderzoek met betrekking tot arbo activiteiten in de eerste twee ziektejaren

Op dit moment bestaat er nog weinig zicht op (het effect van) arbo activiteiten die plaatsvinden in de eerste twee ziektejaren. Wel zijn enkele studies uitgevoerd naar de gevolgen van de invoering van de wet verbetering poortwachter (WvP) en de verlenging van de loondoorbetalingverplichting bij ziekte tot twee jaar (VLZ). Deze komen kort ter sprake in paragraaf 4.

Een andere invalshoek is gericht op een vergelijking tussen snelle werkhervatters en het zogenoemde zittende bestand. Voor de WW is hiervoor een uitgebreid onderzoek uitgevoerd dat onder meer tot doel heeft om een verklaring te vinden voor de verschillen in werkhervatting tussen groepen werklozen. De vraag is of een dergelijke onderverdeling ook voor vangnetters relevant is. Aan de hand van informatie die al beschikbaar is, wordt in de volgende paragraaf bekeken welke mogelijkheden deze aanpak biedt.

Onderzoek naar effect re-integratie voor arbeidsgehandicapten vanuit het vangnet

Het kenniscentrum UWV heeft in samenwerking met SEO Economisch Onderzoek een onderzoek uitgevoerd naar de netto-effectiviteit van re-integratie inspanningen bij arbeidsgehandicapten¹⁸. Hieruit blijkt dat de re-integratie inspanningen vooral effectief zijn voor groepen die het minst kansrijk zijn, zoals arbeidsgehandicapten die vanuit het vangnet in de WAO zijn gestroomd en vanuit ziekte of arbeidsongeschiktheid in de WW zijn ingestroomd. De onderscheiden interventies en instrumenten in het onderzoek zijn: voordracht, intake, oriëntatie/diagnose, aanbodversterking, arbeidsbemiddeling en scholing. De effectiviteit van de re-integratie inspanningen is vastgesteld door na te gaan met hoeveel procentpunt de kans op duurzame werkhervatting (minstens een baan van zes maanden) binnen een periode van twee jaar is toegenomen. Van de voordracht voor een traject gaat meestal een activerende werking uit. De hierop volgende interventies zijn bedoeld om de baankans te vergroten maar zij hebben ook tot gevolg dat er in de re-integratieperiode geen tijd is om actief naar werk te zoeken. Dit leidt tot een insluiteffect (lock-in) dat de activerende werking van de voordracht weer enigszins teniet doet. Vangnetters hebben in vergelijking met andere groepen meer baat bij arbeidsbemiddeling terwijl de overige interventies en instrumenten geen significante invloed hebben op de baankans. Dit wil overigens niet zeggen dat een instrument als scholing op wat langere termijn niet alsnog tot resultaat leidt. De baankans van vangnetters stijgt met 7%-punt tot 33% en komt daarmee dichtbij het gemiddelde te liggen.

¹⁸ Zie UKV 2007-IV, hoofdstuk 6, voor een bespreking van de uitkomsten.

4 Geplande activiteiten met betrekking tot het vangnet

In de UWV kennisagenda 2008-2009 zijn de werkzaamheden van het kenniscentrum op het vangnetterrein in hoofdlijnen weergegeven. Voor elke klantgroep zijn altijd de volgende kennisvragen van belang:

- ? Welke omvang en samenstelling is te verwachten voor het toekomstige klantenbestand?
- ? Wat is het effect van UWV handelen; wat werkt voor wie wanneer?

Deze paragraaf bevat een overzicht van de activiteiten die in 2008 op het programma staan. De activiteiten zijn onderverdeeld naar de drie kennisvelden uit paragraaf 3.

4.1 Omvang, samenstelling en ontwikkeling van de vangnetpopulatie

Een deel van de werkzaamheden die het kenniscentrum verricht heeft een terugkerend karakter, zoals het opstellen van de volumeramingen. Deze activiteit wordt dan ook niet meer toegelicht in deze paragraaf. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat nieuwe informatie die wordt verkregen uit diverse analyses en onderzoeken uiteraard meegenomen wordt in de ramingen. In tabel 9 zijn alle geplande activiteiten voor 2008 opgenomen. Het betreft in belangrijke mate bestandsanalyses die tot doel hebben om meer inzicht te krijgen in de samenstelling en herkomst van de vangnetters.

Tabel 9 Geplande activiteiten omvang en samenstelling vangnet, 2008

Activiteit	Geplande start in 2008
A1 Ramingen volumes vangnet ZW	Continu, met het accent op de perioden januari-februari, juni-juli en oktober-november
A2 Opbouwen cohortbestanden op basis van informatie over instroom en uitstroom (haalbaarheidsstudie uitvoeren)	1 ^e kwartaal
A3 Analyse (met behulp van bestandskoppeling en dossieronderzoek) van arbeids- en uitkeringsverleden met aandacht voor: draaideurgevallen, afwenteling van verzuim en aard dienstverband. Aandacht richt zich vooral op werklozen en overige flexwerkers.	Draaideur 1 ^e kwartaal Rest 2 ^e kwartaal
A4 Koppelen vangnetbestand aan CWI-bestand dat gegevens over opleiding en beroep bevat; dit met het oog op analyses van claimrisico (zie hierna onder 4.2).	1 ^e kwartaal
A5 Analyse UZS-bestand in verband met ontwikkeling uitkeringsduur en uitkeringsdagen; in samenwerking met UWV/FEZ	1 ^e kwartaal, afronden 2 ^e kwartaal
A6 Risicopopulaties verder in kaart brengen; uitzendkrachten, werklozen en zwangere vrouwen zijn al redelijk in beeld, overige flexwerkers en herintredende ao'ers vergen meer inspanning. Aandacht richt zich op herintredende ao'ers.	2 ^e en 3 ^e kwartaal



Nadere analyse arbeids- en uitkeringsverleden: draaideureffect

Naast de conjuncturele invloeden en wetwijzigingen spelen ook andere factoren een rol bij de volumeontwikkeling. Zo is het van belang om na te gaan hoe groot de invloed is van zogenaamde draaideurvangnetters. Dit zijn mensen die na twee jaar vangnet worden afgewezen voor de WIA, vervolgens een WW-uitkering krijgen of een tijdelijke baan, weer ziek worden en opnieuw een beroep doen op het vangnet en eventueel de WIA. Van belang is te weten of dit draaideureffect in de tijd fluctueert en wat de omvang ervan is. In een eerste globale analyse (UKV 2006-II) is het bestand van eindwachttijdbeoordelingen in 2004 gekoppeld aan het vangnet ziektebestand van 2005. Uit deze koppeling is een selectie gemaakt van die vangnetgevallen die in 2004 een eindwachttijdbeoordeling gehad hebben en niet volledig arbeidsongeschikt zijn verklaard en waarvan in 2005 een ziekmelding als zieke werkloze is toegekend en waarbij de ziekteduur minimaal 6 weken was. Van de ruim 42.000 eindwachttijdbeoordelingen die er zijn uitgevoerd, vallen 2.400 gevallen in deze selectie. Dat is ruim 5%. Omdat echter nog niet alle gegevens van de ziektebestand bekend zijn is het heel goed mogelijk dat deze 5% een onderschatting is van het werkelijke aantal opnieuw ziek geworden personen.

Bij een nadere analyse van die personen die na een eindwachttijdbeoordeling als zieke werkloze in het vangnet ziektebestand zijn terechtgekomen, blijkt dat 84% van deze personen minder dan 35% arbeidsongeschikt was. Hoewel wegens het niet compleet zijn van het ziektebestand deze aantallen slechts als indicatief kunnen worden beschouwd, blijkt hieruit wel dat extra monitoren van de groep minder dan 35% ao gewenst is.

In het eerset kwartaal van 2008 wordt gestart met het in kaart brengen van de verschillende stromen tussen het vangnet, WW, WIA en bijstand, waarbij het accent zal liggen op draaideurvangnetters.

Nadere analyse: Vangnet als vluchtroute en afwenteling van verzuimrisico?

In hoeverre wordt het vangnet door werkgevers gebruikt als financiële vluchtroute? Met andere woorden, is er sprake van afwenteling van verzuimkosten via het vangnet door meer flexwerkers in dienst te nemen? Deze groep werknemers kan bij ziekte, als het dienstverband afloopt, worden overgedragen aan het vangnet. Dit bespaart de werkgever loondoorbetalingskosten bij ziekte. Analyse van het gedrag van werkgevers is hierbij van belang: vindt afwenteling vaak plaats en welke omstandigheden spelen daarbij een rol. Hierbij dient ook te worden gedacht aan het positieve effect van flexwerk voor werkzoekenden die anders niet in aanmerking zouden zijn gekomen voor een (vaste) baan. Om hier meer inzicht in te krijgen is onder meer een analyse nodig van de bedrijfstakken waar relatief veel flexwerkers aanwezig zijn. Is er binnen deze sectoren recent een sterke groei te constateren, of (nog) niet? Hoewel het vaststellen van de omvang van de populatie flexwerkers lastig is, is bekend hoe de instroom van overige flexwerkers in het vangnet zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld (zie ook paragraaf 3.1). Op totaalniveau over alle sectoren blijkt de instroom van overige flexwerkers licht te zijn toegenomen, na een overigens forse daling in 2003 en 2004. Het is onzeker in welke mate de stijging in 2006 en 2007 zich in de toekomst zal voortzetten.



Samenstelling vangnetgroepen naar diverse kenmerken

Naast informatie over de omvang en ontwikkeling van de vangnetters is er behoefte aan meer informatie over de samenstelling van de vangnetgroepen naar kenmerken als inkomen, opleiding, beroep en arbeids- en uitkeringsverleden. Hiervoor zijn koppelingen noodzakelijk met zowel interne als externe bestanden. In het CBBS-bestand is onder meer informatie aanwezig over inkomen, opleidingsniveau, diagnose en functionele beperkingen. Andere kenmerken zijn te verkrijgen met behulp van koppeling aan gegevensbestanden van CWI en CBS. Zo beschikt CWI over de opleiding en het beroep van ingeschreven werkzoekenden. Bedacht dient te worden dat niet iedere vangnetter in het CWI-bestand voorkomt. Een alternatief is om gegevens via dossieronderzoek te achterhalen of via monitor- of pilotstudies. Hierbij valt te denken aan informatie over de diagnose bij ziekmelding en de aard van het dienstverband. Dit laatste is van belang bij het in kaart brengen van de risicopopulatie.

Kwantificeren van risicopopulaties

Ten aanzien van de risicopopulatie (de noemer) is meer kennis over sommige vangnetgroepen gewenst. Zo is het voor de herintredende ao'ers en de overige flexwerkers lastig om de omvang van de risicopopulatie vast te stellen. In het oude verzekerdenbestand van UWV (VPD) en de Polis (de opvolger van VPD) zijn geen onderscheidende kenmerken van deze groepen aanwezig. Om die reden is in opdracht van UWV onderzoek verricht (door TNO) naar de omvang en de toekomstige ontwikkeling van de risicopopulatie flexwerkers (exclusief uitzendkrachten). Dit onderzoek zal begin 2008 worden afgerond. Een van de bevindingen is dat kwantificering van de risicopopulatie slechts bij benadering mogelijk is omdat onduidelijk is of alle flexwerkers zijn verzekerd dan wel een beroep doen op het vangnet als zij ziek worden. Dit bemoeilijkt het doen van uitspraken over de omvang van de feitelijke risicopopulatie en het claimrisico. Het is daarom zinvoller om de aandacht te richten op kenmerken van de uitkeringspopulatie in plaats van de verzekerdenpopulatie voor deze vangnetgroep.

Naar de groep herintredende ao'ers wordt door UWV in 2008 een analyse uitgevoerd die meer duidelijkheid moet verschaffen over de omvang van de risicopopulatie. Hierover zal in de UKV verslag worden gedaan.

Van werklozen en uitzendkrachten is de omvang van de verzekerde populatie goed kwantificeerbaar. Voor zwangere vrouwelijke werknemers (40 jaar of jonger) geldt dat zij de potentiële risicopopulatie vormen voor de vangnetgroep ziekte in verband met zwangerschap. De omvang van deze populatie is af te leiden uit de WAZO-instroom. Dit zijn de vrouwen die een beroep doen op zwangerschapsverlof.

Opzetten cohortmodel

Om de volumeramingen verder te verfijnen wordt in 2008 een start gemaakt met het opzetten van een cohortmodel. Hieraan gaat een haalbaarheidsstudie vooraf waarbij zal worden gekeken naar de mogelijkheden die UZS en IMF (de twee ZW bestanden binnen UWV) bieden. Met behulp van een cohortmodel is het mogelijk om zieke vangnetters

gedurende maximaal twee jaar te volgen. Dit biedt de mogelijkheid om op basis van uitstroompatronen uitspraken te doen over kort- en langdurig verzuim en WIA-instroom. Dit model vormt een aanvulling op de al gebruikte beëindiginggegevens die als basis dienen voor uitstroompatronen zoals in UKV en andere publicaties staan.

Analyse UZS-bestand

Bij het vervaardigen van de volumeramingen wordt gebruik gemaakt van gegevens uit UZS. In het afgelopen jaar is geconstateerd dat de ontwikkeling van de toekenningen en uitkeringsdagen soms sterk uiteenloopt. De vraag is of dit het gevolg is van een verandering van de gemiddelde uitkeringsduur, wetwijzigingen (VLZ) of andere factoren. Om een goede raming te kunnen maken ten behoeve van de UWV begroting en de financiële nota's is het van belang om meer inzicht te hebben in de factoren die van invloed zijn op de (ontwikkeling van de) uitkeringsdagen. In het eerste kwartaal van 2008 wordt daarom in samenwerking met FEZ/PCA een onderzoek gestart naar de uitkeringsdagen. Deze analyse heeft raakvlakken met de verzuimduur en uitstroompatronen die verderop in deze paragraaf nog ter sprake komen. Het streven is om deze analyse in het tweede kwartaal van 2008 af te ronden.

4.2 WIA-aandeel vanuit het vangnet

Een deel van de werkzaamheden van het kenniscentrum UWV heeft een terugkerend karakter. Dit geldt voor het continu volgen van de WIA-claims en –instroom vanuit het vangnet en de hiermee samenhangende risico's. Om een verklaring te geven voor het grote aandeel van vangnetters zijn aanvullende analyses en onderzoeken gewenst. Deze worden besproken in paragraaf 4.3. Op basis van realisaties in 2006 en 2007 is duidelijk dat de bijdrage vanuit het vangnet grotendeels afkomstig is van zieke werklozen en overige flexwerkers. Dit zal de komende periode niet of nauwelijks wijzigen.

Tabel 10 Geplande activiteiten WIA-bijdragen vanuit het vangnet, 2008

Activiteit	Geplande start in 2008
B1 Analyse van claimrisico vangnetgroepen verder uitbreiden en verfijnen. Met werklozen en uitzendkrachten is in 2007 een begin gemaakt, overige flexwerkers en herintredende ao'ers komen in 2008 aan bod. Aandacht besteden aan het arbeids- en uitkeringsverleden (zie ook A.3).	2 ^o kwartaal
B2 Monitoren WIA-instroom 2007 en 2008 per vangnetgroep (elk kwartaal)	Continu
B3 Terugval herintredende ao'ers in WAO nader onderzoeken	3 ^o kwartaal

4.3 Arborol UWV

Er is meer inzicht wenselijk in de wijze waarop UWV gedurende de eerste twee ziektejaren invulling geeft aan de arborol. Om beter zicht op de inzet van UWV te krijgen wordt in 2008 gestart met het inventariseren en kwantificeren van de aanwezige informatie. Hoeveel probleemanalyses en plannen van aanpak stelt UWV op? Gebeurt dit voor elke vangnetter? Wat betekent een plan van aanpak in de praktijk voor de betrokken vangnetter? Op welk moment komt UWV in beeld, welke activiteiten worden ontplooid (begeleiding en re-integratie, direct of indirect contact zoeken met werkgevers) en wat is het resultaat? In tabel 11 zijn de geplande activiteiten voor 2008 opgenomen.

Tabel 11 Geplande activiteiten m.b.t. arborol UWV, 2008

Activiteit	Geplande start in 2008
C1 Actualiseren van uitstroompatronen (2006-2008) per vangnetgroep	1 ^e kwartaal
C2 Analyse van uitstroompatronen: reden van uitstroom in kaart brengen via bestandskoppeling en/of dossieronderzoek en/of enquête; eventueel aandacht besteden aan verzuim korter dan 10 maanden	2 ^e kwartaal
C3 In kaart brengen arbo-activiteiten (kwantitatief en kwalitatief). Welke arbo-activiteiten onderneemt UWV voor welke groepen?	1 ^e kwartaal
C4 In kaart brengen re-integratiemaatregelen. Kwantitatief: Wat doet UWV aan re-integratie activiteiten? Onder andere: hoeveel trajecten worden er gestart en tot hoeveel plaatsingen leidt dit? Wanneer en voor wie zet UWV deze activiteiten in? Kwalitatief: Welke aanpak volgt UWV bij tweede spoor trajecten?	2 ^e kwartaal
C5 Volgen van monitoronderzoek APE/Astri naar langdurig verzuim (meer dan 10 maanden) en WIA-instroom	Continu

Onderzoeken naar vangnetters en de arborol

Met de invoering van de Wet verbetering Poortwachter (WvP) is een begin gemaakt met het terugdringen van de WAO-instroom. Wat is het effect van WvP geweest op het gebied van re-integratie-inspanningen van zieke vangnetters en het UWV? Wijkt dit effect af ten opzichte van het effect op werknemers en zo ja, op welke onderdelen? Hier hebben onder andere Astri en TNO onderzoek naar gedaan¹⁹. Een van de conclusies is dat UWV minder re-integratie-inspanningen verricht dan werkgevers, zoals het maken van een probleemanalyse en het opstellen en bespreken van een plan van aanpak. Verder wordt geconstateerd dat WvP uitgaat van een werkgever-werknemer verhouding waarbinnen terugkeer naar (eigen) werk mogelijk is. Voor vangnetters geldt dit niet in dezelfde mate omdat er in de meeste gevallen geen werkgever meer is. Vangnetters bevinden zich dus in dit opzicht in een minder gunstige positie dan werknemers. Bedacht dient te worden dat het gaat om bevindingen uit

¹⁹ Onderzoek evaluatie wet verbetering poortwachter, Astri, maart 2006; Werking Wet verbetering poortwachter onder werknemers, TNO, februari 2006; Werking Wet verbetering poortwachter onder vangnetters, TNO, 2006



2004 en 2005. Sinds die tijd is UWV zich actiever gaan richten op de arborol, onder andere tot uiting komend in de oprichting van arboteams. Ook zijn in het kader van de wet activering vangnetters mogelijkheden gecreëerd om vangnetters beter te begeleiden.

IWI heeft onderzocht wat het effect van de arborol van UWV is op de re-integratie van vangnetters²⁰. Uit de IWI studie Vangnet of springplank? (2005) blijkt dat UWV zich actiever en vaker is gaan bezighouden met begeleiding en ondersteuning van vangnetters. Deze inspanningen kunnen nog wel verder worden geïntensiveerd.

TNO Onderzoek heeft eind 2007 een rapport uitgebracht over zieke en niet-zieke werklozen, hun gezondheid(sbeleving) en kans op werkherleving²¹. Over de rol van CWI, UWV en re-integratiebedrijven wordt geconstateerd dat deze zich meer moet toespitsen op de specifieke situatie waarin de werkloze zich bevindt. Meer maatwerk dus. Vooral bij ouderen is het bevorderen van de arbeidsparticipatie belangrijk, omdat voor hen de kans op werkherleving minimaal is. Uit het onderzoek blijkt dat gezondheidsherstel van zieke werklozen kan worden bevorderd door vroegtijdig contact met de zieke werkloze, meer aandacht voor de gezondheidsproblemen en het stimuleren van zelfvertrouwen en een positieve mening over werk. Voor alle werklozen geldt dat de competenties goed in kaart moeten zijn gebracht. Waar nodig kan aanvullende scholing worden ingezet. Als voldoende kennis aanwezig is over de aanbodkant kan vervolgens gericht worden gekeken naar de vraagkant van de arbeidsmarkt. Hier is het grootste knelpunt de medewerking van werkgevers, omdat zonder beschikbaar gestelde banen geen plaatsing mogelijk is. Uit onderzoek van Research voor Beleid is af te leiden dat werkgevers niet als eerste aan arbeidsgehandicapten en ouderen (55-plussers) denken bij het aannemen van personeel. De belemmeringen die zich bij het zoeken en vinden van werk voordoen, zijn samen te vatten onder drie noemers: niet kunnen, niet willen en niet gewild zijn²². Toegespitst op vangnetters is de vraag hoe UWV werkgevers kan overhalen tot het aannemen van deze groep werkzoekenden. Aan de hand van praktijkervaringen kan worden gekeken welke vraaggerichte aanpak succesvol is. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan werkgevers adviespunten of andere regionale samenwerkingsverbanden waarin UWV participeert met de ketenpartners (gemeenten, CWI) en onder andere ROC's en SW-bedrijven.

Onderzoek naar langdurig verzuim en WIA-instroom door APE/Astri

Een deel van bovengenoemde vragen over de invulling van de arborol is terug te vinden in een onderzoek dat door APE en Astri wordt uitgevoerd onder werknemers en vangnetters die langer dan 10 maanden ziek zijn. Het gaat om een longitudinaal onderzoek dat inzicht wil bieden in de gang naar de WIA-poort en de factoren die daarop van invloed zijn. Ook wordt onderzocht in hoeverre in dit proces veranderingen zijn opgetreden sinds de invoering van VLZ en WIA. De meer specifieke onderzoeksvragen zijn opgesplitst naar werknemers, vangnetters en werkgevers. Voor werknemers en vangnetters (WW-ers, uitzendkrachten en flexwerkers) wordt gekeken naar:

? kenmerken van langdurig zieken (ten opzichte van 2003, Epi onderzoek)

²⁰ Vangnet of springplank, IWI, 2005

²¹ Gezondheidsherstel en werkherleving van zieke en niet-zieke werklozen, TNO, december 2007

²² Zie voor een nadere uiteenzetting UKV 2007-IV, hoofdstuk 6.5, januari 2008

- ? kans op twee jaar ziekte gegeven langdurige ziekte en relevante factoren hierbij
- ? gepleegde interventies in eerste ziektejaren door werkgever, arbodienst, re-integratiebedrijf, UWV; invloed hiervan op verzuimduur
- ? wie vragen WIA aan, wiestromen in (WGA, IVA); inkomens- en arbeidssituatie na twee jaar ziekte, en de invloed van re-integratie activiteiten hierop

Voor werkgevers wordt onder meer gekeken naar:

- ? functioneren van betrokken medewerker vóór ziekmelding
- ? inzet van interventies door werkgever in eerste twee ziektejaren voor welk type werknemers
- ? wel of niet aanbieden van aangepast voor afgewezen WIA-aanvragers binnen eigen bedrijf of elders

Invulling arborol

Ten aanzien van arbo dienstverlening ligt het accent op de meest geschikte invulling van de arborol. Wat kunnen we leren van succesvolle praktijkvoorbeelden? Bestaat er behoefte aan een monitoronderzoek om hier meer inzicht in te krijgen? Met het oog op de kwaliteit van de dienstverlening door UWV is het zinvol om bij de opzet van een monitor ook aandacht te besteden aan de aspecten klantgerichtheid en klanttevredenheid. Het vaststellen van de (netto) effectiviteit blijft, zoals in diverse onderzoeken is gebleken, een complexe zaak. Voordat wordt gestart met een onderzoek naar de effectiviteit van de arbo dienstverlening is het van belang om eerst een goed beeld te hebben van de arbo activiteiten. Afhankelijk van de bevindingen hierover (zie tabel 11, activiteiten C1 tot en met C4) zou kunnen worden besloten om een dergelijk onderzoek uit te voeren.

Vragen betreffende de invulling van de arborol door UWV zijn bijvoorbeeld:

- Welke re-integratie instrumenten zet UWV in voor vangnetters?
- Beschikt UWV over voldoende instrumenten?
- Hoe kan UWV meer aandacht besteden aan de re-integratie van zieke vangnetters? Wat is het effect van 'geen werkgever hebben'?
- Welke afspraken maakt UWV met werkgevers over het plaatsen van zieke vangnetters? (tweede spoor activiteiten)
- Wat zijn de ervaringen van arbodiensten en re-integratiebedrijven met werknemers (niet-vangnetters) op arbobebied, tweede spooractiviteiten, e.d.

Dossieronderzoek naar arborol in 2007

Onderzoek naar de arborol van UWV heeft in 2007 plaatsgevonden op kantoor Amsterdam. Dit is gebeurd voor ongeveer 500 dossiers van vangnetters die minimaal 4 weken lang ziek zijn. Door gebruik te maken van informatie die uitsluitend in een dossier is vastgelegd, is het mogelijk om een completer beeld te krijgen van achterliggende factoren die het (langdurige) verzuim en WIA-instroom beïnvloeden. De resultaten komen begin 2008 beschikbaar. Relevant in dit kader zijn ook studies naar de vangnetpopulatie door verzekeringsartsen in opleiding. Hoewel het gaat om kleinschalige studies geven zij wel een beeld van de uitvoeringspraktijk op kantoren. Zo komt meer informatie beschikbaar uit dossiers over



achterliggende factoren zoals sociale problemen, taalachterstand en medische aspecten die niet uit de geautomatiseerde bestanden zijn te halen.

Analyse uitstroom vangnetters die minder dan 10 maanden ziek zijn

Het kan, met het oog op het in kaart brengen van het gehele ziekteverlooptraject, zinvol zijn om ook aandacht te besteden aan de vangnetters die tussen 6 weken en 10 maanden ziek zijn. Hierbij dient wel rekening te worden gehouden met het bovengenoemde Astri/APE onderzoek, zodat overlap wordt voorkomen. Welke activiteiten worden in deze periode door UWV ontplooid? Treden er verschillen op in begeleiding binnen deze groep en in vergelijking met langdurig zieken (langer dan 10 maanden)? Zoals is gebleken in paragraaf 3 zijn de verschillen in uitstroombatronen tussen vangnetgroepen groot. Het zijn vooral uitzendkrachten waar kortdurende verzuim veel voorkomt en dus ook het aantal zieken dat binnen 10 maanden uitstroomt. De zieke werklozen en overige flexwerkers kennen aanzienlijk minder beëindigingen in de eerste 10 maanden. Dit is, zoals in paragraaf 3 al is opgemerkt, grotendeels het gevolg van een onderregistratie van kortverzuimers bij deze groepen. Bij de overige flexwerkers is er in eerste instantie tijdens het dienstverband sprake van ziekte. Pas na beëindiging van het dienstverband neemt UWV de rol van werkgever over, dat wil zeggen enige tijd (soms meerdere weken) na de eerste ziekte dag. Om de verschillen tussen kort- en langverzuimers te duiden is aanvullende informatie wenselijk. Hiervoor kan gebruik worden gemaakt van dossieronderzoek of enquêtes.