



UWV Kwartaal Verkenning

2009-II

**Kenniscentrum UWV
Directie SBK**

8 juli 2009



Inhoud

1	Inleiding en samenvatting	1
2	Volumeontwikkelingen	7
2.1	Economisch beeld	7
2.2	Verzekerden en arbeidsmarkt	8
2.3	WW	12
2.4	WAO/ WIA	14
2.5	Wajong	16
2.6	Waz	17
2.7	Vangnet Ziektewet	17
2.8	Re-integratie	18
3	Klantoriëntatie	20
3.1	Klachten en klachtintensiteit	20
3.2	WW claimbeoordelingen, bezwaren en klachten	22
4	Arbeids(on)geschiktheid	27
4.1	Diagnoses van langdurig verzuimende vangnetters	28
4.2	Vangnetters aan de WIA-poort: een update	31
4.3	Arbeidsongeschiktheids- en WW-verleden van 3-maandszieke vangnetters	33
4.4	35-minners: wie werken, wie werken niet?	36
4.5	Arbeidsmarktpositie van herbeoordeelde WAO'ers	41
4.6	Aanpassing van functies aan mogelijkheden Wajongeren	43
5	Werk	47
5.1	Overwegingen van werkgevers	48
5.2	Monitor brugbanen	52
6	UWV en de Crisis	59
6.1	Na de maximale uitkeringsduur WW naar de Bijstand, NUG of werk	59
6.2	Realisaties: faillissementen, ontslagaanvragen en vacatures	62

© Bron vermelding is verplicht. Dit is een publicatie van het kenniscentrum UWV, die vanuit de kennisoptiek informatie en analyses en hiermee signalen aandraagt 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 5489

Puntsgewijze samenvatting van de belangrijkste signalen uit UKV 2009-II

Conjunctuur verslechtert verder; WW neemt verder toe, ook meer arbeidsongeschikten

De nieuwe CPB-ramingen leiden tot een verdere bijstelling van de verwachte ontwikkeling in de WW. Het aantal toekenningen zal, naar verwachting, meer dan 40.000 hoger uitkomen dan de vorige keer werd verwacht. Nu worden er voor 2009 384.000 geraamd (2008: 240.000). Ook de instroom in de WIA is hoger dan eerder werd verwacht, mogelijk doordat werkgevers minder in staat zijn om mensen met beperkingen 'binnen boord' te houden. De overige volumes ontwikkelen zich grosso modo volgens eerder uitgesproken verwachtingen. (H2)

Door economische teruggang plaatsingspercentage re-integratie gedaald

Zowel bij de WW populatie als ook bij de arbeidsongeschikten zijn begin 2009 de eerste tekenen te zien van een duidelijk lager plaatsingspercentage dan in 2008. (H2.8)

Recessie leidt tot meer doorstroom naar Bijstand en NUG

Door de recessie zullen meer werklozen doorstromen naar de Bijstand of tot de groep Niet-UitkeringsGerechtigden (NUG) gaan behoren. Niet alleen zullen meer mensen de maximale WW duur bereiken, maar ook zal het doorstroomrisico van deze groep naar WWB en NUG toenemen, omdat er minder na de WW alsnog werk zullen vinden. Voor 2009 en 2010 samen komt de doorstroom naar WWB volgens de (indicatieve) ramingen neer op circa 60 duizend. Afhankelijk van het al dan niet alsnog vinden van werk kan het aantal nieuwe NUG'ers voor beide jaren samen oplopen tot minimaal 64 en maximaal 128 duizend. (H6.1)

Vangnetters met zwaardere diagnoses langer in ziektewet

Bij verzuim van drie maanden of langer blijken overspannenheid en depressieve episode de meest voorkomende diagnoses te zijn, gevolgd door spanningsklachten, chronische rugpijn en manifeste hernia's (rug). Hoe langer het ziekteverzuim duurt, hoe meer dit wordt bepaald door 'zwaardere', beter te objectiveren aandoeningen. (H 4.1)

Substantieel arbeidsongeschiktheids- en WW verleden bij vangnetters

Een derde van de (driemaands) zieke WW'ers (35%) heeft een arbeidsongeschiktheidsuitkering (gehad) of is afgewezen bij de WIA-claimbeoordeling. Voor einde-dienstverbanders en uitzendkrachten ligt dat aandeel lager, namelijk 11%. Bijna de helft (43%) van deze vangnetters heeft de afgelopen vijf jaar (al eerder) WW ontvangen. Daarin verschillen de drie vangnetgroepen niet veel van elkaar. Al met al heeft ruim de helft van de vangnetters ook in het recente verleden al eens een beroep op UWV gedaan, een kwart zelfs meermaals. (H4.3)

Werkende 35-minners

Van de werknemers die tussen 2006 en medio 2007 zijn afgewezen voor de WIA en 35-minner zijn geworden, werkt in oktober 2008 64% in loondienst. Bij de vangnetters ligt dit met 41% duidelijk lager en gaat het veel vaker om een tijdelijk arbeidscontract. Wel is het aantal werkenden bij de vangnetters in de tijd meer gegroeid dan bij de werknemers. Werkenden onderscheiden zich van niet werkenden vooral doordat zij jonger zijn dan 55 jaar, middelbaar of hoger opgeleid zijn en relatief weinig functionele beperkingen hebben. Bij de werknemers gaat het vooral om het aantal beperkingen, bij de vangnetters om de leeftijd. (H4.4)

Meer herbeoordeelden aan het werk

UWV is oktober 2004 gestart met het eenmalig herbeoordelen van alle arbeidsongeschikten jonger dan 50 jaar. Zowel het aandeel werkenden als de duurzaamheid van de arbeidsrelaties zijn (continu) toegenomen in die periode. Van degenen die bij de herbeoordeling niet werkten en waarvan de uitkering is verlaagd of beëindigd, werkt na 2,5 tot 3,5 jaar (eind 2008) bijna de helft. (H4.5)

Voor Wajongeren intensievere re-integratiebegeleiding maar ook passende functies nodig

Een intensievere re-integratiebegeleiding van Wajongeren is in de cijfers zichtbaar (H2.8). Daarnaast is echter ook nodig dat bedrijven passende functies creëren voor Wajongeren, bestaande uit een aantal elementaire taken. Op dit punt is een aantal initiatieven ontwikkeld, waaronder het Wajong-voucher en de methode 'participatieve werkaanpassing'. In een samenwerkingsverband tussen UWV, het Slotervaartziekenhuis en de Universiteit Maastricht is onlangs een experiment gestart met laatstgenoemde methode. Het doel is de komende twee jaar 100 Wajongeren aan een vaste baan te helpen in het ziekenhuis (H4.6).

Ervaringen en wensen van werkgevers m.b.t. met afstand tot de arbeidsmarkt

Uit onderzoek blijkt dat een kwart tot de helft van de ondervraagde werkgevers ervaring heeft met het aannemen van werkzoekenden die een grotere afstand hebben tot de arbeidsmarkt (ouder, fysiek beperkt, beperkt inzetbaar, langdurig werkloos). Bijna de helft van deze werkgevers blijkt hiermee goede ervaringen te hebben en zal bovendien een volgende keer weer overwegen zo iemand aan te nemen. Vakkennis, opleiding, communicatieve vaardigheden en motivatie blijken het meest te worden genoemd als eisen voor aanname. (H5.1)

Positieve ervaringen met brugbanen

Ook uit een monitor rond de regeling brugbanen blijkt dat werkgevers die recent een arbeidsgehandicapte in dienst hebben genomen eerder geneigd zijn dat weer te doen dan werkgevers die hier geen ervaring mee hebben. De brugbanen zijn bedoeld voor aSB-herbeoordeelden die nog geen werk hebben. De eerste ervaringen geven aan dat werkgevers overwegend (zeer) tevreden zijn over het functioneren van de brugbaner. Ook de herbeoordeelden zelf zijn doorgaans erg tevreden met hun werk. In grofweg de helft van de gevallen lijkt de brugbaanregeling de kans op aanname positief te hebben beïnvloed. (H5.2)

1 Inleiding en samenvatting

In deze UWV Kwartaalverkenning (UKV 2009-II) is er veel aandacht voor zwakke groepen op de arbeidsmarkt. Het gaat daarbij vooral om personen met een arbeidshandicap. Enerzijds wordt ingegaan op ontwikkelingen rond hun arbeidsparticipatie en mogelijkheden die te vergroten. De werkgeversoptiek staat daarbij centraal: wat zijn hun ervaringen met het aannemen van personen uit deze moeilijke groepen en waar liggen mogelijkheden tot inschakeling in het arbeidsproces? Anderzijds wordt ingegaan op de vraag naar het risico op langdurige en/of regelmatig weerkerende uitkeringsafhankelijkheid. Het gaat daarbij om de uitkeringsduur - in relatie tot ernst en aard van de aandoening - en het uitkeringsverleden van vangnetters, alsmede om het risico op het bereiken van de maximale uitkeringsduur bij de WW. Dit risico kan uiteraard niet los worden gezien van de huidige economische recessie. Ook aan die recessie en de gevolgen voor UWV wordt in deze UKV weer de nodige aandacht besteed. Hier beginnen we in deze inleiding ook mee. Afgesloten wordt met een korte paragraaf over de ontwikkeling van de klachtintensiteit.

I Gevolgen van de crisis voor de volumina

Het belangrijkste vraagstuk voor de sociale zekerheid in het algemeen en de werknemersverzekeringen in het bijzonder is op het moment de ontwikkeling van de economische crisis en de gevolgen voor de arbeidsmarkt. Economie en arbeidsmarkt maken onzekere tijden door. Niet zo lang geleden werd nog economische groei en voortdurende schaarste op de arbeidsmarkt voorzien. Nu echter verwacht het CPB dat de economie in 2009 nog verder krimpt dan in maart 2009 al werd verwacht. Volgens de nieuwste prognoses krimpt de economie dit jaar met 4,75% (was 3,5%) en in 2010 met 0,5%. De onzekerheid over de ontwikkelingen blijft groot, wat ook tot uiting komt in snel op elkaar volgende aanpassingen in de prognoses. De meest recente verwachting van het CPB is dat de werkloosheid volgend jaar zal stijgen tot 9,5% van de beroepsbevolking. Dit is grotendeels het gevolg van de productietेरugval die leidt tot een afnemende werkgelegenheid. Uiteraard heeft dit gevolgen voor UWV. Het aantal verzekerde werknemers zal afnemen, het aantal WW uitkeringen zal (fors) toenemen. De vraag is wat de gevolgen zijn voor het aantal WIA en ZW toekenningen en voor de met re-integratie te behalen resultaten. Op de volumeontwikkelingen met betrekking tot de werknemersverzekeringen wordt hieronder ingegaan.

Aantal verzekerde werknemers neemt af

In 2009 wordt een krimp verwacht van het aantal verzekerde werknemers met ca. 1,5% ten opzichte van 2008. In 2010 daalt het aantal verder met ca. 4% (ten opzichte van 2009). Gemiddeld zullen er in 2010 circa 400.000 verzekerden minder werken dan in 2008. De krimp doet zich het sterkst voor bij het uitzendwezen, het vervoer, de bouw, de industrie en de detail- en groothandel en treft vooral mannen en middelbaar opgeleiden. (H2.2)

WW volume stijgt verder, ook meer afwijzingen

De prognose van het aantal WW-beslissingen is naar boven bijgesteld. Dit omdat uit de realisaties over de eerste vijf maanden van 2009 blijkt dat het aantal beslissingen sterker stijgt dan in het vorige kwartaal werd voorzien. Hiervoor zijn twee oorzaken aan te wijzen: de invoering van deeltijd-WW (vanaf april 2009) en de economische krimp, die opnieuw groter is dan verwacht. Daarnaast blijkt ook het aantal afgewezen aanvragen groter dan eerder was aangenomen. Mogelijke verklaringen zijn: 1. de invoering van de digitale WW-aanvraag in oktober 2008, dit werkt drem-pelverlagend waardoor het makkelijker is geworden WW aan te vragen; 2. een veranderde werkwijze bij de uitvoering, waarbij als gevolg van de sterk toegenomen werkdruk eerst de makkelijke aanvragen - waartoe veel afwijzingen behoren - worden afgehandeld; 3. de veranderde samenstelling van de groep die WW aanvraagt, deze groep bestaat nu meer dan voorheen uit een categorie met een grotere kans op afwijzing, namelijk jongeren. (H2.3) Een overzicht van de ontwikkeling van het aantal ontslag- en WW-aanvragen is te vinden aan het eind van deze UKV. (H6.2)

Arbeidsongeschiktheidsvolume neemt toe; conjunctuureffect zichtbaar?

In het begin van 2009 zien we een verdere stijging van het aantal WIA-toekenningen. Deze stijging is sterker dan op grond van structurele factoren mag worden verwacht. Over de eerste vier maanden bedroeg de toename 14% vergeleken met dezelfde periode in 2008. De oorzaak van deze toename is nog onduidelijk. Het kan een gevolg zijn van de economische recessie. Zoals we in eerdere publicaties al hebben aangegeven is het de vraag hoe conjunctuurgevoelig de WIA is. Ondanks deze toename blijft het aantal arbeidsongeschikten (WAO en WIA) dalen: van het hoogste niveau van 802.000 in 2002 tot naar verwachting minder dan 600.000 eind dit jaar. (H2.4)

Bij de Wajong zien we nog wel een stijging van het uitkeringsvolume, maar nauwelijks meer van de instroom. Mogelijke oorzaak vormt het feit dat de met de WWB in gang gezette opschoningsoperatie van de bijstandbestanden door de gemeenten op zijn eind raakt. (H2.5)

Vangnet ZW neemt af vanwege nog geldende dominantie uitzendkrachten

Het aantal ZW-toekenningen zal, ondanks een stijging van het aantal WW'ers, in 2009 afnemen. Dit is grotendeels het gevolg van een afname van het aantal uitzendkrachten als gevolg van de economische crisis. De stijging van de WW-instroom zal pas in de loop van 2009 doorwerken in de toekenningen. (H2.7)

Re-integratie; recessie beïnvloedt plaatsingspercentages en aantal diensten

Het aantal WW-trajecten is de afgelopen jaren fors gedaald. Dit houdt niet zozeer verband met de tot voor kort afnemende WW-instroom en dalend WW-volume, maar veeleer met een verschuiving binnen de re-integratiedienstverlening van ingekochte (volledige) trajecten naar modulair ingekochte diensten. Sinds 2007 overtreft het aantal ingezette diensten het aantal ingezette trajecten en sindsdien is het verschil alleen maar groter geworden. De ontwikkeling vanaf 2006 laat een lichte stijging van het totaal aan trajecten en diensten zien. Verwacht wordt dat in 2009 onder invloed van de economische recessie zowel het aantal trajecten als het aantal diensten zal stijgen. De cijfers tot en met april 2009 laten deze stijging voor de trajecten nog niet duidelijk zien, maar voor de diensten wel: in de eerste 4 maanden van 2009 zijn al meer diensten ingezet dan in de eerste helft van 2008.

Ook het aantal gestarte AG-trajecten (exclusief TZ-Arbo) is in 2008 afgenomen, en wel met 12%. Waarschijnlijk houdt dit verband met het aflopen van de herbeoordelingen in het kader van aSB. Begin 2009 zien we echter weer een toename van het aantal trajecten. Vergeleken met dezelfde periode in 2008 zijn er nu voor de AG populatie 10% meer trajecten ingezet. Deze toename is voor een belangrijk deel het gevolg van de gestegen re-integratie-inspanningen bij de Wajong.

In de periode 2006-2008 was sprake van een forse stijging van het plaatsingspercentage, maar 2009 laat weer een duidelijke daling zien. Dit geldt zowel voor de WW-trajecten, van 41% in 2006 via 51% in 2008 naar 47% in 2009, als voor de AG-trajecten, van 30% via 42% naar 34%. Binnen de AG-trajecten is zowel voor de WAO/WIA (van 38% naar 33%) als voor de Wajong (van 49% naar 40%) in 2009 sprake van een daling ten opzichte van 2008. We zien hier waarschijnlijk al de eerste gevolgen van de economische recessie. Verwacht wordt dat dit percentage de komende tijd verder zal dalen. (H2.8)

Groepen met een zwakke positie op de arbeidsmarkt zullen vermoedelijk door de crisis onevenredig zwaar worden getroffen. Binnen de UWV populatie gaat het met name om langdurig werklozen, vangnetters, Wajongeren en andere arbeidsgehandicapten. Hieronder wordt nader op deze groepen ingegaan. Eerst met het oog op het risico van blijvende uitschakeling uit het arbeidsproces, vervolgens met het oog op de arbeidsparticipatie van vooral arbeidsgehandicapten en de mogelijkheden om die participatie te vergroten.

II Risico op langdurige en/of weerkerende uitkeringsafhankelijkheid

Een groep die een duidelijk risico loopt op langdurige of zelfs blijvende uitschakeling uit het arbeidsproces zijn WW gerechtigden die de maximale uitkeringsduur bereiken en doorstromen naar de Bijstand of, als men daar geen recht op heeft, toetreden tot de groep Niet-Uitkerings-Gerechtigden (NUG). Op zowel het doorstroom- als het NUG-risico wordt in deze UKV nader ingegaan, waarbij ook is gekeken naar de invloed van de economische crisis op beide risico's. Een andere zwakke groep op de arbeidsmarkt vormen vangnetters (zieke WW'ers, uitzendkrachten en einde dienstverbanders), aangezien zij én geen werkgever (meer) én, zeker bij aanhoudende klachten, een zwakke gezondheid hebben. Vangnetters hebben behoudens hun gezondheidsklachten ook andere kenmerken die hen extra kwetsbaar maken op de arbeidsmarkt. Zo zijn zij in vergelijking met zieke werknemers gemiddeld lager opgeleid, ouder (vooral WW'ers) en vaker van allochtone herkomst. Bovendien ervaart men meer obstakels voor en minder financieel voordeel bij werkherleving en is men minder op re-integratie gericht. Dit roept enerzijds de vraag op in hoeverre we hier te maken hebben met een harde kern van draaideurcliënten, die voor hun inkomen geregeld zijn aangewezen op een uitkering en heen en weer pendelen tussen werk en uitkering dan wel tussen de verschillende uitkeringsregimes. Anderzijds roept dit de vraag op wie er binnen deze groep vanwege hun aandoening vooral het risico lopen op langdurige, zo niet blijvende uitschakeling uit het arbeidsproces. Hieronder zal op beide vragen worden ingegaan.

Risico op doorstroom naar de bijstand en uitstroom naar de NUG neemt flink toe

Jaarlijks stroomt circa 5 procent van de totale WW-uitstroom door naar de bijstand. Het percentage doorstromers is sinds 2001 vrijwel constant. Doorgaans gaat het om personen die de maximale uitkeringsduur WW hebben bereikt. Van deze groep stroomt in 2008 16% (direct) door naar de bijstand, vindt 46% alsnog werk en heeft 8% een uitkering op grond van een werknemersverzekering anders dan WW, bijvoorbeeld WAO, of stroomt na verloop van tijd alsnog door naar de bijstand. De resterende 29% blijft werkloos en heeft geen uitkering meer. Deze laatste groep betreft de zogenaamde NUG'gers. Deze groep vertegenwoordigt 8 procent van de totale WW-uitstroom.

Door de economische recessie zal de groep mensen die na de WW naar de bijstand doorstroomt waarschijnlijk sterk groeien. Deze groei ontstaat deels doordat meer mensen de WW instromen (en vervolgens weer uitstromen) en deels doordat een kleiner deel werk vindt voordat ze de maximale WW uitkeringsduur bereikt. Dit laatste houdt in dat het risico op werkloosheid na afloop van de WW toeneemt, waardoor het risico op doorstroom naar de bijstand hoger is.

Uit analyse van de gegevens van werklozen in WW en bijstand en van mensen die werk hebben gevonden, blijkt dat de verkorting van de maximale WW uitkeringsduur en krimp van de economie niet alleen leidt tot een groter beroep op de bijstand, maar ook tot meer NUG'gers.

Geraamd wordt dat in 2009 circa 9% en in 2010 circa 11% - in plaats van 5% zoals tot op heden - van de totale WW-uitstroom doorstroomt naar de bijstand. Voor beide jaren samen gaat het in totaal om zo'n 60 duizend mensen. De raming van het aandeel NUG'gers binnen de WW-uitstroom varieert in 2010 van eveneens 11% (bij een gelijkblijvende kans op werkhervatting) tot 22% (bij een halvering van de kans op werkhervatting). Voor de jaren 2009 en 2010 samen gaat het om minimaal 64 tot maximaal 126 duizend personen. (H6.1)

Risico op langdurig verzuim bij vangnetters; zicht op belang diagnoses

Zoals gezegd vormen ook vangnetters, zeker als zij langdurig ziek zijn, een groep die het risico loopt op langdurige of zelfs blijvende uitschakeling uit het arbeidsproces. UWV is verantwoordelijk voor de verzuimbegeleiding en re-integratie van deze groep. Om meer zicht te krijgen op het risico van langdurige uitval is nagegaan welke medische diagnoses de reden vormen voor het drie maanden verzuim bij vangnetters en hoe het verloop van deze diagnoses is. Bij verzuim van drie maanden of langer blijken surmenage (overspannenheid) en depressieve episode de meest voorkomende diagnoses te zijn, gevolgd door spanningsklachten, chronische rugpijn en manifeste hernia's (rug). Hoe langer het ziekteverzuim duurt, hoe meer dit wordt bepaald door 'zwaardere', beter te objectiveren aandoeningen. Zo blijken onder de negen maanden verzuimgevallen diagnoses als posttraumatische stressstoornis en instabiele persoonlijkheidsstoornis naar verhouding veel meer voor te komen dan spanningsklachten. Op basis van deze kennis over vaak voorkomende diagnoses en hoogrisico-diagnoses kunnen mogelijk gerichte interventies worden ingezet, zoals het inzetten van diensten of bureaus gespecialiseerd in de aanpak van de betreffende problematiek. (H4.1)

Verschuiving aan de WIA-poort; bijna de helft vangnetter

Onder andere omdat vangnetters geen werkgever meer hebben, vormen ze een lastig te re-integreren groep. Van belang is daarom dat al tijdens de Ziektewetperiode zo snel en goed mogelijk wordt getracht re-integratie naar passend werk te laten plaatsvinden. Dit belang wordt onderstreept door het feit dat bijna de helft van de cliënten aan de WIA-poort afkomstig is uit het vangnet. Dat is meer dan tot nu toe werd aangenomen. Wel is in 2008 het aandeel iets afgenomen als gevolg van het feit dat het aantal werknemers aan de WIA-poort sterker is gestegen dan het aantal vangnetters. Vangnetters worden relatief vaak afgewezen bij de claimbeoordeling (47% versus 40% bij werknemers). Dit komt vooral omdat hun loon lager ligt (waardoor er vaker werk met vergelijkbaar salaris mogelijk is) en omdat ze minder vaak een urenbeperking krijgen. (H4.2)

Helft vangnetters al eerder klant UWV: risico op weerkerende uitkeringsafhankelijkheid

Ook het uitkeringsverleden kan een indicatie vormen van de kwetsbaarheid op de arbeidsmarkt van de vangnetpopulatie. Daarom is voor alle vangnetters die in het derde kwartaal van 2008 minstens drie maanden ziek zijn, het arbeidsongeschiktheids- en WW-verleden in de voorgaande vijf jaar onderzocht. Ruim de helft van de driemaandszieke vangnetters blijkt in de voorgaande vijf jaar één of meerdere keren (eerder) een beroep op een werknemersverzekering (WW, WAO en/of AO-claimbeoordeling, inclusief WIA afwijzingen) te hebben gedaan. In het bijzonder bij zieke WW'ers is relatief vaak sprake van een uitkeringsverleden (63%). Maar ook een substantieel deel van de uitzendkrachten (ruim de helft) en eindedienstverbanders (43%) hebben zo'n verleden. Zieke WW'ers verschillen vooral van beide andere vangnetgroepen doordat een aanzienlijk groter deel (35% versus 11%) een arbeidsongeschiktheidsverleden heeft. Qua WW-verleden verschillen de drie groepen niet veel van elkaar. Zo heeft van zowel de zieke WW'ers als de uitzendkrachten bijna de helft (47% en 49%) in de voorgaande vijf jaar al één of meerdere keren (eerder) een

WW-uitkering ontvangen en van de einddienstverbanders 39%. Een aanzienlijk deel van de vangnetters (in totaal 43%) heeft dus een recent WW-verleden. Als wordt gekeken naar degenen die zowel een AO- als een WW-verleden hebben en/of gedurende meerdere perioden een WW-uitkering hebben gehad, dan blijkt dat ruim een kwart van de driemaandszieke vangnetters in de voorgaande 5 jaar meermaals een beroep op de werknemersverzekeringen heeft gedaan. Geconcludeerd kan worden dat een substantieel deel van de driemaandszieken bepaald niet voor het eerst klant is bij UWV. Dit versterkt het beeld dat het overwegend mensen betreft die om gezondheids- of andere redenen moeilijk een duurzame positie op de arbeidsmarkt weten te verwerven. (H4.3)

III Arbeidsmogelijkheden voor arbeidsgehandicapten

Arbeidsgehandicapten komen vanouds veelal moeilijk aan het werk. In de huidige economische omstandigheden zal dat er zeker niet makkelijker op worden. De vraag is wat de beste strategie is om, ook in deze moeilijke omstandigheden, hun arbeidskansen te vergroten: sterk inzetten op aanbodgerichte re-integratie (scholing en aanbodversterking) of je juist richten op de vraagzijde? Bij dit laatste valt te denken aan het stimuleren van aanpassingen in de arbeidsorganisatie en aan het financieel stimuleren van werkgevers om arbeidsgehandicapten in dienst te nemen. Aan beide zaken wordt in deze UKV aandacht besteed. Overigens blijkt het niet altijd nodig om specifieke, op de werkgever gerichte instrumenten in te zetten om arbeidsgehandicapten aan het werk te helpen. Ook zonder die instrumenten is het aSB-herbeoordeelden de afgelopen jaren in toenemende mate gelukt werk te vinden, waarbij ook de duurzaamheid van de arbeidsrelatie is gestegen. Ook een andere zwakke groep op de arbeidsmarkt, vangnetters die voor de WIA minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn verklaard, blijken de afgelopen periode in toenemende mate aan het werk te zijn gekomen. Niettemin blijft het aandeel werkenden binnen deze groep nog aanzienlijk achter bij dat van de groep werknemers die minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn verklaard. Wel is het de vraag in hoeverre de toegenomen arbeidsparticipatie van herbeoordeelden en vangnetters in de huidige recessie kan worden bestendig. Positief is dat werkgevers die (goede) ervaring hebben met het aannemen van arbeidsgehandicapten eerder dan andere werkgevers geneigd zijn weer een arbeidsgehandicapte in dienst te nemen. Onduidelijk is echter of dit komt door de opgedane ervaring of door het feit dat deze werkgevers al bij voorbaat een meer positieve houding hebben ten aanzien van het aannemen van arbeidsgehandicapten.

Passende functies voor Wajongeren en aanpassing arbeidsorganisaties

In het kader van de nieuwe Wajong wordt van Wajongeren verwacht dat zij hun mogelijkheden tot productieve arbeid benutten. Dit kan doorgaans niet in gangbare arbeid. Het is daarom van belang dat bedrijven passende functies, bestaande uit elementaire taken, creëren voor Wajongeren. Op dit gebied is een aantal initiatieven ontwikkeld, waaronder het Wajong-voucher en de methode 'participatieve werkaanpassing'. In een samenwerkingsverband tussen UWV, het Slotervaartziekenhuis en de Universiteit Maastricht is onlangs met laatstgenoemde methode een experiment gestart. Het doel is de komende twee jaar 100 Wajongeren in het ziekenhuis aan een vaste baan te helpen.

Werkgevers kunnen er belang bij hebben hun arbeidsorganisatie zodanig aan te passen dat het voor Wajongeren mogelijk wordt productieve arbeid te verrichten. Dat is bijvoorbeeld het geval als na afloop van de economische crisis onder invloed van de vergrijzing structurele krapte op de arbeidsmarkt ontstaat, waardoor het voor werkgevers lastig wordt om reguliere, direct productief inzetbare arbeidskrachten te vinden. Voor het zover is en om beter op deze toekomstige situatie te anticiperen kunnen publieke organisaties ook langs andere weg marktpartijen stimuleren hun arbeidsorganisatie aan te passen aan deze minder productieve werknemers: door naast duurzaamheidsaspecten ook zo'n aanpassing mee te laten wegen bij de inkoop van goederen en diensten. Overigens valt aan de bekendheid bij werkgevers van de verschillende mogelijkheden tot subsidie voor het aannemen van arbeidsgehandicapten nog het nodige te verbeteren, zo blijkt uit onderzoek rond het Wajong-bedrijfsadvies voucher en de creatie van brugbanen (zie onder). (H4.6)

Ervaringen werkgevers met werkzoekenden met grotere afstand van arbeidsmarkt

Dat duidelijke, werkgeversgerichte impulsen voor het aanpassen van de arbeidsorganisatie nodig zijn, wil er op dit terrein daadwerkelijk iets gebeuren, blijkt uit onderzoek naar de overwegingen en ervaringen van werkgevers met het aannemen van personeel met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. In dit onderzoek is aan werkgevers gevraagd in hoeverre er mogelijkheden zijn om bij de vervulling van een vacature af te kijken van de gevraagde functie-eisen. Uit de antwoorden blijkt dat werkgevers afsplitsing van taken (of de bereidheid te werken tegen een lager loon) nauwelijks als een mogelijkheid zien. Hier valt dus nog het nodige zendingswerk te verrichten. Mogelijk kunnen goede praktijkvoorbeelden als bij het Slotervaartziekenhuis, mits dit slaagt, als een katalysator werken.

Als we kijken naar de eisen voor aanname, dan blijken vakkennis, opleiding, communicatieve vaardigheden en motivatie het meest door werkgevers te worden genoemd. Daarvan blijkt met name motivatie een eis waarvoor werkgevers weinig alternatieven zien. Ook minder genoemde, maar, afhankelijk van de functie, essentiële en fundamentele eisen als beheersing van de Nederlandse taal en het bezit van een rijbewijs vormen, zodra genoemd, doorgaans 'harde' eisen. Dit geldt ook voor vaardigheden die moeilijk via een cursus of scholing zijn aan te leren, zoals flexibiliteit en accuratesse. Voor heel gerichte, functiespecifieke eisen, zoals werken in ploegendienst of onregelmatig werken zien werkgevers evenmin veel alternatieven. In algemene zin geldt: hoe specifiek de eis, hoe harder de eis.

Een kwart tot de helft van de ondervraagde werkgevers blijkt ervaring te hebben met het aannemen van werkzoekenden met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Het gaat hier om vier groepen werkzoekenden: ouderen (45-plussers), fysiek beperkten, beperkt inzetbaren en langdurig (langer dan een half jaar) werklozen. Bijna de helft van de onderzochte werkgevers (45 procent) blijkt zowel goede ervaringen te hebben met het aannemen van personen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt als te overwegen een volgende keer weer iemand met een grotere afstand aan te nemen. Afgaande op de voorkeuren van werkgevers lijken de perspectieven voor 45-plussers en langdurig werklozen iets gunstiger dan voor fysiek beperkten en beperkt inzetbaren. (H5.1)

Ervaringen met brugbanen

Ook uit onderzoek naar de zogenoemde brugbanen blijkt dat werkgevers die (recent) ervaring hebben met het aannemen van, in dit geval, arbeidsgehandicapten, eerder dan andere werkgevers geneigd zijn weer een arbeidsgehandicapte aan te nemen, in dit geval op een brugbaan. Zo verwacht van de werkgevers die eerder een brugbaan hebben geopend een kwart dat het komende jaar weer te doen en van de werkgevers die anderszins een arbeidsgehandicapte in dienst hebben genomen verwacht 20% dat. Van de overige werkgevers die recent een vacature hadden, verwacht slechts 1% iemand het komende jaar op een brugbaan aan te nemen.

De brugbanen zijn in het leven geroepen om werkhervatting in reguliere arbeid te vergemakkelijken voor arbeidsongeschikten die in het kader van aSB zijn herbeoordeeld. Het gaat hier om een regeling die werkgevers een subsidie van maximaal 50% van het minimumloon biedt, mits de werkgever de herbeoordeelde minimaal 12 maanden in dienst neemt en de intentie heeft deze ook na de subsidieperiode in dienst te houden. Uit het verrichte onderzoek komt naar voren dat de voorlichting over de regeling voor verbetering vatbaar is. Dit geldt vooral de bekendheid met de regeling. Zo blijkt slechts een kwart van de werkgevers van de regeling te hebben gehoord.

.....van herbeoordeelden

De herbeoordeelden die op een brugbaan zijn geplaatst, zijn over het algemeen erg tevreden met hun werk. Zij ervaren ook weinig knelpunten. Hierbij moet wel worden aangetekend dat de herbeoordeelden die werken gemiddeld een minder grote afstand tot de arbeidsmarkt lijken te hebben dan degenen die (nog) geen werk hebben gevonden. Overigens werkt zo'n 60% in een relatief kleine parttime baan van maximaal 24 uur per week.

.....van werkgevers

De werkgevers zijn overwegend goed te spreken over het functioneren van de op een brugbaan aangenomen herbeoordeelde. Zo acht driekwart van de werkgevers de arbeidsproductiviteit van de herbeoordeelde (minstens) even hoog als die van collega's, slechts 10 procent denkt dat het ziekteverzuim boven het gemiddelde ligt en slechts een kwart dat het risico op uitval bovengemiddeld is. Bijna alle werkgevers zijn van mening dat de motivatie op of boven het niveau van collega's ligt. Deze ervaringen steken gunstig af bij die van andere werkgevers die recent een gedeeltelijk arbeidsongeschikte hebben aangenomen. Dat is ook het geval als wordt gekeken naar de organisatorische en werkplekaanpassingen die zijn verricht: minder dan de helft van de brugbaanwerkgevers heeft zulke aanpassingen verricht, tegen 80 procent van de overige werkgevers. Dit roept wel de vraag op in hoeverre de verstrekte loonkostensubsidie nu eigenlijk een noodzakelijke voorwaarde voor herintrede vormt. Bijna een kwart van de werkgevers geeft aan dat de herbeoordeelde zonder loonkostensubsidie niet zou zijn aangenomen. Ook geeft bijna de helft aan dat de financiële aantrekkelijkheid van de regeling een (grote) rol speelde bij de aanname. Bij veruit de meeste werkgevers ging het echter primair om de geschiktheid van de kandidaat. Niettemin kan voorzichtig worden geconcludeerd dat de brugbaanregeling in grofweg de helft van de gevallen de bereidheid tot aanname positief heeft beïnvloed. (H5.2)

Meer herbeoordeelden aan het werk; aandeel en duurzaamheid voortdurend gestegen

UWV is oktober 2004 gestart met het eenmalig herbeoordelen van alle arbeidsongeschikten jonger dan 50 jaar. In april 2009 is deze operatie afgerond. We volgden de ontwikkeling in de arbeids-

marktpositie van twee groepen WAO'ers, bij wie de uitkering medio 2005, respectievelijk 2006 werd verlaagd of beëindigd. De eerste meting betrof de arbeidssituatie op het moment van uitslag van de herbeoordeling. De laatste meting is verricht in november 2008. Zowel het aandeel werkenden als de duurzaamheid van de arbeidsrelaties laten in genoemde periode een continu stijgende lijn zien. Zo blijkt binnen de 2005-groep het aandeel werkenden te zijn gestegen van 36% op het moment van herbeoordeling tot 60% eind 2008, terwijl binnen de 2006-groep sprake is van een stijging van 42% naar 65%. Binnen deze beide groepen blijkt ook de arbeidsparticipatie van degenen die op het moment van herbeoordeling niet werkten (continu) te zijn gestegen tot inmiddels bijna de helft (43% en 45%) van de herbeoordeelden. Ook de duurzaamheid van de arbeidsrelaties is gestegen. Had anderhalf jaar na de herbeoordeling bijna de helft (47% en 43%) van de werkenden een vast of langdurig dienstverband van minstens 6 maanden, eind 2008 is dat gestegen tot 71% van de werkenden binnen de 2005-groep en 60% binnen de 2006-groep. (H4.5)

Voor degenen die eind 2008 (nog) niet werkten, lijken de terugkeerkansen naar werk op korte termijn beperkt. Slechts een klein deel (12 tot 16%) acht terugkeer naar werk binnen een jaar waarschijnlijk, terwijl twee keer zo veel mensen niet meer verwachten terug te keren in werk. Het grootste deel (63% binnen de 2005-groep en 51% binnen de 2006-groep) sluit terugkeer naar werk (op langere termijn) niet uit. Onder meer voor deze groep niet-werkende herbeoordeelden is de regeling brugbanen in het leven geroepen. Daarnaast richt de regeling zich op personen zonder werk, die pas in een later stadium zijn herbeoordeeld. Door de systematiek van de herbeoordelingsoperatie betreft dit met name de oudere leeftijdscohorten (40 tot 50 jarigen), die in doorsnee minder kans op de arbeidsmarkt hebben dan de eerder herbeoordeelde jongere cohorten.

Twee derde 35-minners (werknemers) werkt; vooral jongeren en beter opgeleiden

Mensen die bij de WIA-claimbeoordeling minder dan 35% arbeidsongeschikt worden bevonden – 35-minners – worden in staat geacht te werken. Van de werknemers die tussen 2006 en medio 2007 35-minner werden, werkt in oktober 2008 64% in loondienst. Bij de vangnetters is dit 41%. Werkenden onderscheiden zich van niet werkenden vooral doordat zij jonger zijn dan 55 jaar, middelbaar of hoger opgeleid zijn en relatief weinig functionele beperkingen hebben. Bij de '35 min' werknemers is het totaal van de beperkingen de meest bepalende factor, bij de '35 min' vangnetters de leeftijd. Vermoedelijk heeft dit verschil vooral te maken met het feit dat vangnetters geen eigen werkgever meer hebben en dus eerst moeten worden aangenomen om te kunnen werken.

Voor elk instroomkwartaal geldt dat in 2008 meer mensen aan het werk zijn dan in 2007. Er is dus nog geen sprake van afvlakking of stabilisering van het aandeel werkende 35-minners. Bij de vangnetters is beduidend meer groei in het aandeel werkenden zichtbaar dan bij de werknemers. Vooralsnog blijft het aandeel werkenden binnen de groep vangnetters echter sterk achter bij de groep '35-min' werknemers. Daar komt bij dat een veel geringer deel een vast dienstverband heeft: eenderde versus driekwart van de werkenden onder de '35-min' werknemers. (H4.4)

IV Klachtontwikkeling

Klachtintensiteit bij WW en ZW gedaald, bij AG gestegen

In deze UKV is wederom gekeken naar de ontwikkeling van de klachtintensiteit bij UWV. Het aandeel klachten binnen het aantal beslissingen blijkt in de eerste vijf maanden van 2009 bij de WW en de ZW met 4% te zijn gedaald, maar bij de AG met 9% te zijn gestegen ten opzichte van dezelfde periode vorig jaar. Dit laatste is terug te voeren tot het feit dat bij een nagenoeg gelijkblijvend aantal klachten het aantal beslissingen is teruggelopen. Onduidelijk is nog waardoor de klachtintensiteit AG oploopt: is sprake van een andere samenstelling van de populatie, ander gedrag, andere registratie of valt nog een andere oorzaak aan te wijzen? Nadere analyse is hier geboden. (H3.1)

Bezwaarintensiteit WW gedaald; klachtintensiteit WW hoger bij arbeidsgehandicapten

Als wordt gekeken naar de verhouding tussen bezwaar en klachtintensiteit, dan blijkt dat WW klanten vaker in bezwaar gaan dan dat zij een klacht indienen. Eerder zagen we dit ook al bij de WIA. De bezwaarintensiteit bij WW beslissingen is 2,9% en de klachtintensiteit 0,2%. De bezwaarintensiteit blijkt in de geanalyseerde periode wel duidelijk te zijn gedaald: van 3,4% begin 2007 naar 2,3% eind 2008. Mogelijk dat mediation hier een rol heeft gespeeld. Tussen verschillende WW klantgroepen verschilt de bezwaarintensiteit niet veel. De klachtintensiteit verschilt echter wel tussen klantgroepen. Vooral bij WW klanten met een arbeidshandicap - 35 minners of cliënten met een WAO uitkering die een WW uitkering aanvragen - is de klachtintensiteit opvallend hoger dan bij andere klantgroepen en twee maal zo hoog als het gemiddelde voor de gehele WW populatie. Bezwaren en klachten zijn belangrijke klantsignalen voor informatie over de klant, de dienstverlening door UWV en de door de klant ervaren interactie met UWV. (H3.2)

2 Volumeontwikkelingen

De belangrijkste ontwikkeling op dit moment is de financiële crisis. Economie en arbeidsmarkt maken onzekere tijden door. Niet zo lang geleden werd nog economische groei en voortdurende schaarste op de arbeidsmarkt voorzien. Nu echter verwacht het CPB in zijn meest recente prognose¹ dat de economie in 2009 nog verder krimpt dan in maart 2009 werd voorzien. Dit jaar krimpt de economie met 4,75% en in 2010 met 0,5%. De onzekerheid over de ontwikkelingen blijft groot, wat ook tot uiting komt in snel op elkaar volgende flinke aanpassingen in de prognoses. Het CPB verwacht dat de werkloosheid volgend jaar sterk zal stijgen tot 9,5% van de beroepsbevolking. Dit is grotendeels het gevolg van de productieterugval die leidt tot een afnemende werkgelegenheid.

Door de huidige crisis wordt in 2009 een krimp verwacht van het aantal **verzekerde werknemers** met ca. 1,5% ten opzichte van 2008. In 2010 daalt het aantal verder met ca. 4% (ten opzichte van 2009). Gemiddeld zullen er in 2010 circa 400.000 verzekerden minder werken dan in 2008.

De prognose van het aantal **WW-beslissingen** is naar boven bijgesteld. Uit de realisaties over de eerste maanden van 2009 blijkt namelijk dat het aantal beslissingen sterker stijgt dan in het vorige kwartaal werd voorzien. Hiervoor zijn twee redenen: de invoering van deeltijd-WW (vanaf april 2009) en de economische krimp, die opnieuw groter is dan verwacht. Daarnaast blijkt ook het aantal afgewezen aanvragen groter dan eerder werd verwacht.

In het begin van 2009 zien we een verdere stijging van het aantal **WIA-toekenningen**. Deze stijging is sterker dan op grond van structurele factoren kan worden verwacht. Over de eerste vier maanden bedroeg de toename 14% vergeleken met dezelfde periode in 2008. De oorzaak van deze toename is nog onduidelijk. Het kan een gevolg zijn van de economische recessie. Zoals we in eerdere publicaties al hebben aangegeven is het de vraag hoe conjunctuurgevoelig de WIA is.

Het aantal **ZW-toekenningen** zal in 2009 (ondanks een stijging van het aantal WW'ers) afnemen. Dit is grotendeels het gevolg van een afname van het aantal uitzendkrachten. De stijging van de WW-instroom zal pas in de loop van 2009 doorwerken in de toekenningen.

Het aantal **WW-trajecten** is de afgelopen jaren fors gedaald. Dit houdt niet zozeer verband met de tot voor kort afnemende WW-instroom en het dalende WW-volume, maar vooral met een verschuiving binnen de re-integratiedienstverlening van ingekochte (volledige) trajecten naar modulair ingekochte diensten. Sinds 2007 overtreft het aantal ingezette diensten het aantal ingezette trajecten en sindsdien is het verschil alleen maar groter geworden. De ontwikkeling vanaf 2006 laat een lichte stijging van het totaal aan trajecten en diensten zien. Verwacht wordt dat in 2009 onder invloed van de economische recessie zowel het aantal trajecten als het aantal diensten zal stijgen. De cijfers tot en met april 2009 laten deze stijging voor de trajecten nog niet duidelijk zien, maar voor de diensten wel: in de eerste 4 maanden van 2009 zijn al meer diensten ingezet dan in de eerste helft van 2008.

Ook het aantal gestarte **AG-trajecten** (exclusief TZ-Arbo) is in 2008 afgenomen, en wel met 12%. Waarschijnlijk houdt dit verband met het aflopen van de herbeoordelingen in het kader van aSB. Begin 2009 zien we echter weer een toename van het aantal trajecten. Vergeleken met dezelfde periode in 2008 zijn er nu voor de AG populatie 10% meer trajecten ingezet. Deze toename is voor een belangrijk deel het gevolg van de gestegen re-integratie-inspanningen bij de Wajong.

Zowel bij de WW als de AG zien we in 2009 een duidelijke daling van het **plaatsingspercentage** ten opzichte van 2008. Voor de WW is het plaatsingspercentage gedaald van 51% in 2008 tot 47% begin 2009 en voor de AG van 42% naar 34% (waarbij voor de WAO/WIA van 38% naar 33% en voor de Wajong van 49% naar 40%). We zien hier waarschijnlijk al de eerste gevolgen van de economische recessie, verwacht wordt dat dit percentage de komende tijd verder zal dalen.

2.1 Economisch beeld

Nederlandse economie in diepe recessie

Het CPB verwacht in zijn laatste prognose² dat de economie in 2009 nog verder krimpt dan in maart 2009 werd verwacht. Dit jaar krimpt de economie met 4,75% en in 2010 met 0,5%. Het

¹ CPB, Nieuwsbrief, juni 2009

² CPB, Nieuwsbrief, juni 2009

productieniveau van de Nederlandse economie ligt eind 2010 naar verwachting 5,25% lager dan het piekniveau in 2008. De sterke teruggang in 2009 is grotendeels het gevolg van het verder verslechteren van de buitenlandse economische ontwikkelingen. De wereldhandel valt dit jaar terug met ruim 15%, waardoor de Nederlandse uitvoer sterk afneemt. De ongunstige economische vooruitzichten werken ook door in de investeringen die in 2009 en 2010 met bijna 15 en 13% dalen. De consumptie van huishoudens loopt licht terug. Alleen de overheidsbestedingen laten een lichte toename zien (ruim 2% in 2009 en 1% in 2010). De onzekerheid over de ontwikkelingen blijft groot, wat ook tot uiting komt in snel op elkaar volgende flinke aanpassingen in de prognoses.

Tabel 2.1 Enkele relevante conjunctuurgegevens voor UWV, 2005-2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Economische groei (in % van het bbp)	2,0	3,4	3,5	2,1	-4,75	-0,5
Olieprijs (Brent, in dollars per vat)	54,4	65,2	72,5	96,9	55,0	61,0
Werkzame beroepsbevolking (personen)	0,0	2,2	2,6	2,1	-1,0	-4,25
Werkgelegenheid marktsector (arbeidsjaren)	0,0	2,1	2,6	1,7	-2,75	-6,5
Werkloosheid (in % van beroepsbevolking)	6,5	5,5	4,5	3,9	5,5	9,5

Bron: CPB Nieuwsbrief, juni 2009. Cursieve cijfers betreffen ramingen.

Minder werkgelegenheid, meer werkloosheid

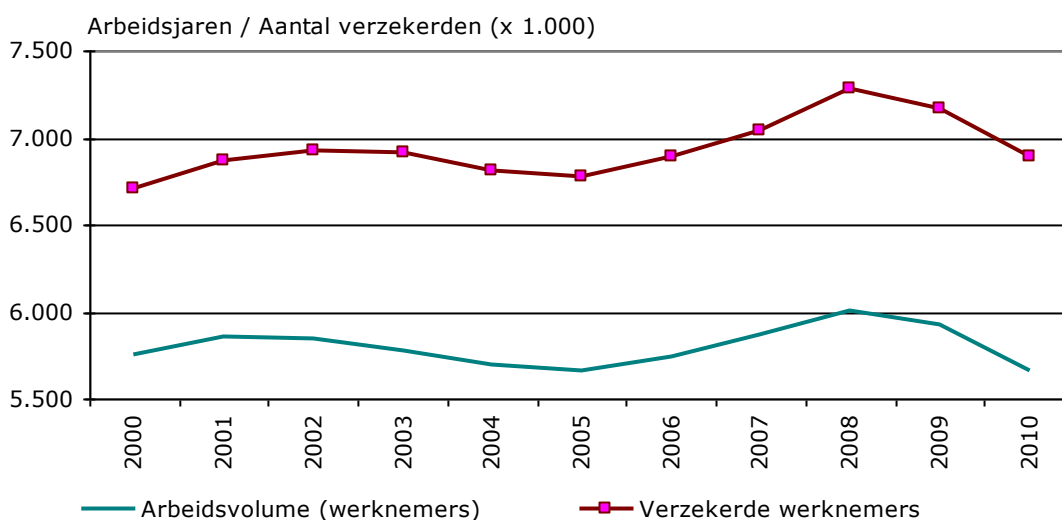
Het CPB verwacht dat de werkloosheid volgend jaar sterk zal stijgen tot 9,5% van de beroepsbevolking. Dit is grotendeels het gevolg van de productieterugval die zal leiden tot een afnemende werkgelegenheid. In paragraaf 2.2 besteden wij uitgebreid aandacht aan de gevolgen van de recessie voor de arbeidsmarktontwikkelingen. De nieuwe CPB ramingen hebben invloed op de verwachtingen ten aanzien van de instroom in de WW en de omvang van het WW-bestand. In welke mate de gevolgen van de kredietcrisis doorwerken in de werkloosheidswet en de andere wetten komt aan bod in paragraaf 2.3.

2.2 Verzekerden en arbeidsmarkt

Verzekerden

Door de huidige crisis wordt een krimp verwacht van het aantal verzekerden in 2009 met ca. 1,5% ten opzichte van 2008. In 2010 daalt het aantal verder met ca. 4% (ten opzichte van 2009). Gemiddeld zullen er in 2010 circa 400.000 mensen minder verzekerd zijn dan in 2008 (zie figuur 2.1).

Figuur 2.1 Ontwikkeling van het aantal verzekerden en het arbeidsvolume (totaal werknemers, bedrijven en overheid)



Uit gegevens van de polisadministratie blijkt dat het aantal verzekerden vanaf november 2008 daalt. Eind november waren er nog 7.281 duizend mensen voor WW en/of WIA verzekerd, eind maart 2009 waren dat er 7.104 duizend. Dit is een afname van 2,4% over een periode van 4 maanden. Hoewel nog een (beperkt) aantal dienstverbanden in de polisadministratie met vertraging wordt geregistreerd en er een seizoenseffect is, lijkt het er op dat de daling van het aantal verzekerden groter wordt dan nog kortgeleden werd verwacht.

Het aantal verzekerden met een dienstverband voor bepaalde tijd (vooral contractanten en uitzendkrachten) neemt tussen eind november 2008 en eind maart 2009 sterker af (-4,6%) dan het aantal mensen met een dienstverband voor onbepaalde tijd (-1,6%). Hier speelt dat bedrijven de productiecapaciteit makkelijker kunnen inkrimpen door arbeidscontracten niet te verlengen en door geen uitzendkrachten meer in te huren.

De sectoren waar het aantal verzekerden het meest krimpt zijn tot april 2009: Uitzendbedrijven (-18,2%), Vervoer (-4,0%), Bouwnijverheid (-3,4%), Detailhandel en Grootwinkelbedrijf (-2,2%) en Groothandel (-2,2%). In de totale industrie is het aantal verzekerden met 1,8% gedaald. Deze krimp valt nog mee doordat er groei is in de Voedings- en Zuivelindustrie. Groei is er ook in de sectoren Gezondheidszorg (0,5%), Banken en verzekeringswezen (0,4%), Overheid (vooral Onderwijs, Wetenschappen en Openbare nutsbedrijven: circa 0,4%) en Zakelijke dienstverlening (0,2%). De sectorale krimp is grotendeels in lijn met wat het WERKbedrijf verwacht.

Arbeidsmarkt³

De economie en arbeidsmarkt maken onzekere tijden door. Niet zo lang geleden werden nog economische groei en aanhoudende schaarste op de arbeidsmarkt voorzien. Sinds vorig jaar zijn echter voortdurend neerwaartse bijstellingen in de verwachtingen aangebracht. Het beeld is somber nu.

Arbeidsmarkt volgt met vertraging de financieel-economische ontwikkelingen

Vanaf midden 2007 komen door de kredietcrisis steeds meer financiële instellingen in de problemen. Banken worden steeds terughoudender in het verstrekken van leningen. Vanaf begin 2008 werkt de kredietcrisis harder door op de reële economie. De internationale handel vermindert. Voor Nederland is de relevante groei van de wereldhandel in 2008 nog maar 1% en voor 2009 verwacht het CPB nu een krimp van 15%. De marktsectoren krijgen te maken met forse vraaguitval. De arbeidsmarkt reageert op zijn beurt weer met enige vertraging op de ontwikkeling van de vraag naar goederen en diensten. Het aantal vacatures loopt begin 2009 terug, terwijl de werkgelegenheid nog op peil blijft. Bedrijven houden, in het begin van de laagconjunctuur, hun personeel nog vast. Met het vasthouden van personeel voorkomt een werkgever capaciteitsverlies en kosten voor werven, opleiden en inwerken van nieuw personeel als de economie weer aantrekt. Op het moment dat werkgevers inzien dat de economische problemen van langere duur worden, moeten ze hun personeelsbestand uiteindelijk wel inkrimpen.

Werkgelegenheid krimpt

De vraag naar arbeid neemt nu af. Voor dit en volgend jaar is een daling van het aantal banen van werknemers voorzien van 170 duizend in 2009 en 150 duizend in 2010. In totaal krimpt het aantal banen van werknemers in twee jaar met 320 duizend. Bedrijven passen hun personeelsomvang met vertraging aan bij de afnemende vraag naar goederen en diensten. Naar verwachting daalt de werkgelegenheid in 2009 minder dan de krimp van de economie. Daardoor vertoont de arbeidsproductiviteit in 2009 zelfs een daling, wat heel uitzonderlijk is. In 2010 vindt een inhaalslag plaats, bedrijven zullen dan vermoedelijk hun personeelsomvang versneld aanpassen. De werkgelegenheid zal zodoende in 2010 harder dalen dan de krimp van de economie, waardoor de arbeidsproductiviteit in 2010 weer zal groeien.

Niet elke sector wordt even hard getroffen door de laagconjunctuur. Zo bieden collectieve sectoren als het openbaar bestuur, zorg en welzijn en het onderwijs enig tegenwicht voor sectoren als industrie en transport. Toch biedt de groei van de werkgelegenheid in de collectieve sectoren vermoedelijk onvoldoende compensatie voor de banenkrimp in de marktsectoren. Verwacht wordt dat de werkgelegenheid vooral daalt in de bouw (alleen in 2009) en bij het uitzendwezen (intercedenten, detacheringmedewerkers), de industrie en het vervoer. Deze sectoren zijn verantwoordelijk voor bijna 80% van het totale baanverlies (werknemers) in 2009 en 2010.

Beroepsbevolking groeit niet meer

Het aantal mensen dat werkt of werk zoekt, groeit gewoonlijk doordat de bevolking met een leeftijd van 15 tot 65 jaar toeneemt (potentiële beroepsbevolking) en/of omdat het aandeel mensen binnen de beroepsbevolking dat werkt of wil werken (bruto arbeidsparticipatie) toeneemt. In 2009 en 2010 zijn de ontwikkelingen echter anders dan we tot nu toe gewend zijn. Zo groeit de potentiële beroepsbevolking dit en volgend jaar nog maar mondjesmaat. Vanaf 2011 zal de potentiële

³ Het onderdeel Arbeidsmarkt is een bijdrage van UWV WERKbedrijf en geschreven naar aanleiding van de recent gepubliceerde Arbeidsmarktprognose 2009-2010, Amsterdam 16 juni 2009.

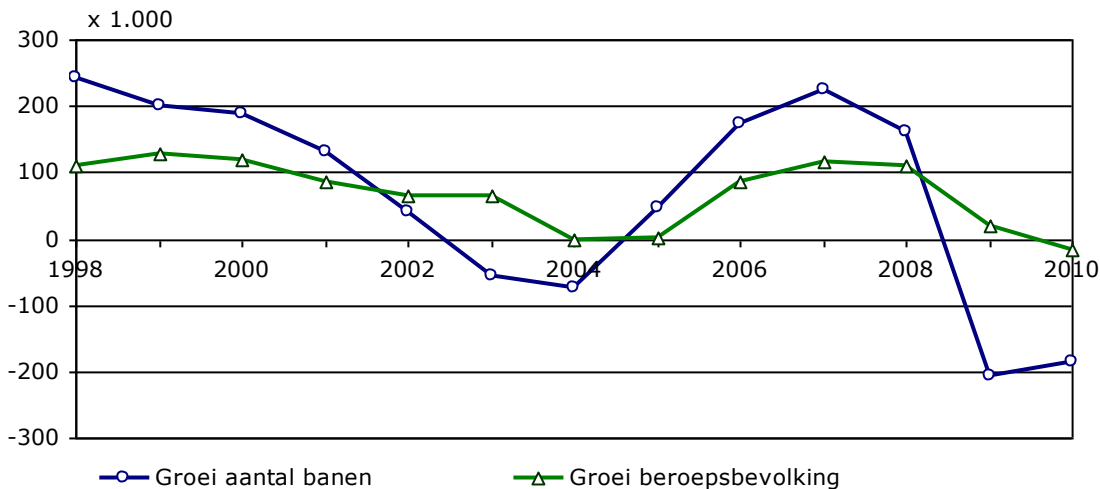
beroepsbevolking zelfs gaan dalen. De (bruto) arbeidsparticipatie zal over 2009 en 2010 onder invloed van de dalende kans op werk en de beperkte loonstijging naar verwachting licht afnemen. Er zullen meer mensen zijn die zich terugtrekken uit de arbeidsmarkt c.q. hun toetrede tot de arbeidsmarkt uitstellen.

Maken we een onderscheid naar leeftijd en geslacht, dan verwachten we het volgende beeld. Het aandeel mannen dat werkt (netto arbeidsparticipatie) daalt dit en komend jaar. Hierbij speelt een rol dat relatief veel mannen werken in sectoren die nu de zwaarste klappen krijgen (industrie, bouw, vervoer). Bij vrouwen is dat minder het geval. Zij werken relatief vaak in niet conjunctuur-gevoelige sectoren (zoals zorg en welzijn en onderwijs), waardoor hun arbeidsparticipatie minder onder druk staat. Naar leeftijd bezien wordt een daling verwacht van de arbeidsparticipatiegraad⁴ van jongeren: zij stellen hun arbeidsparticipatie uit en gaan vaker verder met een vervolgopleiding. Bij ouderen wordt uitgegaan van verdere stijging van de participatiegraad. Nu steeds meer ouderen de gevolgen ondervinden van de minder gunstige (pre)pensioenvoorwaarden, zullen meer ouderen kiezen voor behoud van werk. Wel verwachten we dat de groei van de arbeidsparticipatie bij ouderen een stuk geringer zal zijn dan we de laatste jaren hebben gezien.

Arbeidsmarkt: kwestie van vraag en aanbod

Op de arbeidsmarkt komen vraag en aanbod bij elkaar. Figuur 2.2 geeft een overzicht van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt (voor werknemers en zelfstandigen). Perioden waarin de vraag (aantal banen) sterker groeit dan het aanbod (beroepsbevolking⁵), worden afgewisseld met perioden waarin het aanbod sterker groeit. Zo zorgde de 'dot.com crisis' voor een daling van de vraag naar arbeid (krimp van het aantal banen) in de periode 2002-2004 en in reactie daarop voor een afnemende groei van de beroepsbevolking (bruto participatiegraad) in de periode 2003-2005. Voor 2009 en 2010 zien we vergelijkbare ontwikkelingen. Alleen zal de krimp van het aantal banen dan veel sterker zijn.

Figuur 2.2 Vraag en aanbod op de arbeidsmarkt (werknemers en zelfstandigen)



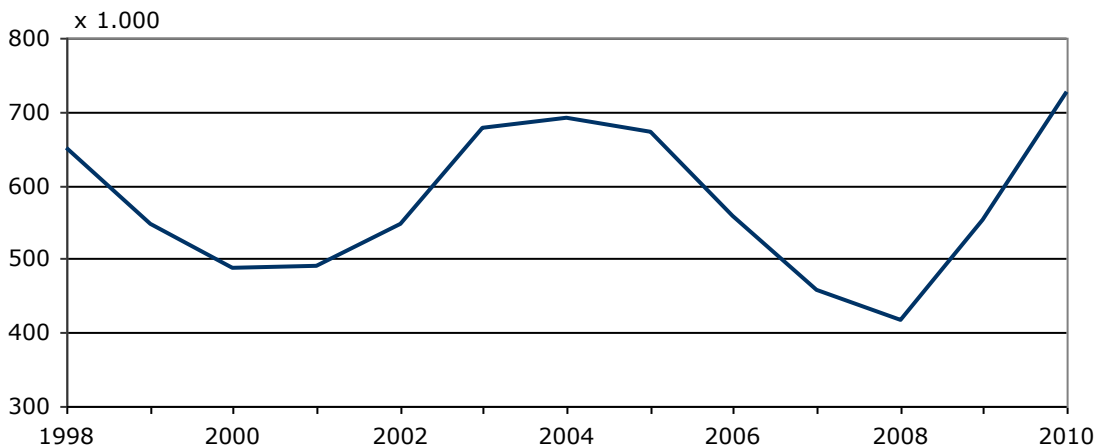
Aantal werkzoekenden loopt sterk op

Een krimpende werkgelegenheid bij een praktisch stabiele omvang van de beroepsbevolking geeft onvermijdelijk een forse groei van het aantal bij UWV WERKbedrijf ingeschreven niet-werkende werkzoekenden (NWW). Dit is zichtbaar in figuur 2.3. De ontwikkeling van het aantal niet-werkende werkzoekenden is tegengesteld aan die van het aantal banen.

Voor 2009 en 2010 wordt een forse groei van het aantal niet-werkende werkzoekenden voorzien. In beide jaren groeit het aantal met 32%. Voor dergelijke groeipercentages moeten we terug naar de jaren tachtig.

⁴ Aandeel van potentiële beroepsbevolking dat werkt of wil werken, ten opzichte van de totale potentiële beroepsbevolking

⁵ Beroepsbevolking = potentiële beroepsbevolking x bruto participatiegraad

Figuur 2.3 Aantal niet-werkende werkzoekenden


Ongunstige positie voor vrouwen, laagopgeleiden en ouderen

Het aantal werkzoekende mannen zal – zoals vermeld – sterker groeien dan het aantal werkzoekende vrouwen. Mannen werken immers vaker in conjunctureel gevoelige bedrijfstakken. Deze hogere groei zal er evenwel niet toe leiden dat de slechtere uitgangspositie van vrouwen qua werkgelegenheid te niet zal worden gedaan. De positie van vrouwen op de arbeidsmarkt blijft – zo is de verwachting – ongunstiger: het aantal niet-werkende werkzoekenden als percentage van de beroepsbevolking (NWW-percentage) blijft bij mannen lager dan bij vrouwen.

Qua opleidingsniveau geldt dat middelbaar opgeleiden meer last hebben van de economische crisis dan hoogopgeleiden. Zij werken namelijk relatief vaak in sectoren die hard geraakt worden door de crisis, terwijl hoogopgeleiden relatief vaak werkzaam zijn in de collectieve sector, waaronder zorg en welzijn. In deze sectoren blijft de werkgelegenheid groeien. Overigens is en blijft onder laagopgeleiden het NWW-percentage het hoogst van alle opleidingscategorieën.

Kijken we naar leeftijd, dan zien we de grootste stijging van niet-werkende werkzoekenden bij de leeftijdsgroep tot 35 jaar. Deze groep profiteerde de afgelopen jaren juist het meest van de gunstige werkgelegenheidsontwikkeling. In 2009 stijgt het aantal werkzoekenden met een leeftijd tot 35 jaar met ruim 55 procent; in 2010 wordt een stijging van ruim 35 procent verwacht. Het aantal niet-werkende werkzoekende ouderen (55+) zal toenemen, maar de toename zal minder zijn dan de totale groei van de NWW-populatie. Het aandeel 55-plussers in die populatie is echter wel het hoogst van alle leeftijdsgroepen.

Naast deze groepen zijn er ook andere knelpuntgroepen. Voorbeelden zijn mensen die langdurig (langer dan 1 jaar) werkloos zijn. Zij verliezen hun arbeidsritme, hun competenties kunnen verouderen en werkgevers kiezen bij voldoende aanbod liever voor mensen met een recent arbeidsverleden. Iets dergelijks speelt ook voor werkzoekenden met gezondheidsproblemen.

Prognoses zijn nu extra onzeker

De onzekerheid in de huidige prognoses is vermoedelijk groter dan gebruikelijk. Prognoses worden gemaakt met economische modellen die gebaseerd zijn op uitkomsten uit het verleden. Daarbij is vooral gebruik gemaakt van gegevens van ná 1987. De huidige economische inzinking is echter veel ernstiger dan de conjunctuurschommelingen in de periode 1987-2008. In dat tijdvak was er bij afnemende groeicijfers steeds sprake van positieve groei. Voor 2009 wordt echter een forse krimp verwacht. De huidige arbeidsmarktmodellen zijn, door het ontbreken van meetgegevens bij een krimpende economie, onvoldoende op hun taak toegerust. Bovendien zijn de groeioprognoses zelf ook vrij onzeker, ze zijn in de laatste 12 maanden een aantal keer fors aangepast.

In verband met de onzekerheid over de economische groei, zijn alternatieve scenario's doorgerekend. Bij het tegenvallende scenario wordt voor dit en volgend jaar met een economische krimp van 5,5% gerekend (in plaats van een middenscenario van 3,5% krimp). In het tegenvallende scenario zou het aantal banen in 2009 bijna 90 duizend lager uitkomen en in 2010 bijna 190 duizend (vergeleken met het middenscenario, zie tabel 2.2). Minder banen lokt minder mensen naar de arbeidsmarkt. De kans op een baan is immers kleiner. De beroepsbevolking is daardoor in 2009 ruim 30 duizend lager en in 2010 zelfs 75 duizend lager (vergeleken met het middenscenario).

Daarmee daalt de omvang van de beroepsbevolking in 2009 met 15 duizend (ten opzichte van 2008) en in 2010 met bijna 60 duizend (ten opzichte van 2009). In het tegenvallende scenario zal het aantal niet-werkende werkzoekenden eind 2009 ruim 50 duizend hoger zijn dan in de middenvariant. Namelijk uitkomen op 605 duizend mensen. In 2010 zou het aantal niet-werkende werkzoekenden zelfs 210 duizend hoger uitkomen dan in de middenvariant (935 duizend mensen). Het aantal van 935 duizend zou een nieuw record betekenen.

Tabel 2.2 Gevolgen van een tegenvallende economische krimp⁶

		2008	2009		2010	
			Tegen- vallende variant	Midden- variant	Tegen- vallende variant	Midden- variant
Groeipercentage BBP (%)		2,00%	-5,50%	-3,50%	-2,25%	-0,25%
Banen werknemers	(x 1.000)	7.982	7.725	7.811	7.473	7.661
Vacatures	(x 1.000)	1.030	553	670	601	746
Beroepsbevolking	(x 1.000)	7.714	7.699	7.733	7.640	7.715
Aantal NWW	(x 1.000)	417	605	552	935	726
Groei banen werknemers	(x 1.000)		-256	-170	-252	-150
Groei beroepsbevolking	(x 1.000)		-15	19	-59	-18
Groei NWW	(x 1.000)		188	135	330	174

2.3 WW

De prognose van het aantal beslissingen naar boven bijgesteld

Tabel 2.3 bevat de actuele WW-prognose inclusief de realisaties over het eerste kwartaal van 2009. Uit de realisaties over de eerste maanden van 2009 blijkt dat het aantal beslissingen sterker stijgt dan bij de vorige kwartaal werd verwacht. Hiervoor zijn twee redenen.

De eerste reden is de invoering van deeltijd-WW (vanaf april 2009). In april bedroeg de instroom van deze categorie WW-gerechtigden ruim 1.600 en in mei al ruim 7.200. Verwacht wordt dat door deeltijd-WW het aantal toekenningen (extra) toeneemt met 24.000. De toename van de instroom als gevolg van deeltijd-WW zal naar verwachting voor augustus gerealiseerd zijn. De regeling is in zijn oude vorm sinds medio juni gesloten voor nieuwe aanvragen, naar het zich nu laat aanzien komt daar een nieuwe, aangepaste regeling voor in de plaats.

Tabel 2.3 WW-instroom, -uitstroom, lopend bestand en afwijzingen (x1.000)

	2007	2008	2009-I	2009-II	2009-III	2009-IV	2009
Beslissingen	304,8	297,6	123,3	142			(415) 486
Afwijzingen	53,4	57,2	26,8	27			(75) 102
Toekenningen	251,4	240,4	96,5	115			(340) 384
Beëindigingen	307,4	261,8	69,7	87			(311) 315
Lopend bestand	192,3	170,9	197,7	226			(200) 240
Mutaties (%)							
Beslissingen	-17	-2					(39) 62
Afwijzingen	-10	7					(31) 78
Toekenningen	-19	-4					(40) 59
Beëindigingen	-16	-15					(18) 20
Lopend bestand	-23	-11					(17) 40

Noot: Cursieve cijfers zijn ramingen. Tussen haakjes staan de ramingen uit de vorige UKV

De tweede reden voor de groter dan verwachte stijging van het aantal beslissingen ligt in het feit dat de economische krimp opnieuw groter is dan verwacht. Werd begin dit jaar nog uitgegaan van een krimp van -3,6%, in bijgestelde prognose van medio juni gaat het CPB uit van een krimp van

⁶ In de ramingen is nog geen rekening gehouden met de nieuwe CPB-cijfers (zie paragraaf 2.1)

4,75%. Deze groter dan verwachte krimp zorgt er ook voor dat de uitstroom achterblijft bij eerdere verwachtingen.

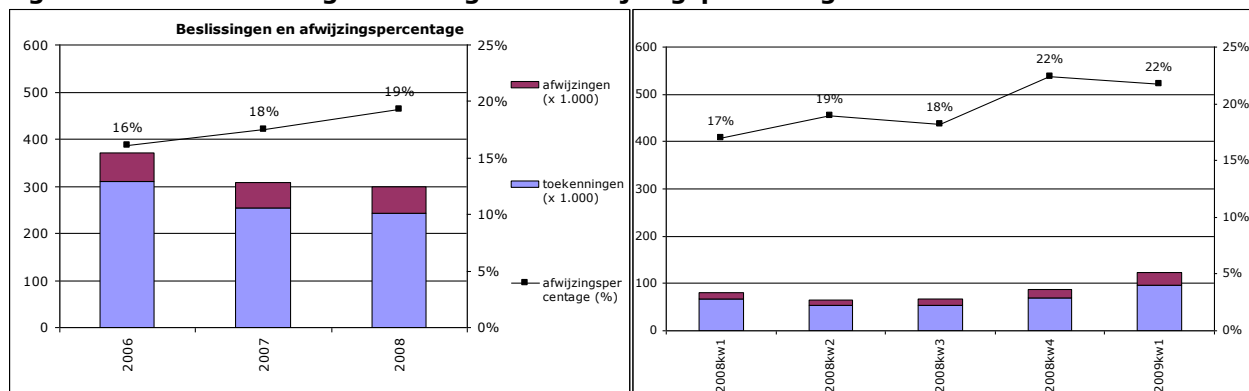
Overigens gaat dit gepaard met een groter aantal afwijzingen dan eerder werd verwacht. Het afwijzingspercentage is tussen medio 2008 en mei 2009 toegenomen van 18% naar 22%. We komen hieronder nog terug op de mogelijke achtergronden van deze ontwikkeling.

Onder invloed van genoemde ontwikkelingen is de raming van de WW-volumes voor 2009 naar boven bijgesteld. De onzekerheid over de economische ontwikkeling blijft erg groot.

Sterke onverwachte toename van het afwijzingspercentage

Sinds oktober 2008 zien we een sterke toename van het percentage afwijzingen (figuur 2.4). Voor deze toename is geen eenduidige verklaring. Verwacht kan worden dat tijdens een hoogconjunctuur het afwijzingspercentage hoger is dan tijdens een laagconjunctuur. De achtergrond daarvan is dat tijdens een hoogconjunctuur het makkelijker is om werk te vinden. Er zal dan een kern van 'verwijtbare werklozen' met een hoog afwijzingspercentage overblijven. Deze kern is in een hoogconjunctuur naar verhouding groter. We zien dan ook dat het afwijzingspercentage in 2007 hoger is dan in 2006.⁷ Tegen de verwachting in zien we vanaf de tweede helft van 2008 geen daling van het afwijzingspercentage, maar een forse stijging van het afwijzingspercentage.

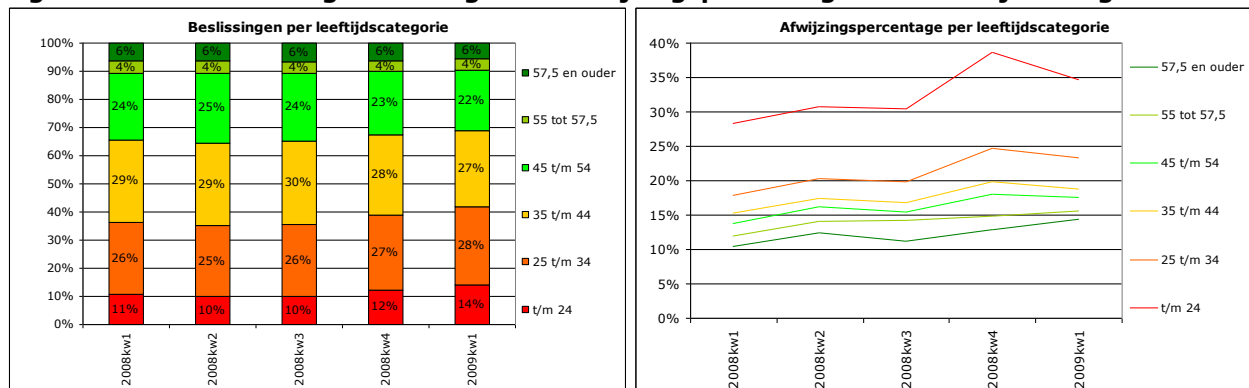
Figuur 2.4: Ontwikkeling beslissingen en afwijzingspercentage



Mogelijke verklaringen

Een mogelijke verklaring voor de toename van het afwijzingspercentage is dat sinds oktober 2008 de WW-aanvraag digitaal kan worden ingevoerd. Digitale invoer is makkelijker en daardoor ook drempelverlagend. Het maakt mogelijk de kans op foutieve dan wel te vroege inzendingen van aanvragen groter.

Figuur 2.5: Ontwikkeling beslissingen en afwijzingspercentage naar leeftijdscategorie



⁷ Het afwijzingspercentage kent een seizoenseffect. Rond de jaarwisseling is het percentage altijd duidelijk lager.

De toename van het afwijzingspercentage kan ook het gevolg zijn van een veranderde werkwijze bij de uitvoering. Door de sterk toegenomen werkdruk worden namelijk eerst de makkelijkere aanvragen - waartoe veel afwijzingen behoren - afgehandeld. Dit zou betekenen dat de stijging van het afwijzingspercentage van tijdelijke aard is. Ook wordt er sterker gelet op volledigheid en tijdigheid van aanvraag en informatieverstrekking, waardoor de kans op afwijzing groter wordt.

Een derde mogelijke verklaring kan worden gevonden in de veranderde samenstelling van de groep WW-aanvragers. Als meer jongeren een WW-uitkering aanvragen en jongeren hebben een hoger afwijzingspercentage, dan stijgt het gemiddelde afwijzingspercentage. Uit figuur 2.5 blijkt dat het aandeel jongeren tot 35 jaar is toegenomen in en sinds het derde kwartaal van 2008. Ook blijkt dat jongeren een hoger afwijzingspercentage kennen. De toename van het aandeel jongeren is dus deels een verklaring voor de stijging van het afwijzingspercentage. Uit figuur 2.5 blijkt echter dat niet alleen voor jongeren, maar voor alle leeftijdscategorieën het afwijzingspercentage is gestegen. De veranderde samenstelling van de instroom vormt dus niet de enige verklaring voor de toename van het afwijzingspercentage.

Tabel 2.4 Afwijzingspercentage per maand

	2008						2009				
	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dec.	Jan.	Feb.	Maart	April	Mei
Afw.%	18,2%	17,3%	19,1%	23,0%	23,4%	21,1%	18,6%	22,4%	24,1%	22,9%	17,8%

We hebben ook gekeken naar de reden van afwijzing. Daaruit blijkt dat tijdigheid van informatieverstrekking als afwijzingsreden duidelijk is toegenomen. Dit is een indicatie voor de invloed van de veranderde werkwijze. Uit tabel 2.4 blijkt dat de stijging van het afwijzingspercentage vrij abrupt plaatsvindt in oktober 2008. Dit vormt weer een belangrijke aanwijzing dat de invoering van de digitale WW-aanvraag invloed heeft gehad op de stijging van het afwijzingspercentage.

Het is (nog) niet mogelijk om een eenduidige verklaring te vinden voor de onverwachte toename van het afwijzingspercentage. In ieder geval is duidelijk dat de veranderde samenstelling van de instroom een rol speelt. Naar alle waarschijnlijkheid spelen echter ook de andere verklaringsgronden een rol bij de stijging.

2.4 WAO/ WIA

WAO: De WAO ontwikkelt zich momenteel conform de huidige verwachtingen⁸. Omdat de WAO is gesloten voor nieuwe instroom is er alleen nog sprake van instroom als gevolg van herleving. Deze restinstroom (naar verwachting 4.900 in 2009) zal gestaag afnemen omdat deze gekoppeld is aan de uitstroom.

Tabel 2.5 WAO-instroom, -uitstroom, lopend bestand (x1.000)

	2007	2008	2009-I	2009-II	2009-III	2009-IV	2009
Beslissingen	12,9	9,0	1,7	1,5			(5,4) 5,4
Afwijzingen	1,2	0,8	0,2	0,1			(0,5) 0,5
Toekenningen	11,7	8,2	1,5	1,4			(4,9) 4,9
Beëindigingen	54,7	46,1	11,4	11,3			(45,6) 45,5
Lopend bestand	596,0	558,1	548,2	538,0			(517,5) 517,5

Mutaties (%)

Beslissingen	6	-30					(-40) -40
Afwijzingen	3	-30					(-40) -40
Toekenningen	6	-30					(-40) -40
Beëindigingen	-27	-16					(-1) -1
Lopend bestand	-7	-6					(-7) -7

Noot: Cursieve waarden zijn ramingen. Tussen haakjes staan de ramingen uit de vorige UKV

⁸ In UKV 2008-IV was de verwachting aangepast, omdat de daling van het WAO volume achter bleef bij de toen geldende verwachtingen.

De uitstroom neemt na het aflopen van de herbeoordelingen in het kader van aSB gestaag af: tot naar verwachting ruim 45.000 in 2009. De belangrijkste reden hiervoor is dat het bestand afneemt. Het karakter van de uitstroom gaat nu veranderen; minder uitstroom wegens herstel en meer wegens pensioen. Het aandeel dat wegens pensioen uitstroomt, was in 2008 58% en zal de komende jaren naar 70% stijgen, terwijl het aandeel dat wegens herstel uitstroomt (20% in 2008) de komende jaren naar verwachting zal halveren.

De stijging van WIA-instroom versnelt

In de vorige UKV was al geconstateerd dat het aantal toekenningen in 2008 sterker was gestegen (12%) dan op grond van structurele factoren verwacht werd. In het begin van 2009 zien we een verdere stijging. Over de eerste vier maanden bedroeg de toename 14%, vergeleken met dezelfde periode in 2008. De oorzaak van deze toename is nog niet duidelijk. Het kan het gevolg zijn van de economische recessie. Zoals we in eerdere publicaties hebben aangegeven is het nog de vraag hoe conjunctuurgevoelig de WIA is. We weten nog niet wat er gebeurt bij een conjuncturele neergang. Het is de vraag of werkgevers dan nog steeds in staat zijn om werknemers met gezondheidsproblemen binnen boord te houden. Het is in ieder geval denkbaar dat het aantal aanvragen zal toenemen. De stijging van de instroom is hiervoor mogelijk een eerste indicatie. Van belang is de ontwikkeling de komende periode nauwlettend te volgen.

Tabel 2.6 Ontwikkeling WIA-volume⁹ (x 1.000)

	2007	2008	2009-I	2009-II	2009-III	2009-IV	2009
Beslissingen	38,8	41,8	11,6	11,0			(42,5) 42,5
Afwijzingen	16,6	16,9	4,2	4,0			(17,0) 17,0
Toekenningen	22,2	24,9	7,4	7,0			(25,5) 25,5
- IVA ¹⁰	5,4	6,6					(7,5) 7,5
- WGA ¹¹	16,8	18,3					(18,0) 18,0
Beëindigingen	3,0	4,2	1,4	1,2			(5,2) 5,2
- IVA	0,7	1,2					(1,8) 1,8
- WGA	2,3	3,0					(3,4) 3,4
Lopend bestand ¹²	38,3	59,5	65,5	71,3			(79,9) 79,9
- IVA	8,4	13,9					(19,6) 19,6
- WGA	30,0	45,8					(60,3) 60,3
Mutaties (%)							
Beslissingen	1	8					(2) 2
Afwijzingen	-4	2					(1) 1
Toekenningen	6	12					(2) 2
Beëindigingen	50	39					(24) 24
Lopend bestand	103	55					(34) 34

Noot: Cursieve waarden zijn ramingen. Tussen haakjes staan de ramingen uit de vorige UKV.

Het aantal afwijzingen is momenteel stabiel en schommelt rond de 17.000 per jaar. Dat betekent dat het afwijzingspercentage verder daalt. Als de ontwikkeling zo doorzet, zal de prognose van het aantal beslissingen en van het aantal toekenningen naar boven worden bijgesteld.

Het totaal aantal arbeidsongeschikten daalt sinds 2002 steeds verder

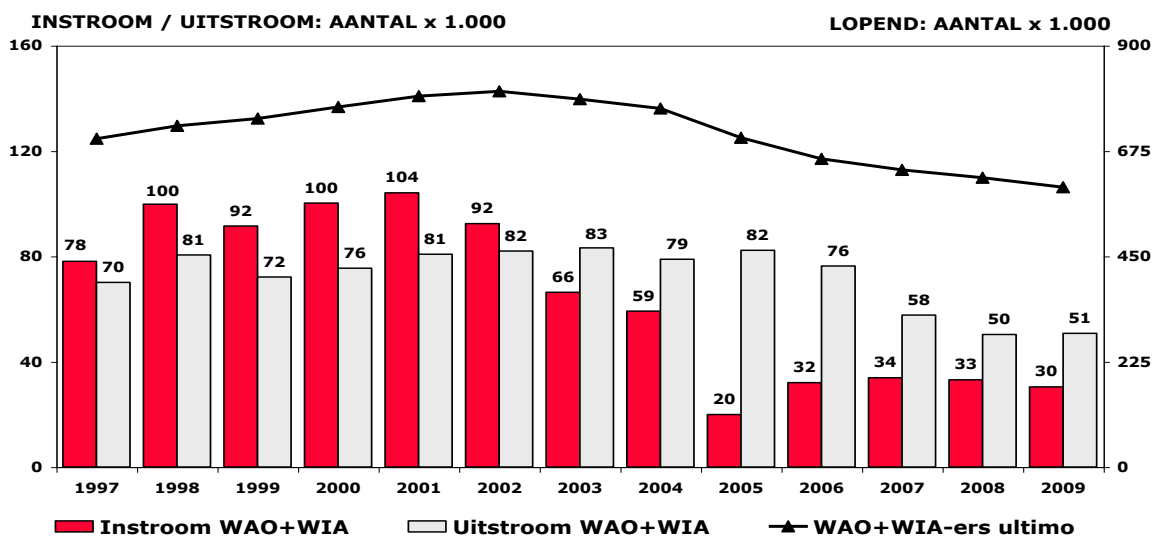
In figuur 2.6 is het beeld weergegeven voor het totaal van WAO en WIA. Daaruit kan worden opgemaakt dat sinds 2002 de instroom is gedaald tot onder het niveau van de uitstroom. De instroom bedraagt de laatste jaren ongeveer eenderde van het niveau in de jaren 2000-2002. Het gevolg is dat het aantal arbeidsongeschikten steeds verder afneemt. Het niveau zal eind dit jaar waarschijnlijk onder de 600.000 duiken, ruim 200.000 minder dan het hoogste niveau van 802.000 in 2002.

⁹ WIA-volume inclusief voorschotten en heropeningen.

¹⁰ Toekenningen IVA zijn inclusief overgangen van WGA naar IVA

¹¹ Toekenningen WGA zijn exclusief overgangen van WGA naar IVA

¹² Bestand IVA inclusief overgangen van WGA naar IVA, Bestand WGA exclusief overgangen WGA naar IVA.

Figuur 2.6 Ontwikkeling arbeidsongeschiktheidsvolume


2.5 Wajong

De instroom in de Wajong is in 2008 verder gestegen tot ruim 16.000. Vergeleken met de laatste jaren is dat een geringe toename. De stijging wordt vooral veroorzaakt door de toenemende instroom vanuit het speciaal voortgezet onderwijs en het praktijkonderwijs en door de opschoning van de Bijstandbestanden door de gemeenten. Voor 2009 wordt een verdere toename verwacht tot 16.800. Aan deze prognose ligt de aanname ten grondslag dat de gemeenten eind 2009 klaar zijn met het opschonen van de Bijstandbestanden. Het is echter denkbaar dat dit moment eerder wordt bereikt. In dat geval zal de instroom in 2009 stabiliseren of mogelijk zelfs gaan afnemen. Bij de helft van de Wajongregio's zien we in 2008 al een stabilisatie en bij vijf regio's zelfs een daling.

Tabel 2.7 Wajonginstroom, -uitstroom, lopend bestand (x 1.000)

	2007	2008	2009-I	2009-II	2009-III	2009-IV	2009*
Beslissingen	20,6	21,8	5,5	5,2			(22,8) 22,8
Afwijzingen	5,3	5,7	1,5	1,4			(6,0) 6,0
Toekenningen	15,3	16,1	4,1	3,8			(16,8) 16,8
Beëindigingen	4,4	4,3	1,1	1,0			(4,9) 4,9
Lopend bestand	166,8	178,6	181,5	184,3			(190,5) 190,5

Mutaties (%)

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

Noot: Cursieve waarden zijn ramingen. Tussen haakjes staan de ramingen uit de vorige UKV.

Hoewel we verwachten dat het aantal beëindigingen weer gaat stijgen onder invloed van de toename van het Wajongbestand zien we daar op dit moment nog weinig van. De omvang van de uitstroom beweegt zich op het niveau van vorig jaar. Als de tendens aanhoudt zal de prognose van de uitstroom naar beneden worden bijgesteld. Het Wajongbestand neemt momenteel nog steeds toe met bijna 12.000 per jaar.

2.6 Waz

De WAZ ontwikkelt zich momenteel conform de verwachtingen. De verschillen met de verwachtingen zijn zowel voor in- als uitstroom minimaal. Omdat de WAZ is gesloten voor nieuwe instroom is er alleen nog sprake van instroom als gevolg van herleving. Deze restinstroom zal gestaag afnemen omdat deze gekoppeld is aan de uitstroom.

Tabel 2.8 Waz-instroom, -uitstroom, lopend bestand (x 1.000)

	2007	2008	2009-I	2009-II	2009-III	2009-IV	2009*
Beslissingen	1,4	0,7	0,1	0,1			(0,4) 0,4
Afwijzingen	0,2	0,1	0,0	0,0			(0,1) 0,1
Toekenningen	1,2	0,6	0,1	0,1			(0,3) 0,3
Beëindigingen	5,5	4,9	1,3	1,2			(4,4) 4,4
Lopend bestand	43,0	38,7	37,5	36,4			(34,7) 34,7
Mutaties (%)							
Beslissingen	-6	-50					(-42) -42
Afwijzingen	-6	-50					(-42) -42
Toekenningen	-6	-50					(-42) -42
Beëindigingen	-25	-11					(-11) -11
Lopend bestand	-9	-10					(-10) -10

Noot: Cursieve waarden zijn ramingen. Tussen haakjes staan de ramingen uit de vorige UKV

2.7 Vangnet Ziektewet

Het aantal toekenningen zal in 2009 (ondanks een stijging van het aantal WW'ers) afnemen. Dit is grotendeels het gevolg van een afname van het aantal uitzendkrachten. De stijging van de WW-instroom zal pas in de loop van 2009 doorwerken in de toekenningen.

Tabel 2.9 ZW, toekenningen per vangnetgroep (x 1.000)

Vangnetgroep	2006	2007	2008	2009
Ziekte i.v.m zwangerschap	78,2	64,9	67,4	67,4
Uitzendkrachten	174,9	184,8	172,0	129,0
Einde dienstverbanders	27,4	25,8	31,2	34,3
Werklozen	67,7	33,0	21,1	25,3
Overig incl. arbeidsgehandicapten	42,0	32,1	35,5	36,3
Totaal	390,3	340,6	327,2	292,3

Noot: Cursieve waarden zijn ramingen.

De ontwikkeling in het aantal uitkeringsjaren is licht positief omdat WW'ers die in het vangnet belanden gemiddeld langer ziek zijn dan uitzendkrachten. Daardoor hebben WW'ers een groter aandeel in het aantal uitkeringsjaren dan in het aantal toekenningen ZW. Dit betekent dat het effect van een stijgend aantal WW'ers sterker doorwerkt in de uitkeringsjaren dan in de instroom. Het gevolg is een lichte stijging van het totale aantal uitkeringsjaren in 2009.

Tabel 2.10 ZW, uitkeringsjaren per vangnetgroep (x 1.000)

Vangnetgroep	2006	2007	2008	2009
Ziekte ivm zwangerschap	14,9	13,9	13,3	13,3
Uitzendkrachten	15,2	17,3	18,4	16,2
Einde dienstverbanders	21,7	20,6	22,4	23,6
Werklozen	35,0	29,0	21,2	22,9
Overig incl. arbeidsgehandicapten	7,9	7,1	7,2	7,3
Totaal	94,7	88,0	82,5	83,3

Noot: Cursieve waarden zijn ramingen.

2.8 Re-integratie

Re-integratiedienstverlening WW verschuift van trajecten naar diensten.

Bij de re-integratiedienstverlening aan ontslagwerklozen treedt de laatste jaren een verschuiving op van trajecten naar diensten. Onder diensten vallen reguliere diensten, opstapjes en scholing. Werden er in 2006 nog 9.544 diensten gestart, in 2007 is dit aantal gestegen tot 20.356 en in 2008 verder tot ruim 26 duizend. De verschuiving binnen de re-integratiedienstverlening van ingekochte (volledige) trajecten naar modulair ingekochte diensten lijkt zich in 2009 onverminderd voort te zetten. Zo vormt het aantal diensten dat in de eerste 4 maanden van 2009 is ingezet al meer dan de helft van het totaal aantal ingezette diensten in 2008.

Tabel 2.11 Trajecten WW

	2005	2006	2007	2008	2009 t/m april
Gestarte trajecten	53.272	27.218	18.908	14.742	5.447
Beëindigde trajecten	43.324	42.151	32.434	26.261	5.430
Lopende trajecten	62.088	47.111	33.584	22.065	22.037
Geplaatst	17.055	17.213	16.425	13.221	2.493
Plaatsingspercentage (%)	39,4	40,9	49,6	51,2	46,8
Gestarte diensten		9.544	20.356	26.288	16.813
Beëindigde diensten		2.763	12.414	27.092	13.342
Lopende diensten		7.006	14.945	14.060	17.514

Het aantal trajecten dat voor werklozen wordt ingezet daalt de laatste jaren daarentegen fors. Dit houdt verband met de afnemende WW-instroom en het dalende WW-volume. Verwacht wordt dat het aantal trajecten in 2009 weer zal gaan stijgen doordat onder invloed van de economische recessie ook het aantal werklozen weer zal gaan stijgen. De cijfers tot en met april 2009 laten deze verwachte stijging echter nog niet duidelijk zien.

Het plaatsingspercentage schommelt de laatste paar jaar rond het niveau van 50%. Verwacht wordt dat het plaatsingspercentage zal afnemen als gevolg de economische crisis en de verslechterde arbeidsmarkt. Het plaatsingspercentage reageert door de gemiddelde trajectduur van bijna een jaar met vertraging op de verandering in de economische omstandigheden. Niettemin komt het plaatsingspercentage voor de eerste 4 maanden van 2009 duidelijk lager uit dan voor de jaren 2007 en 2008. Naar alle waarschijnlijk zijn dit al de eerste tekenen van de crisis. De krapte op de arbeidsmarkt is duidelijk afgenomen, in de meeste regio's is nu sprake van een (zeer) ruime arbeidsmarkt. Een ruime arbeidsmarkt betekent dat werkzoekenden moeilijker werk vinden, omdat er in verhouding weinig openstaande vacatures zijn. Dit heeft zijn weerslag op werklozen in het algemeen en in het bijzonder op de (moeilijker plaatsbare) werklozen die in deze periode een re-integratietraject beëindigen.

Plaatsingspercentage arbeidsongeschiktheidstrajecten neemt verder toe

In 2008 is het aantal gestarte trajecten (exclusief TZ-Arbo) met 12% afgenomen (29.076 in 2008 tegen 33.078 in 2007). Waarschijnlijk hield dit verband met het aflopen van de herbeoordelingen in het kader van aSB. In de eerste vier maanden van 2009 is een toename zichtbaar. Vergeleken met dezelfde periode van 2008 zijn er nu 10% meer trajecten gestart voor de AG populatie (11.005 versus 9.587). Nadere analyse geeft aan dat deze stijging vooral het gevolg is van een toename van de re-integratie-inspanningen bij de Wajong. Aangezien dit een voortgaande ontwikkeling is moeten we rekening houden met een toename van het aantal trajecten in 2009.

Onder invloed van de gunstige economische omstandigheden en de krapte op de arbeidsmarkt kon ook voor de AG populatie het plaatsingspercentage in 2007 en 2008 behoorlijk stijgen. Ook voor de AG-populatie zal het percentage naar verwachting echter afnemen als gevolg van de gewijzigde economische omstandigheden en de ontstane 'ruimte' op de arbeidsmarkt. Net als voor de WW populatie zien we ook voor de AG populatie al een daling van het plaatsingspercentage in de eerste vier maanden van 2009. Daarbij is het plaatsingspercentage terug op het niveau van 2005/2006. Of de forse daling van het plaatsingspercentage van de AG populatie, zoals we dat nu zien, een reële daling is of mogelijk door andere factoren wordt veroorzaakt (bijvoorbeeld een administratie-

ve achterstand), is nog niet zeker. Wel verwachten we, gezien de huidige ruimte op de arbeidsmarkt, dat het plaatsingspercentage niet meer het niveau van 2007 of 2008 zal halen.

Tabel 2.12 Trajecten arbeidsongeschikten¹³

	2005	2006	2007	2008	2009 t/m april
Totaal arbeidsongeschikten					
Gestarte trajecten	33.034	32.101	33.078	29.076	11.005
Beëindigde trajecten	35.257	33.775	28.821	25.756	7.725
Lopende trajecten	49.742	45.135	47.925	44.904	46.558
Geplaatst	11.832	10.200	10.584	10.805	2.601
Plaatsingspercentage (%) ¹⁴	33,6	30,2	36,9	42,0	33,7
Wajong					
Gestarte trajecten			6.317	7.594	3.357
Beëindigde trajecten			4.327	4.034	1.504
Lopende trajecten			8.197	10.183	11.631
Geplaatst			1.584	1.969	595
Plaatsingspercentage (%)			36,6	48,8	39,6
WAO/WIA					
Gestarte trajecten			12.689	11.362	3.728
Beëindigde trajecten			14.867	12.453	3.265
Lopende trajecten			20.218	19.405	19.107
Geplaatst			5.055	4.672	1.060
Plaatsingspercentage (%)			34,0	37,5	32,5

Uit tabel 2.12 kan worden opgemaakt dat het plaatsingspercentage bij de Wajong gemiddeld hoger is dan bij de WAO/WIA. De groepen zijn echter niet goed vergelijkbaar. Er bestaat een duidelijk verschil in populatie. De Wajong bestaat voor het overgrote deel uit jongeren. De WAO/WIA populatie is gemiddeld veel ouder. Ook spelen verschillen in ziektebeelden een rol. Daarnaast heeft de re-integratie-inspanning bij de Wajong een ander karakter. Het gaat bij de Wajong vaak om re-integratie naar werk op minimumniveau en met doorlopende ondersteuning. Hoewel de plaatsingspercentages dus niet goed vergelijkbaar zijn ontwikkelen zij zich wel op dezelfde manier. Voor beide geldt dat het plaatsingspercentage begin 2009 in snel tempo zakt.

¹³ Cijfers over 2007 e.v. exclusief de trajecten in het kader van TZ-Arbo

¹⁴ Plaatsingspercentage = aantal plaatsingen als % van het aantal beëindigde trajecten.

3 Klantoriëntatie

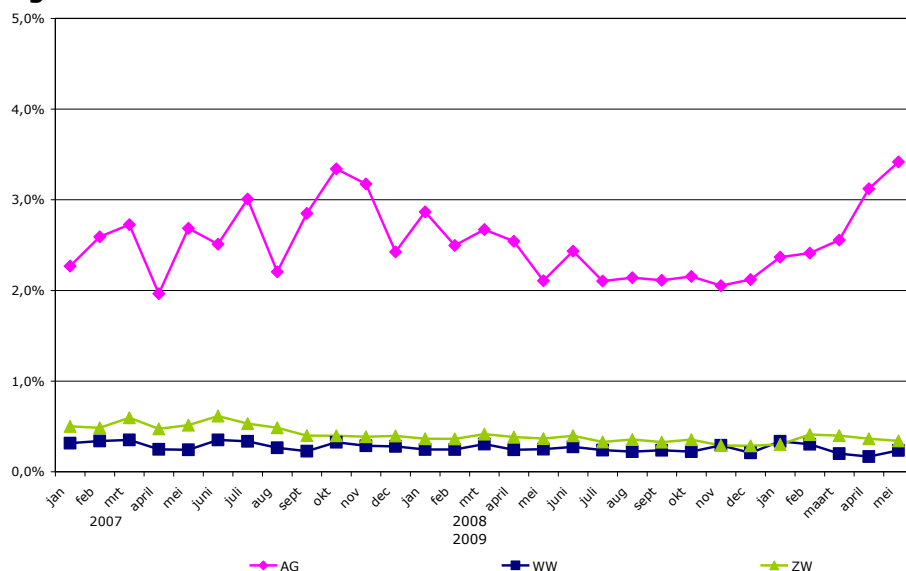
De klachtintensiteit bij AG loopt in de eerste vijf maanden van 2009 op en is 9 procent gestegen ten opzichte van dezelfde periode vorig jaar. Dit is terug te voeren tot het feit dat bij een nagenoeg gelijkblijvend aantal klachten het aantal beslissingen is teruggelopen. Bij WW en ZW is de klachtintensiteit in de eerste vijf maanden van 2009 met 4 procent gedaald in vergelijking met 2008. Onduidelijk is nog waardoor de klachtintensiteit AG oploopt: is sprake van een andere samenstelling van de populatie, ander gedrag, andere registratie of valt nog een andere oorzaak aan te wijzen? Nadere analyse is hier geboden.

WW klanten gaan vaker in bezwaar dan dat zij een klacht indienen. Eerder zagen we dit ook al bij de WIA. De bezwaarintensiteit bij WW beslissingen is 2,9% en de klachtintensiteit 0,2%. Tussen WW klantgroepen verschilt de bezwaarintensiteit niet veel. De klachtintensiteit verschilt echter wel sterk tussen klantgroepen. Vooral bij WW klanten met een arbeidshandicap - 35 minners of cliënten met een WAO uitkering die een WW uitkering aanvragen - is de klachtintensiteit opvallend hoger. Klanten die een klacht hebben ingediend naar aanleiding van de WW beslissing dienen vaker een bezwaarschrift in dan degenen die geen klacht hebben ingediend. Klanten die een bezwaarschrift indienen klagen iets vaker over de persoonlijke aanpak. Het ontbreken van respect is hierbij de grootste klachtcategorie: klanten voelen zich onvoldoende serieus genomen of hebben geen reactie gekregen op een brief. Bezwaren en klachten zijn daarmee belangrijke klantsignalen voor informatie over de klant, de dienstverlening door UWV en de door de klant ervaren interactie met UWV.

3.1 Klachten en klachtintensiteit

Door de aantallen klachten te monitoren en voor verschillende klantpopulaties specifieke klachtanalyses uit te voeren, kunnen we informatie genereren waarmee de organisatie de dienstverlening waar nodig verder kan verbeteren. Een objectievere manier om het aantal klachten te monitoren en te vergelijken is de klachtintensiteit. Dit is een maat die het aantal klachten ten opzichte van het aantal primaire beslissingen weergeeft.

Figuur 3.1 Klachtintensiteit¹⁵



¹⁵ 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

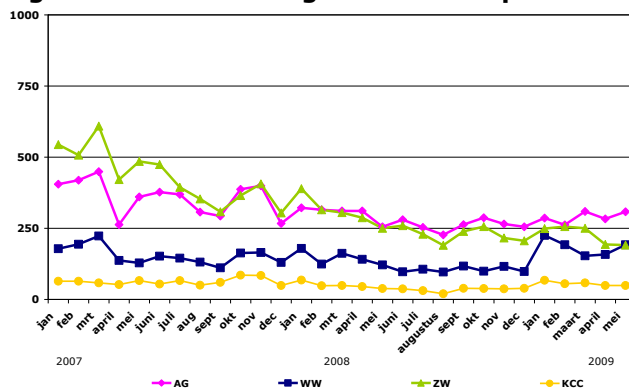
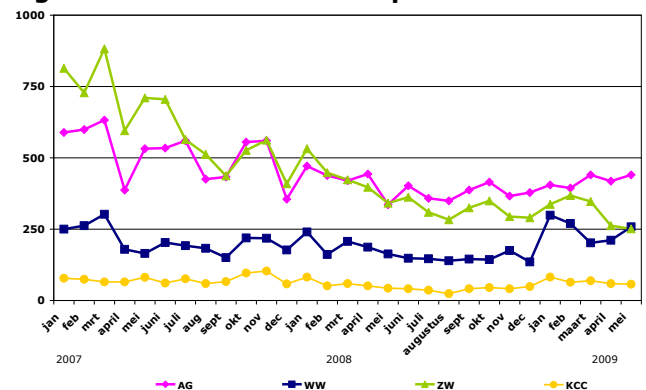
Figuur 3.1 laat de ontwikkeling van de klachtintensiteit zien, waarbij vooral opvalt dat in 2009 de klachtintensiteit bij AG oploopt. In de eerste vijf maanden van 2009 is de klachtintensiteit voor AG beslissingen met 9% gestegen ten opzichte van de eerste vijf maanden van 2008. Bij de WW en de ZW is de klachtintensiteit met 4% gedaald ten opzichte van de eerste vijf maanden van 2008. De stijging van de klachtintensiteit bij AG is al in december 2008 begonnen en is opgelopen van gemiddeld 20 klachten per 1000 beslissingen begin 2009 naar gemiddeld 30 klachten per 1000 beslissingen in mei 2009. Bij de WW is het aantal klachten per 1000 beslissingen gemiddeld 2 en bij de ZW per 1000 beslissingen gemiddeld 3.

De stijging van de klachtintensiteit AG in 2009 is te wijten aan het feit dat het aantal beslissingen in de eerste vijf maanden van 2009 is gedaald ten opzichte van 2008, terwijl het aantal klachten praktisch gelijk is gebleven. De daling van het aantal beslissingen valt nagenoeg volledig terug te voeren tot de sterk teruglopende aantallen aSB herbeoordelingen bij de WAO, met name vanaf maart 2009. Bij de WW is de toename van het aantal beslissingen groter dan de toename van het aantal klachten, hetgeen heeft geleid tot een daling van de klachtintensiteit ten opzichte van 2008. Bij de ZW zijn de aantallen beslissingen en klachten beide gedaald, maar was de daling van het aantal klachten groter dan van het aantal beslissingen met als gevolg een dalende klachtintensiteit.

Klachten over de communicatie en informatie blijven de grootste klachtbron bij alle klantgroepen, bij AG meer nog dan bij de andere klantgroepen. Bij de AG beslissingen gaat 56% van de klachten in 2009 over de informatie en de communicatie. Bij de WW is dat 44% en bij de ZW 43%. Op de tweede plaats staan bij AG en ZW klachten over de bejegening en de behandelingsduur met elk 12% (AG) respectievelijk 18% (ZW) van de klachten. Bij de WW staan klachten over de behandelingsduur op de tweede plaats met 18% van de klachten.

In de eerste vijf maanden van 2009 hebben ruim 3.700 klanten bij UWV geklaagd over de WW, de AG wetten (WAO, WIA, WAZ en Wajong), de ziektewet voor vangnetters en het Klantcontactcentrum (KCC)¹⁶. Dit is 8% minder dan in de eerste vijf maanden van 2008 toen ruim 4.000 klanten een of meerdere klachten hebben ingediend (figuur 3.2a). Gemiddeld zijn er in de eerste maanden van 2009 net als in de eerste maanden van 2008 1,3 klachten per klagende klant.

In de eerste vijf maanden van 2009 zijn ruim 5.200 klachten bij UWV binnen gekomen over de WW, de AG wetten, de ZW en het Klantcontactcentrum. Het aantal klachten is in 2009 met 5% gedaald ten opzichte van 2008 (eerste vijf maanden) toen bijna 5.500 klachten werden ingediend (figuur 3.2b). De daling van het aantal klachten in 2009 wordt voornamelijk veroorzaakt door de ZW, waar het aantal klachten met 27% is gedaald ten opzichte van de eerste vijf maanden van 2008. Voor de WW is het aantal klachten in 2009 met 29% gestegen ten opzichte van 2008. Aangezien het aantal WW beslissingen nog meer is toegenomen, is de klachtintensiteit gedaald. Voor AG is het aantal klachten in 2009 nagenoeg hetzelfde als in de eerste vijf maanden van 2008.

Figuur 3.2a Aantal klagende klanten per maand

Figuur 3.2b Aantal klachten per maand


¹⁶ Dit zijn uitingen van ongenoegen waarbij een respons of oplossing van UWV wordt gevraagd. Het Klachtbureau registreert deze uitingen als *klachten*. Wat in deze UKV klachten worden genoemd, registreert het Klachtbureau als *klachtsoorten*.

Een klacht is een uiting van ongenoegen over de dienstverlening die te maken kan hebben met de kwaliteit van de dienstverlening, maar mogelijk ook met het resultaat van de dienstverlening en met de verwachtingen van de klanten. Er is in vorige UKV'en al gewezen op het feit dat beslissingen op het gebied van arbeidsongeschiktheid vaak gevoelig en ingrijpend zijn voor de klant en zijn omgeven met verwachtingen over het resultaat van de arbeidsongeschiktheidsbeoordeling. Bij AG zijn bejegening en communicatie daarom - meer nog dan bij andere uitvoeringsdomeinen - belangrijk. Te meer wanneer er verschil bestaat tussen de perceptie van de klant en de beoordeling van de arbeidsongeschiktheid door UWV. Het in verhouding tot de andere uitvoeringsdomeinen grote aandeel klachten over de communicatie en informatie bij AG verdient daarom extra aandacht. Onduidelijk is waardoor de stijging van de klachtintensiteit AG precies wordt veroorzaakt, welke rol de daling van het aantal herbeoordelingbeslissingen hierbij speelt en of hier samenstellings-, registratie- en/of gedragseffecten in het geding zijn. Hiervoor is een nadere analyse nodig van de klachtintensiteit bij afzonderlijke klantgroepen binnen de AG populatie. De ontwikkeling van de klachtintensiteit blijft hiermee een belangrijk punt van aandacht, dat in volgende UKV'en verder zal worden gemonitord.

3.2 WW claimbeoordelingen, bezwaren en klachten

Bezwaren en klachten zijn belangrijke signalen waarmee de klant zijn stem kan laten horen over de aard van de dienstverlening en inhoud van de beslissing. Tussen beide is echter een wezenlijk verschil. Een bezwaar is een reactie op één bepaalde interventie, namelijk een primaire beslissing door UWV en heeft betrekking op de inhoud van die beslissing. Primaire beslissingen kunnen een verschillende mate van belastendheid hebben, bijvoorbeeld waar het gaat om een gedeeltelijke toekenning van een uitkering of om een afwijzing. Een toename van belastende beslissingen kan leiden tot een toename van het aantal bezwaarprocedures. Een klacht is echter een directe uiting van ongenoegen over de dienstverlening. Het is een negatieve reactie van de klant op een of meerdere aspecten van de dienstverlening, waarbij de klant de mogelijkheid heeft op verschillende momenten in de interactie met UWV een klacht in te dienen. Een klacht is in feite een feed back item, waaruit UWV lering kan trekken om zijn dienstverlening te verbeteren. Gebrek aan duidelijkheid is en blijft de belangrijkste klachtenbron, vooral bij AG. Klanten die klagen gaan relatief vaker in bezwaar. Bezwaren en/of beroepen gaan echter vaak over het recht op en/of de hoogte en de duur van een uitkering. Bezwaren betreffen dus meer de rechtmatigheidsaspecten, waar klachten meer op de bejegeningaspecten en de persoonlijke aanpak (van de werkcoach) slaan.

Bezwaarintensiteit bij afgewezen WW cliënten en WW klanten met een arbeidshandicap het hoogst

Voor alle klanten die in 2007 en 2008 een aanvraag WW hebben gedaan is een bezwaar- en klachtanalyse uitgevoerd. In totaal betreft het ruim 423.000 klanten voor wie een toekennings- of afwijzingsbeslissing WW is genomen¹⁷. Hiervan heeft 2,6 procent een of meerdere bezwaren tegen de uitkomst van de WW beslissing ingediend. Tabel 3.1 laat de bezwaarintensiteit zien van de verschillende WW klantgroepen onderscheiden naar het resultaat van de WW beslissing.

Tabel 3.1 Claimgerelateerde bezwaar- en klachtintensiteit WW klantgroepen, 2007 en 2008*

	Claimgerelateerde bezwaarintensiteit 2007 en 2008	Claimgerelateerde klachtintensiteit 2007 en 2008
Zelfredzaam, geringe afstand tot arbeidsmarkt	2,4%	0,18%
Verminderd zelfredzaam, grotere afstand tot arbeidsmarkt	2,5%	0,25%
Afgewezen voor WIA, minder dan 35% arbeidsongeschikt	2,8%	0,42%
Samenloop met WAO	3,4%	0,40%
Afwijzing WW	4,7%	0,10%
Gemiddeld	2,9%	0,20%
Totaal aantal bezwaren en klachten WW in 2007 en 2008:	11.994 (<i>bezwaren</i>)	744 (<i>klachten</i>)

* Op basis van ingediende bezwaren en klachten. Klacht- en bezwaarintensiteit zijn berekend door claimbeoordelingen WW, ingediende klachten en bezwaren op BSN-niveau te koppelen

¹⁷ Dit aantal verschilt met tabel 2.4 in hoofdstuk 2. Voor deze analyse zijn voorschotten en administratieve afwijzingen niet meegeteld.

Cliënten die zijn afgewezen voor de WW gaan het vaakst in bezwaar tegen de uitkomst van de claimbeslissing (bijna 5 procent). Afwijzingen vormen 18 procent van alle WW beslissingen en nemen 30 procent van de claimgerelateerde bezwaarzaken WW voor hun rekening. Op de tweede plaats komen de cliënten die naast de WW aanvraag ook een WAO uitkering ontvangen. Van hen heeft 3,4 procent een bezwaar ingediend. Op de derde plaats komen de klanten die zijn afgewezen voor de WIA (35 minners) en die vervolgens een WW uitkering aanvragen en toegekend krijgen. Van hen dient 2,8 procent een bezwaar in tegen de WW beslissing. Uit de klantgerichtheidmonitor voor verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen bleek eerder dat 62 procent van de klanten die minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn bevonden het niet eens is met de uitslag¹⁸. Een aanzienlijk deel van hen geeft ook te kennen in bezwaar te gaan tegen de WIA beslissing. Ook bij de WW aanvraag zien we een iets verhoogde bezwaarintensiteit. Meest opvallend zijn echter de verschillen in klachtintensiteit tussen de WW klantgroepen. Bij WW klanten met een arbeidshandicap - klanten die bij de WIA claimbeoordeling minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn bevonden of een WAO uitkering hebben - is de klachtintensiteit fors hoger dan bij andere klantgroepen en twee maal zo hoog als het gemiddelde voor de gehele WW populatie.

Bezwaarintensiteit structureel hoger dan klachtintensiteit

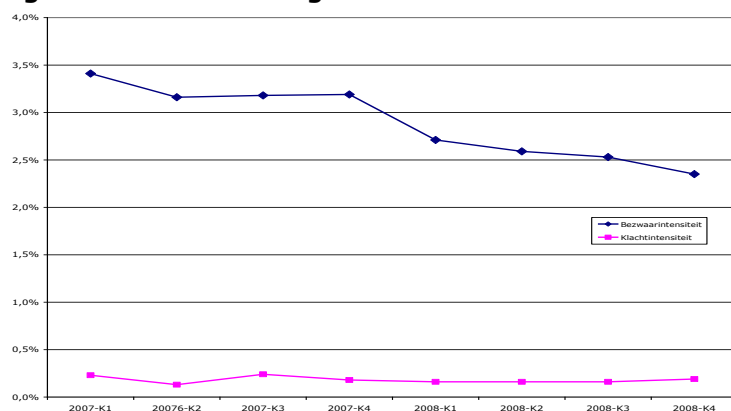
De bezwaarintensiteit ligt hoger dan de klachtintensiteit. Wanneer de uitslag van de WW beslissing niet overeenstemt met de verwachtingen of met de perceptie van de klant kan dat aanleiding zijn in bezwaar te gaan tegen de beslissing. Het kan echter ook aanleiding geven tot het indienen van een klacht. Belastende beslissingen, dat wil zeggen een beslissing waarbij de klant niet krijgt wat hij wil of waarop hij meent recht te hebben, zijn bezwaargevoeliger dan niet belastende beslissingen. Tabel 3.1 laat dit ook zien met de fors hogere bezwaarintensiteit bij de afwijzingen. Bij het al of niet in bezwaar gaan speelt - naast het oneens zijn met de uitslag - het belang mee van de beslissing voor de klant, de door de klant ervaren onrechtvaardigheid van de beslissing en de door de klant ervaren interactie met UWV. Bezwaren kunnen daarom ook verborgen klachten zijn, waarbij het ongenoegen over de dienstverlening zich vertaalt in een bezwaarprocedure.

Arbeidsgehandicapte klanten met een WAO of een WIA achtergrond die een WW uitkering aanvragen en toegekend krijgen, dienen het vaakst een bezwaar in en klagen ook het vaakst. Het zijn klantgroepen met een vaak complexe achtergrond met betrekking tot werk, gezondheid (en gezondheidsperceptie) en terugkeer naar de arbeidsmarkt. De hogere bezwaarintensiteit bij de klanten die naast een WAO uitkering een WW uitkering hebben aangevraagd (samenloop WW en WAO) betreft waarschijnlijk voor een deel klanten die zijn herbeoordeeld voor de WAO, verminderd arbeidsongeschikt zijn bevonden en een WW uitkering hebben aangevraagd.

Bezwaar- en klachtintensiteit gedaald

De bezwaarintensiteit WW is gedaald van 3,4% begin 2007 tot 2,3% eind 2008 (figuur 3.3). Mogelijk dat mediation hierbij een rol heeft gespeeld. Ook de klachtintensiteit is in diezelfde periode licht gedaald, van 0,23% tot 0,19%. De trend is dus positief. Niettemin is nadere analyse gewenst om te achterhalen in welke richting de dienstverlening (nog) verder valt te verbeteren.

Figuur 3.3 Ontwikkeling bezwaar- en klachtintensiteit WW, 2007 en 2008



¹⁸ UWV Kwartaal Verkenning 2008-II, hoofdstuk 3

Meeste WW bezwaren gaan over het recht op en hoogte en duur van de uitkering

Tussen de WW klantgroepen bestaan grote verschillen in het soort bezwaar dat wordt ingediend (tabel 3.2). De meeste bezwaren gaan over het recht op en de hoogte en de duur van de uitkering. Samen vormen zij de helft (51 procent) van de ingediende bezwaren. Bezwaren met betrekking tot het recht op een WW uitkering spelen (uiteraard) het meest bij WW cliënten die zijn afgewezen, waarbij vooral het bezwaar tegen 'verwijtbare werkloosheid' in het oog springt. Bezwaren tegen de hoogte en de duur van de WW uitkering spelen vooral bij WW klanten die zijn afgewezen voor de WIA (35 minners) en bij WAO klanten die een WW uitkering aanvragen. De bezwaren concentreren zich op de hoogte van het dagloon. Daarnaast hebben relatief veel bezwaarschriften bij de klantgroep 35 minners betrekking op de omvang van het arbeidsurenverlies. Ook bij de WW klanten die geen arbeidshandicap hebben is de hoogte van het dagloon de belangrijkste bezwaargrond, maar veel minder dan bij degenen met een arbeidshandicap. Andere belangrijke bezwaargronden betreffen zaken als sollicitatieplicht en beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt. Bij de klantgroep die een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt heeft is de sollicitatieplicht en de plicht arbeid als passend te beschouwen een belangrijke bezwaargrond. Nadere analyse moet uitwijzen waar deze bezwaarpatronen mee samenhangen.

Tabel 3.2 Claimgerelateerde bezwaren* WW klantgroepen naar aard van het geschil

Geschil	Geen arbeidshandicap		Wel arbeidshandicap			Totaal
	Zelfredzaam	Verminderd zelfredzaam	Afgewezen WIA, < 35% ao	Samenloop WAO	Afwijzing WAO	
- Recht						
<i>arbeidsurenverlies</i>	12%	9%	11%	8%	5%	10%
<i>arbeidsverledeneis</i>	5%	5%	4%	3%	20%	9%
<i>verwijtbare werkloos</i>	6%	5%	1%	0%	33%	13%
- Hoogte en duur						
<i>duur uitkering</i>	3%	6%	8%	7%	0%	3%
<i>Hoogte dagloon</i>	22%	19%	31%	31%	1%	16%
- Betalingen						
<i>Betalingen</i>	11%	10%	9%	9%	12%	11%
- Verplichtingen						
<i>Sollicitatieplicht & passende ar-</i>	11%	15%	5%	8%	4%	9%
<i>Beschikbaarheid voor arbeidsmarkt</i>	4%	6%	8%	8%	6%	5%
- Overig						
<i>vaststellen eerste WW dag</i>	6%	4%	3%	3%	5%	6%
<i>Herleving</i>	1%	4%	6%	7%	1%	2%
<i>Rest¹⁹</i>	19%	17%	14%	16%	13%	16%
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

* Ingediende bezwaren

Klanten die klagen over de WW beslissing gaan ook vaker in bezwaar

Klanten die naar aanleiding van een WW beslissing een klacht hebben ingediend gaan ook vaker in bezwaar. Gemiddeld heeft van alle WW klanten 2,6% een of meerdere bezwaren ingediend. Van de cliënten die een of meerdere klachten over de WW beslissing hebben ingediend heeft echter ruim 11% een bezwaar ingediend. Tussen de verschillende WW klantgroepen bestaat hierin nauwelijks verschil.

Klanten die bezwaar indienen klagen vaker over de persoonlijke aanpak

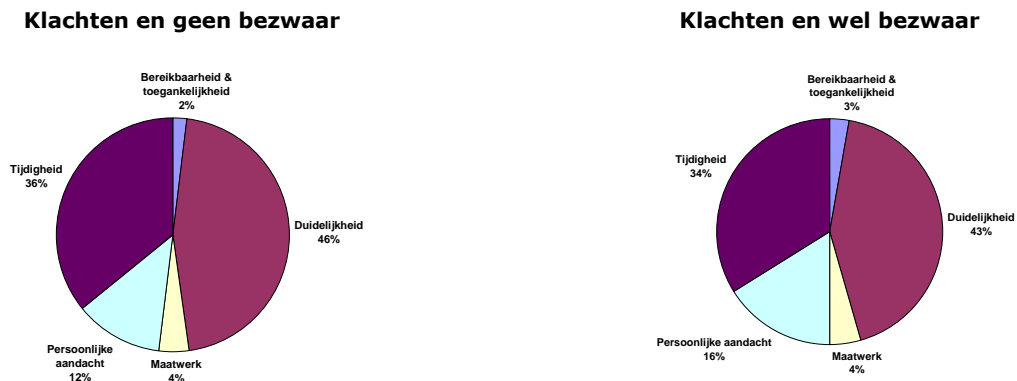
Voor de meting van de klantgerichtheid van UWV is een nieuw model klantgerichtheid ontwikkeld, dat bestaat uit vijf klantprincipes: bereikbaarheid en toegankelijkheid, persoonlijke aandacht, maatwerk, tijdigheid en duidelijkheid²⁰. Figuur 3.4 geeft een beeld van de ingediende klachten naar deze klantprincipes, voor zowel de klanten die een klacht hebben ingediend en in bezwaar zijn gegaan als voor de klanten die geen bezwaar hebben ingediend maar wel hebben geklaagd. WW klanten die naar aanleiding van de WW beslissing een klacht hebben ingediend en ook in bezwaar

¹⁹ De rest van de geschillen kan betrekking hebben op de verzekeringsplicht, beëindiging recht, diverse uitsluitingsgronden, betalingsonmacht, loondoorbetaling bij faillissement, re-integratiemaatregelen, scholing, regeling startende zelfstandige etc.

²⁰ Zie hiervoor UWV Kwartaal Verkenning 2008-III, hoofdstuk 3

zijn gegaan, hebben een iets ander klachtenpatroon dan WW klanten die geen bezwaar hebben ingediend, maar wel hebben geklaagd. Het verschil is echter niet erg groot en zit met name in de *persoonlijke aandacht*. WW klanten die klagen en in bezwaar gaan klagen vaker over (het ontbreken van) persoonlijke aandacht dan degenen die klagen maar niet in bezwaar gaan (16% versus 12%). Zij klagen iets minder vaak over de (on)duidelijkheid rondom de WW beslissing (43% versus 46%). Voor beide groepen geldt evenwel dat de meeste klachten betrekking hebben op duidelijkheid (in feite het ontbreken daarvan), gevolgd door klachten over tijdigheid en persoonlijke aandacht. Opvallend is dat er relatief weinig klachten zijn over maatwerk.

Figuur 3.4 Klachten WW naar klantprincipes



De klantprincipes zijn opgebouwd uit een aantal onderliggende componenten. Bij het *klantprincipe duidelijkheid* zijn het ontbreken van zekerheid en zorgvuldigheid de belangrijkste klachtcomponenten. Klanten die wel of geen bezwaar hebben ingediend verschillen hierin nauwelijks. Van de klachten over duidelijkheid gaat ruim de helft (60 procent) over het ontbreken van zekerheid, ruim een derde (38 procent) gaat over de zorgvuldigheid. Bij zekerheid zijn veel voorkomende klachten dat geen of te weinig informatie of tegenstrijdige informatie is ontvangen. Bij zorgvuldigheid gaan veel klachten over het zoek raken van papieren of dossiers, onjuiste adressering, te late betalingen en algemeen onzorgvuldig handelen. Bij *persoonlijke aandacht* is het (ontbreken van) respect de belangrijkste klachtcomponent. Van de klachten over persoonlijke aandacht gaat 87 procent (klanten met een klacht maar geen bezwaar) respectievelijk 91 procent (klanten met een klacht en ook bezwaar) over respect. Veel voorkomende klachten zijn dat klanten het gevoel hebben niet serieus genomen te worden (58 procent) of dat er geen reactie op een brief of een mail is gekomen (30 procent).

Deel bezwaren zijn mogelijk verborgen klachten

Gebleken is dat WW klanten na een WW beslissing vaker in bezwaar gaan dan dat zij een klacht indienen. Ook is gebleken dat degenen die een klacht indienen vaker in bezwaar gaan dan klanten die niet hebben geklaagd over de gang van zaken rond de WW beslissing. Zoals eerder vermeld blijken klanten die een bezwaarschrift hebben ingediend bovendien iets vaker te klagen over (het gebrek aan) persoonlijke aandacht²¹. Ongenoegen over de dienstverlening, het gevoel niet juist te zijn behandeld bij de claimbeoordeling in combinatie met een voor de klant teleurstellende uitslag die hij moeilijk kan accepteren, kunnen aanleiding zijn tot het indienen van een klacht maar ook van een bezwaarschrift. Een deel van de bezwaarschriften lijkt voort te komen uit klachten die te maken hebben met het ongenoegen van de klant over de ervaren interactie met UWV. Bezwaren kunnen in die zin "verborgen" klachten zijn. Bezwaren en klachten zijn kanalen waarmee de klant zijn stem kan laten horen over aard van de dienstverlening en inhoud van de beslissing. Zij vormen belangrijke klantsignalen voor informatie over de klant, de dienstverlening door UWV en de door de klant ervaren interactie met UWV.

²¹ Dit betreft klachten die betrekking hebben op de WW beslissing, niet eventuele klachten over de bezwaarprocedure.

Andere klantgroepen

Door bestandskoppelingen kan van iedere individuele beslissing worden nagegaan of deze heeft geleid tot een of meerdere bezwaarschriften en klachten. We kunnen hiermee de bezwaar- en klachtintensiteit voor verschillende soorten beslissingen en voor verschillende klantgroepen bepalen. Tevens kunnen we nagaan of er verschillen zijn in bezwaar- en klachtintensiteit, in het soort bezwaren en klachten tussen verschillende klantgroepen en wat de relatie is tussen bezwaren en ingediende klachten.

Voor deze analyse is de instroom in de WW in 2007 en 2008 onderzocht op bezwaar- en klacht patronen. Voor een bezwaar staat een indientermijn van 6 weken. Voor de bezwaaranalyse zijn daarom alle bezwaren in beschouwing genomen die door klanten zijn ingediend in een periode van 6 weken na de WW beslissing en die betrekking hebben op de WW. Bezwaren ingediend door werkgevers zijn buiten beschouwing gelaten. Van de WW klanten is ook gekeken waarover zij geklaagd hebben. Hiervoor zijn alle klachten die betrekking hebben op de WW en die zijn ingediend in de week voorafgaand tot 6 weken na de WW beslissing in beschouwing genomen. Bezwaren, klachten en WW beslissingen zijn aan elkaar gekoppeld. Ook voor andere klantgroepen van UWV kan een dergelijke analyse worden gedaan en kan de relatie tussen bezwaren en klachten worden onderzocht. Hierop zal in een volgende UKV nader worden ingegaan en er zal een apart kennismemo verschijnen. Te zijner tijd kan ook onderzocht worden of de nieuwe instroom van werklozen in verband met de huidige crisis een ander klachten- en bezwaarpatroon te zien geeft.

4 Arbeids(on)geschiktheid

UWV is verantwoordelijk voor de verzuimbegeleiding en re-integratie van zieke werknemers zonder werkgever, de vangnetters. Nagegaan is welke medische diagnoses de reden vormen voor het **langdurig verzuim bij vangnetters** en hoe het verloop van deze diagnoses is. Bij verzuim van drie maanden of langer blijken surmenage (overspannenheid) en depressieve episode de meest voorkomende diagnoses te zijn, gevolgd door spanningsklachten, chronische rugpijn en manifeste hernia's (rug). Hoe langer het ziekteverzuim duurt, hoe meer dit bepaald wordt door 'zwaardere', beter te objectiveren aandoeningen. Op basis van deze kennis over vaak voorkomende diagnoses en hoogrisicodiagnoses kunnen mogelijk gerichte interventies worden ingezet, zoals het inzetten van diensten/bureaus die gespecialiseerd zijn in de aanpak van de betreffende problematiek.

Het aandeel **vangnetters aan de WIA-poort** is ongeveer 50%. Vangnetters worden relatief vaak afgewezen bij de claimbeoordeling (47% versus 40% bij werknemers). Dit komt vooral omdat hun loon lager ligt (waardoor er vaker werk met vergelijkbaar salaris mogelijk is) en omdat ze minder vaak een urenbeperking krijgen. Onder andere omdat vangnetters geen werkgever meer hebben, vormen ze een lastig te re-integreren groep. Van belang is daarom dat al tijdens de Ziektewetperiode zo goed mogelijk wordt getracht re-integratie naar passend werk te laten plaatsvinden.

Om de **vangnetpopulatie** nog scherper in kaart te brengen is het **arbeidsongeschiktheids- en WW-verleden** in de afgelopen vijf jaar van driemaandszieken onderzocht. Ruim de helft van de driemaandszieke vangnetters blijkt in de afgelopen vijf jaar één of meerdere keren (eerder) een beroep op een werknemersverzekering (WW, WAO en/of AO-claimbeoordeling) te hebben gedaan. In het bijzonder bij zieke WW'ers is relatief vaak sprake van een uitkeringsverleden (63%). Maar ook een substantieel deel van de uitzendkrachten (ruim de helft) en einddienstverbanders (43%) hebben zo'n verleden. Zieke WW'ers verschillen vooral van beide andere vangnetgroepen doordat een substantieel groter deel (35% versus 11%) een arbeidsongeschiktheidsverleden heeft. Een aanzienlijk deel van de vangnetters (in totaal 43%) heeft een recent WW-verleden. Daarin verschillen de drie vangnetgroepen niet veel van elkaar. Als wordt gekeken naar degenen die zowel een AO- als een WW-verleden hebben en/of gedurende meerdere perioden een WW-uitkering hebben gehad, dan blijkt dat ruim een kwart van de driemaandszieke vangnetters in de voorgaande 5 jaar meermaals een beroep op de werknemersverzekeringen heeft gedaan. Een substantieel deel van de driemaandszieken is dus bepaald niet voor het eerst klant bij UWV. Dit versterkt het beeld dat het mensen betreft die om gezondheids- of andere redenen moeilijk een duurzame positie op de arbeidsmarkt weten te verwerven.

Mensen die bij de WIA-claimbeoordeling minder dan 35% arbeidsongeschikt worden bevonden – **35-minners** – worden in staat geacht te werken. Van de werknemers die tussen 2006 en medio 2007 35-minner werden, werkt in oktober 2008 64% in loondienst. Bij de vangnetters is dit 41%. Werkenden onderscheiden zich van niet werkenden vooral doordat zij jonger zijn dan 55 jaar, middelbaar of hoger opgeleid zijn en relatief weinig functionele beperkingen hebben. Voor elk in-stroomkwartaal geldt dat in 2008 meer mensen aan het werk zijn dan in 2007. Er is dus nog geen sprake van afvlakking of stabilisering van het aandeel werkende 35-minners. Bij de vangnetters is beduidend meer groei in het aandeel werkenden zichtbaar dan bij de werknemers. Vooralsnog blijft het aandeel werkenden binnen deze groep vangnetters echter sterk achter bij de groep '35-min' werknemers.

UWV is oktober 2004 gestart met het eenmalig herbeoordelen van alle arbeidsongeschikten jonger dan 50 jaar. In april 2009 is deze operatie afgerond. We volgden de ontwikkeling in de **arbeidsmarktpositie** van twee groepen **herbeoordeelde WAO'ers**, bij wie de uitkering medio 2005 respectievelijk 2006 werd verlaagd of beëindigd. De eerste meting betrof de arbeidssituatie op het moment van de uitslag van de herbeoordeling. De laatste meting is verricht in november 2008. Zowel het aandeel werkenden als de duurzaamheid van de arbeidsrelaties laten in genoemde periode een (continu) stijgende lijn zien.

In het kader van de nieuwe Wajong wordt van Wajongeren verwacht dat zij hun mogelijkheden tot productieve arbeid benutten. Dit kan doorgaans niet in gangbare arbeid. Het is daarom van belang dat bedrijven **passende functies**, bestaande uit elementaire taken, creëren voor **Wajongeren**. Op dit terrein is een aantal initiatieven ontwikkeld, waaronder het Wajong-voucher en de methode 'participatieve werkaanpassing'. In een samenwerkingsverband tussen UWV, Slotervaartziekenhuis en Universiteit Maastricht is onlangs met laatstgenoemde methode een experiment gestart. Het doel is de komende twee jaar 100 Wajongeren aan een vaste baan in het ziekenhuis te helpen.

4.1 Diagnoses van langdurig verzuimende vangnetters

De achtergrond van het vangnet in het kort

UWV is verantwoordelijk voor de verzuimbegeleiding en re-integratie van zieke werknemers *zonder* werkgever (vangnetters²²). Binnen deze categorie kunnen weer drie belangrijke groepen worden onderscheiden: zieke uitzendkrachten, zieke werklozen en werknemers die ziek zijn op het moment van beëindiging van het dienstverband of arbeidscontract (Einde-DienstVerbanders, oftewel EDV'ers).

Box 4.1 Wettelijk kader Ziektewet-arborol UWV

Voor zieke werknemers zonder werkgever (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 Ziektewet-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, de behandeling en de prognose. Indien er nog re-integratiemogelijkheden zijn, wordt een plan van aanpak opgesteld. Dit plan wordt elke zes weken geëvalueerd. Om de 26 weken vindt een herijking van het plan plaats in het kader van de richtlijn passende arbeid. Bij het bereiken van einde wachttijd maakt UWV een re-integratieverslag ten behoeve van de WIA-claimbeoordeling. Dit laatste geldt voor vangnetters van wie de eerste verzuimdag ligt op of na 1 januari 2008.

In eerdere UKV-en werd al geconstateerd dat de re-integratie van deze zieke vangnetters een groot probleem is, vooral bij langdurig verzuim. De belangrijkste reden is dat ze geen werkgever (meer) hebben, bij wie ze het werk (geleidelijk) kunnen hervatten. Dit leidt tot een lage uitstroom tijdens de eerste twee ziektejaren en een groter risico op het bereiken van de eindwachttijdperiode en instroom in de WIA. Circa 50% van de WIA-claimbeoordelingen betreft vangnetters. Daarnaast belemmeren ook andere factoren de werkhervatting van vangnetters. Een belangrijke factor vormt de aandoening die het verzuim bij langdurig zieke vangnetters veroorzaakt.

Medische problematiek c.q. diagnoses bij langdurig verzuim vangnetters

De vraag is dan ook: Welke aandoeningen vormen de reden voor het langdurig verzuim bij vangnetters en hoe is het verloop hiervan? En is er hierbij wellicht een onderscheid tussen de verschillende vangnetgroepen? Sinds 2008 worden de diagnoses in registratiebestanden vastgelegd, daarvoor gebeurde dat alleen in het (papieren) medisch dossier. Een algemeen inzicht in het voortraject, het langdurig verzuim en, met name, het verloop hiervan, ontbrak derhalve. De belangrijkste bevindingen van een eerste analyse van de registratiegegevens laten zien dat, hoe langer het ziekteverzuim duurt, 'zwaardere', beter te objectiveren aandoeningen meer bepalend worden voor het verzuim. Zo blijken de psychische diagnoses posttraumatische stressstoornis en instabiele persoonlijkheidsstoornis een hoge 'blijfkans' te hebben. Circa 85% van de drie maands vangnetziektegevallen met een van deze diagnoses passeert tevens de negen-maandsgrens. Van de meest voorkomende diagnoses, surmenage ("overspannenheid") en depressieve episode, is de blijfkans respectievelijk 65% en 78%. Op basis van deze kennis over vaak voorkomende diagnoses en hoogrisicodiagnoses kan gericht worden gehandeld. Dan kunnen specifiek op deze diagnoses gerichte re-integratiebevorderende maatregelen worden getroffen, zoals het inzetten van diensten/ bureaus die gespecialiseerd zijn in de aanpak van deze sociaal-medische problematiek.

Kenmerken langdurig verzuimende vangnetters: geslacht en leeftijd

De onderzoekspopulatie bestaat uit het cohort vangnetziektegevallen waarbij de eerste ziektedag ligt in het eerste halfjaar van 2008 en waarbij de ziekteperiode minimaal drie maanden heeft geduurd. De samenstelling naar geslacht en leeftijdsklasse laat zien dat de groepen uitzendkrachten en EDV'ers met name jongere personen betreft, terwijl de categorie werklozen zowel bij mannen als vrouwen voor een groot deel bestaat uit 55-plussers. Bij de EDV'ers en werklozen treffen we iets meer vrouwen dan mannen aan, bij de uitzendkrachten meer (jongere) mannen (zie tabel 4.1).

²² Daarnaast kennen we een kleine groep vangnetters *met* werkgever. Dit betreft onder andere herintredende arbeidsgehandicapte werknemers, vrouwen met complicaties tijdens zwangerschap en/of na bevalling en orgaandonoren. De werkgever en/of diens arbodienst doet de verzuimbegeleiding en re-integratie van deze categorie. Om die reden blijven zij bij deze analyse buiten beschouwing.

Tabel 4.1 Drie-maandszieke vangnetters naar geslacht en leeftijd

geslacht / leeftijd		EDV kolom%	Uitzend kolom%	WW kolom%	totaal kolom%
man	jonger dan 25 jaar	6%	15%	1%	7%
	25 tot 35 jaar	12%	17%	5%	11%
	35 tot 45 jaar	14%	14%	11%	13%
	45 tot 55 jaar	10%	8%	14%	11%
	55 jaar en ouder	5%	4%	16%	8%
	<i>totaal mannen</i>	<i>47%</i>	<i>58%</i>	<i>47%</i>	<i>50%</i>
vrouw	jonger dan 25 jaar	8%	10%	2%	7%
	25 tot 35 jaar	15%	13%	8%	12%
	35 tot 45 jaar	16%	10%	15%	14%
	45 tot 55 jaar	11%	7%	17%	12%
	55 jaar en ouder	3%	1%	11%	5%
	<i>totaal vrouwen</i>	<i>53%</i>	<i>42%</i>	<i>53%</i>	<i>50%</i>
totaal	100%	100%	100%	100%	
aantal	x 1.000	11,4	8,8	9,2	29,4

Top-10 van diagnoses²³ bij langdurig verzuimende vangnetters

Bij de drie vangnetgroepen zien we steeds dezelfde diagnoses in de top-5 van meest gestelde diagnoses (zie tabel 4.2). De top-2 betreft bij alle drie vangnetgroepen diagnoses die duiden op psychische problematiek, surmenage en depressieve episode. Deze twee diagnoses omvatten, afhankelijk van de vangnetgroep, 15 tot 20% van de driemaandsgevallen. Wel zijn er lichte rangordeverschillen tussen de vangnetgroepen. Surmenage is de belangrijkste reden voor het langdurig verzuim bij EDV'ers en uitzendkrachten, op de voet gevolgd door depressieve episode. Bij werklozen is de situatie omgekeerd, iets meer depressieve episode dan surmenage.

Rugklachten vormen bij alle drie de vangnetgroepen de meest voorkomende diagnose bij de aandoeningen van het bewegingsstelsel. Het gaat daarbij zowel om chronische rugpijn als om manifeste hernia's. Chronische rugpijn wordt vaker gediagnosticeerd dan manifeste hernia's.

Opvallend is dat burn-out bij EDV'ers naar verhouding vaak de reden is voor langdurig verzuim (rang 6 binnen de top-10), terwijl dit bij de overige vangnetters veel minder vaak het geval is. Een eenduidige verklaring is niet voorhanden.

Tabel 4.2 Top-10 van diagnoses bij drie-maandszieke vangnetters

Diagnose-CAS-code	EDV		uitzendkracht		WW		totaal	
	kolom%	rang	kolom%	rang	kolom%	rang	kolom%	rang
P619: Surmenage ("overspannenheid")	10,3%	1	7,8%	1	8,4%	2	9,0%	1
P652: Depressieve episode	9,5%	2	6,6%	2	9,1%	1	8,7%	2
P109: Spanningsklachten	6,1%	3	4,7%	4	5,3%	3	5,5%	3
L103: Chronische aspecifieke rugpijn	3,5%	4	4,8%	3	4,0%	4	4,0%	4
L621: Hernia lage rug	2,8%	5	2,5%	5	2,1%	5	2,4%	5
P699: Overige psychische stoornis	1,8%	8	1,8%	7	1,6%	7	1,8%	6
L121: Pijn in bovenste extremiteit	1,5%	10	2,0%	6	1,6%	6	1,7%	7
P629: Overige reactie ernstige stress	1,9%	7	1,1%	11	1,2%	9	1,4%	8
L112: Knieklachten	1,3%	12	1,7%	8	1,2%	11	1,4%	9
P620: Posttrauma stressstoornis	1,8%	9	1,0%	16	1,0%	13	1,3%	10
P611: Burn out	2,2%	6	0,3%	73	0,8%	20	1,2%	11
P630: Paniekstoornis	1,4%	11	1,3%	10	0,9%	18	1,2%	12
C611/612: Hartinfarct	0,8%	20	0,9%	19	1,2%	10	1,0%	13
L642: Artrose knie	0,6%	27	0,5%	41	1,2%	8	0,8%	17
G719: Aandoeningen zwangerschap	0,4%	47	1,3%	9	0,4%	59	0,6%	31
<i>subtotaal</i>	<i>45,9%</i>		<i>38,3%</i>		<i>40,0%</i>		<i>41,9%</i>	

²³ Bij 27% van de driemaandsgevallen met een eerste ziektedag in de eerste helft van 2008 werd geen diagnose aangetroffen. Dit is waarschijnlijk toe te schrijven aan aanlooperikelen.

Blijfaandeel negen-maandsziektegevallen van drie-maandsziektegevallen

Van de drie-maandsziektegevallen is per diagnose bepaald welk deel na negen maanden nog verzuimt, het zogenoemde blijfaandeel. Aan de hand van dit blijfaandeel kan worden aangegeven bij welke diagnoses naar verhouding veel ziektegevallen de negen-maandsgrens passeren en als hoogrisicodiagnoses kunnen worden getypeerd. Het is de bedoeling het eerste-halfjaarscohort 2008 te blijven volgen zodat na de eerste helft van het jaar 2010 kan worden aangegeven welke ziektegevallen uit dit cohort de WIA-poort hebben gehaald. Het vangnettraject van twee jaar is dan voltooid en het beeld compleet. In deze UKV kunnen we alleen uitspraken doen over de negen-maandsgevallen.

Blijfaandelen negen-maandsziektegevallen per vangnetcategorie

EDV'ers hebben in vergelijking met de beide andere vangnetgroepen het hoogste aandeel negen-maandsgevallen. Bijna 70% van de drie-maandsgevallen passeert de negen-maandsgrens versus 63% en 64% bij respectievelijk uitzendkrachten en werklozen.

Dit hogere blijfaandeel bij EDV'ers wordt grotendeels veroorzaakt door een (inherente) onderregistratie van ziektegevallen die tussen de drie en zes maanden hebben geduurd, maar die nog vóór het einde van de arbeidsovereenkomst zijn beëindigd²⁴. De 'noemer' (het totale aantal drie-maandsgevallen) is daardoor kleiner dan zij zou moeten zijn. Geen van de langer durende ziektegevallen die beëindigd worden vóór het einde van de arbeidsovereenkomst wordt immers door UWV geregistreerd. Naarmate de verzuimduur toeneemt, wordt het effect van deze onderregistratie kleiner en vanaf zes maanden is het effect te verwaarlozen. Dit laatste blijkt als we de negen-maandsgevallen uitdrukken als blijfpercentage van de zes-maandsgevallen. Dan blijkt er nog nauwelijks onderscheid te bestaan tussen de verschillende Vangnetcategorieën. In alle drie de gevallen passeert circa 85% van de zes-maandsgevallen de negen-maandsgrens (zie tabel 4.3).

Tabel 4.3 Blijfaandelen per Vangnetcategorie

Blijfaandeel	EDV	uitzend	WW	Totaal
% 9-maands- van 3-maandsziektegevallen	69%	63%	64%	66%
% 9-maands- van 6-maandsziektegevallen	84%	86%	84%	85%

In eerdere UKV'en is al aangegeven dat er grote verschillen zijn in uitstroomprofielen tussen de vangnetgroepen. Dit betreft dan vooral het korter durend verzuim. Met name uitzendkrachten stromen vaak binnen korte tijd weer uit. Bij langer durende ziektegevallen vlakken de uitstroomprofielen steeds meer af en worden de verschillen tussen de vangnetgroepen steeds kleiner totdat ze nagenoeg zijn verdwenen. De reden is dat EDV'ers, maar waarschijnlijk ook WW'ers²⁵, in tegenstelling tot uitzendkrachten, kortdurend verzuim bij aandoeningen als griep of verkoudheid niet melden bij UWV.

Blijfaandelen negen-maandsziektegevallen per diagnose

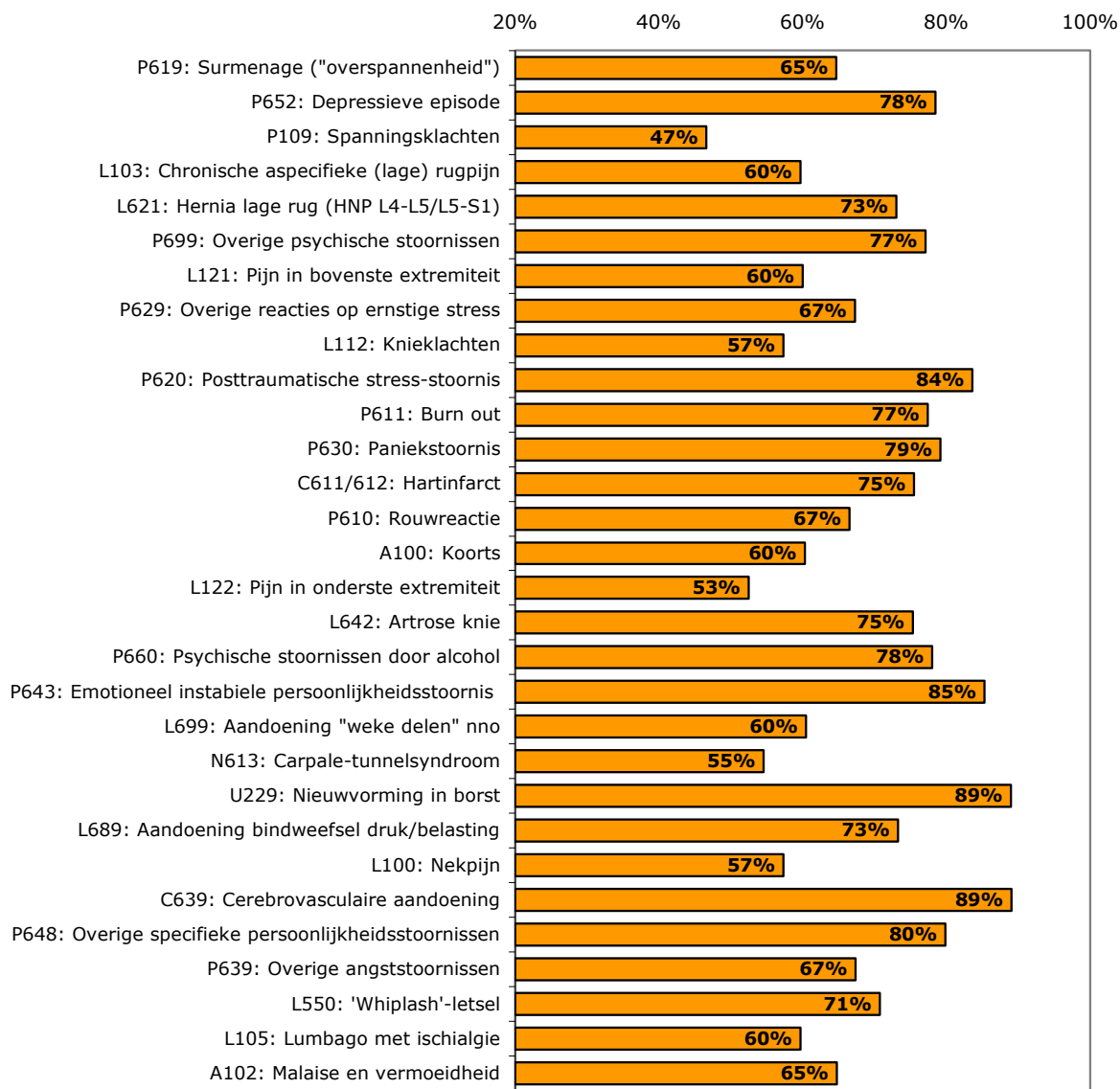
In figuur 4.1 wordt van de drie-maandsziektegevallen het blijfaandeel negen-maandsgevallen weergegeven voor de top-30 van meest gestelde diagnoses bij Vangnetters. Deze top-30 omvat meer dan de helft (54%) van de drie- en negen-maandsgevallen. Duidelijk blijkt dat drie-maandsziektegevallen met zwaardere, beter te objectiveren aandoeningen relatief vaker de negen-maandsgrens passeren dan degenen met lichtere, vaak moeilijker te objectiveren klachtenpatronen. Zo blijkt dat bij de diagnose depressieve episode 78% van de drie-maandsgevallen de negen-maandsgrens haalt, terwijl dit aandeel bij de diagnose spanningsklachten aanzienlijk lager ligt, namelijk 47%. Hetzelfde patroon zien we bij rugaandoeningen: 77% bij manifeste hernia's versus 60% bij chronische rugpijn. De diagnoses uit de top-30 met het hoogste blijfaandeel betreffen successievelijk cerebrovasculaire aandoening (89%) en borsttumor (89%) en de twee psychische diagnoses posttraumatische stressstoornis (84%) en instabiele persoonlijkheidsstoornis (85%).

²⁴ Dit is af te leiden uit de registratiedatum van de ziektegevallen die UWV wèl ontvangt: van de ziektegevallen bij EDV'ers die langer dan drie maanden duren wordt ruim 40% pas op zijn vroegst vier maanden na aanvang van het verzuim ontvangen.

²⁵ WW'ers hebben geen direct belang bij het melden van kortdurende ziekte. (Pas vanaf een bepaalde termijn kan men een beroep doen op de Ziektewet, waardoor de WW-uitkering wordt opgeschort. Sinds 2008 is die termijn 3 maanden.)

De al eerder genoemde diagnose burn-out heeft een blijfaandeel van 77%. Zoals al aangegeven kan op basis van deze kennis over vaak voorkomende diagnoses en hoogrisicodiagnoses gericht worden gehandeld door het inzetten van re-integratiebureaus en -diensten die gespecialiseerd zijn in de aanpak van deze sociaal-medische problematiek.

Figuur 4.1 Percentage negen-maands- van drie-maandsziektegevallen bij top-30-diagnoses



4.2 Vangnetters aan de WIA-poort: een update

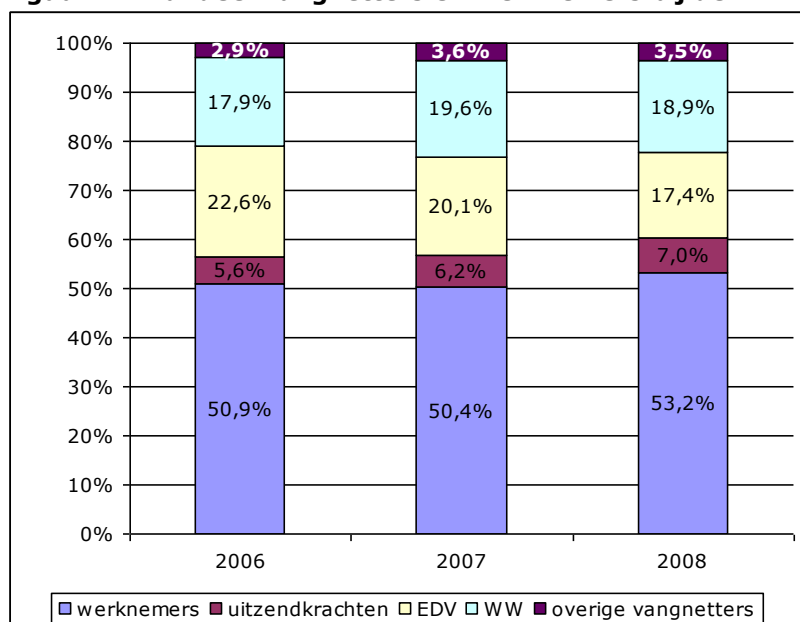
Aantal werknemers aan WIA-poort sterker gestegen dan aantal vangnetters

Bij de claimbeoordeling voor de WIA was in 2008 47% van de cliënten afkomstig uit het vangnet. Dit is iets minder dan de twee voorgaande jaren: 49% in 2006 en 50% in 2007 (figuur 4.2)²⁶. Zowel het aantal vangnetters als het aantal werknemers aan de WIA-poort is gestegen in 2008 (tabel 4.4). Deze stijging is vooral sterk in de tweede helft van 2008. De stijging bij de reguliere werknemers is daarbij aanzienlijk groter dan bij de vangnetters, wat tot gevolg heeft dat het relatieve aandeel vangnetters is gedaald. De stijging van het aantal claimbeoordelingen kan een neveneffect

²⁶ Dit is hoger dan eerder door ons aangegeven. De afbakening van de groep vangnetters komt bij onze analyses op een indirecte manier tot stand, waarbij bepaalde beslisregels gehanteerd worden. Deze beslisregels zijn in 2009 herzien, wat tot een hoger aandeel vangnetters heeft geleid.

zijn van de dalende werkgelegenheid. Hierdoor hebben werkgevers wellicht minder mogelijkheden dan voorheen om werknemers met beperkingen aan het werk te houden. Binnen het vangnet verschilt het beeld voor de drie groepen. De groep einde dienstverbanders neemt zowel absoluut als relatief in omvang af. De WW'ers stijgen alleen in aantal, het relatieve aandeel verandert nauwelijks. Het aantal en aandeel van de (relatief kleine) groep uitzendkrachten is gestegen.

Figuur 4.2 Aandeel vangnetters en werknemers bij de WIA-claimbeoordeling, 2006-2008



Tabel 4.4 Aantal vangnetters en werknemers bij de WIA-claimbeoordeling, 2006-2008

	2006	2007	2008
werknemers	17.067	17.858	20.695
uitzendkrachten	1.868	2.205	2.734
EDV	7.589	7.133	6.749
WW	6.014	6.955	7.337
overige vangnetters	983	1.280	1.352
Totaal	33.521	35.431	38.867

Uitkomst van de claimbeoordeling: vangnetters vaker afwijzing en minder IVA

In tabel 4.5 is de uitkomst van de claimbeoordeling gegeven voor de verschillende groepen, gemiddeld over 2006-2008. Vangnetters worden relatief vaak ofwel afgewezen, ofwel ze krijgen een volledige WGA-uitkering. IVA komt bij de vangnetters de helft minder voor dan bij werknemers: 16% versus 8%.

Tabel 4.5 Uitslag WIA-claimbeoordeling voor werknemers en vangnetgroepen, 2006-2008

	afwijzing WIA	WGA gedeeltelijk	WGA volledig	IVA
werknemers	40%	18%	26%	16%
vangnetters totaal	47%	14%	31%	8%
uitzendkrachten	54%	10%	31%	5%
EDV	46%	16%	31%	7%
WW	45%	13%	31%	11%
overige vangnetters	50%	16%	27%	7%
Totaal	43%	16%	29%	12%

Waarom worden vangnetters vaker afgewezen bij de claimbeoordeling?

Over de periode 2006-2008 ontving gemiddeld 47% van de vangnetters een afwijzing bij de claimbeoordeling, van de werknemers was dit 40%. Onder de vangnetters is het afwijzingspercentage

met 54% het hoogst bij de uitzendkrachten en met 45% het laagst bij de WW'ers. Het verschil in afwijzingskans tussen vangnetters en werknemers kan volledig worden verklaard door verschillen op kenmerken die relevant zijn voor de uitkomst van de claimbeoordeling. In tabel 4.6 zijn de verschillen op de meest bepalende factoren op een rij gezet. Vooral het verschil in maatmanloon en urenbeperking is groot, twee kenmerken die van relatief grote invloed zijn op de afwijzingskans. Het meest bepalend voor de uitslag van de claimbeoordeling zijn altijd de FML-beperkingen, maar hierop verschillen beide groepen niet zoveel. De huidige bevindingen stemmen overeen met de conclusies die we in UKV 2007-IV trokken voor het jaar 2006, waarbij nog gebruik is gemaakt van de minder precieze vangnetafbakening van destijds.

Tabel 4.6 Verschillen tussen werknemers en vangnetters op voor de uitkomst van de claimbeoordeling relevante achtergrondkenmerken, 2006-2008

	werknemers	vangnetters
opleiding lager dan afgerond vmbo	23%	35%
maatmanloon <12 euro	29%	52%
geen benutbare mogelijkheden	16%	12%
zachte diagnose	38%	53%
hart- en vaatziekten of kanker	15%	28%
psychische aandoening	24%	40%
Bewegingsapparaat	30%	33%
Urenbeperking	36%	26%
fulltime werken (vanaf 35 uur)	57%	61%
aantal FML-beperkingen (gem.)	15,1	14,6

Betekenis voor UWV

Het aandeel vangnetters aan de WIA-poort is groter dan tot nu toe werd aangenomen, namelijk ongeveer de helft in plaats van 40%. Het aandeel is in 2008 iets afgenomen, doordat het aantal werknemers aan de WIA-poort sterker is gestegen. Vangnetters worden relatief vaak afgewezen. Dit komt vooral omdat hun loon lager ligt - waardoor er vaker werk met vergelijkbare loonwaarde mogelijk is - en omdat ze minder vaak een urenbeperking krijgen. Onder andere omdat vangnetters geen werkgever meer hebben, vormen ze een lastig te re-integreren groep, zowel tijdens de Ziektewetperiode als daarna. Van belang is daarom dat al tijdens de Ziektewetperiode zo snel en goed mogelijk wordt getracht re-integratie naar passend werk te doen plaatsvinden.

4.3 Arbeidsongeschiktheids- en WW-verleden van 3-maandszieke vangnetters

In deze paragraaf wordt de vangnetpopulatie ook op een ander aspect nader onderzocht, namelijk op de mate waarin ze een verleden hebben van arbeidsongeschiktheid en werkloosheid. De vangnetpopulatie is een bijzondere voor UWV. Dit blijkt ook weer uit de analyses van paragraaf 4.2: de helft van de WIA-beoordeelden is afkomstig uit de vangnetpopulatie. Vangnetters hebben geen werkgever, dus UWV vervult de arborol van werkgever voor hen. Dit is een extra lastige rol om te vervullen, omdat UWV niet zoals een normale werkgever de mogelijkheid kan bieden om (geleidelijk) de oude baan te hervatten. Echter, er speelt meer. De vangnetpopulatie heeft, in vergelijking met zieke werknemers, kenmerken die hen extra kwetsbaar maken voor langdurig verblijf in de Ziektewet.^{27,28} Zo is bij de gemiddelde vangnetter niet alleen vaker dan bij even langdurig zieke werknemers sprake van een laag opleidingsniveau, hoge leeftijd (vooral de WW'ers) en allochtone herkomst, maar ook van een als slecht ervaren gezondheid, ervaren obstakels, weinig financieel voordeel bij werkhervatting en een instelling die minder op re-integratie gericht is.

Een populatie met dergelijke kenmerken lijkt sterk op de groep burgers die in eerder onderzoek is geïdentificeerd als de 10% die verantwoordelijk is voor 69% van de uitkeringslasten.²⁹ Dit doet vermoeden dat er vaker sprake is van een verleden van werkloosheid of arbeidsongeschiktheid. Er zijn aanwijzingen dat dit inderdaad het geval is. De vangnetters uit het onderzoek van APE/AStri

²⁷ P.G.M. Molenaar-Cox, T.J. Veerman. De weg naar WIA. Vangnetters negen maanden na de ziekmelding. Tabellenboek van de eerste meting van het cohortonderzoek onder langdurig zieken. Leiden: APE/AStri, 2008.

²⁸ Zie ook UKV 2008-IV.

²⁹ Koning, J. de, Kroes, H. and A. van der Steen, 2006, Patronen van werk en gebruik van sociale regelingen, SEOR, Rotterdam.

gaven bijvoorbeeld vaak aan in het verleden een periode werkloos te zijn geweest. Ook blijkt uit eerdere UKV-analyses dat ruim één op de tien 3-maandszieke vangnetters in de voorgaande vijf jaren al eerder meer dan 3 maanden in het vangnet heeft gezeten.³⁰ Om deze geschiedenis verder te verkennen wordt in deze paragraaf ingegaan op het WW- en arbeidsongeschiktheidsverleden van vangnetters. Het is van belang om te weten of deze groep cliënten moeilijkheden ondervindt bij het verwerven van een structurele plek op de arbeidsmarkt en in hoeverre men tussen de verschillende systemen van de sociale zekerheid heen en weer pendelt. Kennis over het verleden van de vangnetpopulatie - ofwel het identificeren van de groep personen die ook wel draaideurcliënten wordt genoemd - kan UWV richting geven in zijn dienstverlening, ook in samenwerking met andere partners in de SUWI-keten.

De helft van de zieke vangnetters heeft een WW- en/of AO-verleden

Analyse toont aan dat ruim de helft van de driemaandszieke vangnetters eerder in de afgelopen vijf jaar één of meerdere keren een beroep op een werknemersverzekering (WW, WAO en/of AO-claimbeoordeling) heeft gedaan. In het bijzonder zieke WW'ers hebben vaak een uitkeringsverleden (63%). Maar ook een substantieel deel van de uitzendkrachten (ruim de helft van de gevallen) en einddienstverbanders (43%) hebben zo'n verleden. Zieke WW'ers verschillen vooral van beide andere vangnetgroepen doordat een substantieel groter deel (35% versus 11%) een arbeidsongeschiktheidsverleden heeft. Van zo'n verleden is sprake als men voor de arbeidsongeschiktheids-poort heeft gestaan. Van de zieke WW'ers met zo'n verleden is ruim een derde bij de WIA-claimbeoordeling minder dan 35% arbeidsongeschikt bevonden en een nagenoeg even groot deel uitgestroomd uit de WAO. Van de zieke WW'ers heeft bijna de helft (47%) in de voorgaande vijf jaar al één of meerdere keren eerder een WW-uitkering ontvangen. Daarin verschillen zij echter niet veel van de uitzendkrachten (in 49% van de gevallen eerder WW) en – zij het iets meer – van de einddienstverbanders (39%). Al met al heeft een aanzienlijk deel van de vangnetters (in totaal 43%) een recent WW-verleden. Ruim een kwart van de driemaandszieke vangnetters blijkt de afgelopen 5 jaar zelfs meermaals een beroep op de werknemersverzekeringen te hebben gedaan. Zij hebben meerdere keren een WW uitkering gehad en/of een gecombineerd AO en WW verleden.

Aanpak van de analyse

Van de vangnetters die in het derde kwartaal van 2008 de 3-maanden ziektegrens passeerden is het arbeidsongeschiktheids- en WW-verleden onderzocht.³¹ Voor een periode van vijf jaar is teruggekeken in de verschillende registraties van UWV (juli 2003 t/m oktober 2008). Om vast te stellen of een vangnetter een arbeidsongeschiktheidsverleden heeft, is nagegaan of hij een lopende WAO-uitkering heeft, dan wel of deze uitkering in de voorgaande vijf jaar is beëindigd. Daarnaast zijn ook afwijzingen binnen de WIA (35-minners) en de laatste WAO-periode (2^e helft 2003 – 2004) meegenomen. Naar een eventueel Wajong- of WIA-verleden³² is niet gekeken. In tabel 4.1 (zie pag. 29) is de leeftijdsverdeling en de man-vrouwverhouding van de 3-maandszieke vangnetters weergegeven. Hierbij valt op dat de zieke uitzendkrachten relatief vaak man zijn, net als de overige vangnetters. Ook zien we dat de WW'ers relatief ouder zijn dan uitzendkrachten en einddienstverbanders (EDV'ers).

Eenderde van zieke WW'ers met AO-verleden is 35-minner

Van de zieke WW'ers heeft ruim één op de drie in de afgelopen vijf jaar een arbeidsongeschiktheidsverleden. Bij de andere twee vangnetgroepen heeft ruim 1 op de 10 een arbeidsongeschiktheidsverleden heeft (tabel 4.7). Hoe zit precies deze geschiedenis in elkaar? Uit tabel 4.8 blijkt dat van de zieke WW'ers met een AO-verleden grofweg een derde een lopende WAO-uitkering heeft, bij eenderde is de uitkering beëindigd (dit zal veelal naar herbeoordeling zijn) en een derde is 35-minner. Dit laatste betekent dat ze minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn bevonden bij de WIA-claimbeoordeling. Bij de ander twee vangnetgroepen zien we relatief gezien wat meer WAO-ers van wie de uitkering beëindigd is in de afgelopen vijf jaar en wat minder 35-minners. Ook komt het in deze twee groepen vaker voor dat sprake is geweest van afwijzing in het laatste anderhalve jaar dat de WAO van kracht was.

³⁰ Zie UKV 2008-I.

³¹ Na 3 maanden (officieel 13 weken) ziekte komen WW-kanten formeel in de Ziektewet, waarna ze binnen UWV worden overgedragen van het Werkbedrijf naar de Ziektewet-afdeling (ZW-Arbo). Het Wajong-verleden is niet onderzocht, omdat slechts een zeer gering deel van de WW-kanten eerder een Wajonguitkering heeft gehad.

³² In principe kunnen mensen met een WIA-uitkering niet ook gelijktijdig in de WW zitten. We hebben beëindigde WIA-gevallen niet meegenomen, omdat dit op het moment nog kleine aantallen zijn, waardoor ze nog nauwelijks terug te vinden zullen zijn in het vangnet. Ook voor WW'ers met een Wajong-verleden geldt dat het om (te) kleine aantallen gaat.

Tabel 4.7 Percentages driemaandszieke vangnetters met WW- en AO-verleden in de vijf voorafgaande jaren

	WW'ers* n=4.012	uitzendkrachten n=3.539	EDV'ers n=5.207	Totaal N=13.090
AO- en/of WW-verleden	63,3	52,0	43,0	50,6
WW-verleden	47,2	49,0	38,9	43,2
AO-verleden	35,2	11,1	11,0	17,7
Meerdere perioden/verledens³³	31,7	29,8	21,7	26,4
Alleen WW-verleden	28,1	40,8	31,9	33,4
1x WW	15,6	19,2	17,2	17,3
2 of meer WW-perioden ³⁴	12,6	21,6	14,7	16,3
Alleen AO-verleden	16,1	2,9	4,0	7,3
zowel AO- als WW-verleden	19,1	8,2	7,0	10,8
1x WW	11,2	3,8	3,7	6,2
2 of meer WW-perioden	7,8	4,4	3,3	5,1

* 66 personen (1,6 %) die in UZS als WW'er zijn gelabeld, zijn volgens onze definitie geen WW'er. Voor deze WW'ers is geen uitkeringsverleden vastgesteld.

Tabel 4.8 Percentages driemaandszieke vangnetters met AO-verleden in de vijf voorafgaande jaren

AO Verleden	WW'ers N=4.012	uitzendkrachten n=3.539	EDV'ers n=5.207	Totaal N= 13.090
geen AO-verleden	64,8	88,8	88,9	81,4
AO-verleden, namelijk:	35,2	11,1	11,0	17,7
WAO afwijzing	2,1 (6)	1,4 (13)	1,4 (13)	1,6 (9)
WAO beëindiging	13,3 (36)	5,6 (50)	4,6 (41)	7,5 (40)
WAO lopend	11,1 (30)	2,6 (23)	3,9 (35)	5,9 (32)
WIA afwijzing (35-minner)	12,9 (35)	2,1 (19)	1,8 (16)	5,3 (28)

Noot: Kolommen tellen niet op tot 100% omdat voor sommige klanten meerdere AO-categorieën gelden. Tussen haakjes staat het percentage met dit specifieke AO-verleden t.o.v. allen binnen deze vangnetgroep met een AO-verleden. Zo is 6% van de WW'ers met een AO-verleden afgewezen voor de WAO.

Rechten op een Ziektewetuitkering na afwijzing voor claimbeoordeling

Van de zieke WW'ers is in totaal zo'n 13 procent afgewezen bij de WIA-claimbeoordeling en 2 procent bij de WAO-claimbeoordeling. Wat zijn de wettelijke rechten op dit punt? Bij de toetsing van het recht op een Ziektewetuitkering wordt bij cliënten met een AO-verleden – in tegenstelling tot alle overige vangnetters – niet gekeken naar de laatst verrichte functie, maar naar de bij de claimbeoordeling geduide functies. Als men voor ten minste één van deze functies *wel* arbeidsgeschied is, wordt de cliënt onmiddellijk hersteld gemeld. Verder geldt dat als de ziekteverzoek dezelfde is als bij de WIA-claimbeoordeling (bijv. bij verergering van de oude klachten), vervroegd een nieuwe claimbeoordeling plaatsvindt (artikel 29b Ziektewet). Wanneer de cliënt dan wel in aanmerking komt voor een WIA-uitkering, blijft de Ziektewetuitkering toch nog twee jaar doorlopen. Dit tenzij de WGA- of IVA-uitkering hoger zou uitvallen, iets wat meestal niet het geval is. Als er sprake is van een *nieuwe* aandoening, dan vindt pas na twee jaar een hernieuwde claimbeoordeling plaats.

40 procent EDV'ers en helft uitzendkrachten heeft een WW-verleden

Ook bij de uitzendkrachten en de einde dienstverbanders is vaak sprake van een WW-verleden. In tabel 4.6 zien we dat de helft (49%) van de uitzendkrachten in de afgelopen vijf jaar een WW-uitkering heeft gekregen, waarvan eveneens de helft vaker dan één keer. Van de EDV'ers heeft 4 op de 10 (39%) eerder WW ontvangen. We zien hier dus duidelijk dat een deel van de vangnetters in de afgelopen vijf jaar meerdere keren een beroep heeft gedaan op een uitkering via UWV.

³³ Het gaat hier om personen die in het verleden gedurende meerdere perioden een WW uitkering hebben gehad en/of zowel een AO als een WW verleden hebben.

³⁴ Voor deze analyses zijn WW-periodes berekend op basis van feitelijke betalingen (met uitzondering van nabetalingen), en dus niet enkel op basis van aanwezige registratiegegevens of bijvoorbeeld meerdere parallel lopende WW-rechten. Tussen twee WW-periodes zitten minimaal twee maanden waarin geen uitkering is betaald. Voor de bepaling van het ao-verleden geldt dat iemand moest voorkomen in de WAO- of WIA-administratie.

Zieke vrouwelijke WW'ers hebben relatief vaak een WAO-verleden

Mannen en vrouwen verschillen vrijwel niet als het gaat om de mate van arbeidsongeschiktheidsverleden. Alleen bij de WW'ers zien we dat de vrouwelijke vangnetters vaker (38%) een AO-verleden hebben dan mannen (33%). Als we dit verder opsplitsen, zien we (in tabel 4.9) dat dit vooral komt doordat zij vaker in de vijf voorgaande jaren een WAO-uitkering hebben gehad en hier zijn uitgestroomd na professionele herbeoordeling. Dit laatste houdt verband met het feit dat relatief meer vrouwen zijn herbeoordeeld (zij zijn relatief vaak jonger dan 50 jaar), dat bij vrouwen vaker sprake was van moeilijk objectiveerbare aandoeningen (gecombineerd met veranderende opvattingen over de functionele mogelijkheden bij dergelijke aandoeningen) en dat vrouwen vaker in deeltijd werken en gemiddeld een lager inkomen hebben.

Tabel 4.9 Percentages 3-maandszieke WW'ers 3^e kwartaal 2008 met AO-verleden vijf jaar voor ziekte naar geslacht

Arbeidsongeschiktheidsverleden	WW'ers				totaal n=4.008
	mannen n=1.908		vrouwen n=2.100		
geen AO-verleden	67,4		61,9		63,2
AO-verleden, namelijk:					
WAO afwijzing	1,7	(5)	2,4	(6)	2,1 (6)
WAO beëindiging	9,9	(30)	16,5	(43)	13,3 (36)
WAO lopend	11,9	(37)	10,3	(27)	11,1 (30)
WIA afwijzing (35-minner)	11,9	(37)	13,6	(36)	12,9 (35)

Noot: Kolommen tellen niet op tot 100% omdat voor sommige klanten meerdere AO-categorieën gelden. Tussen haakjes staat het percentage met dit specifieke AO-verleden t.o.v. allen binnen deze geslacht-groep met een AO-verleden. Zo is 5% van de mannelijke WW'ers met een AO-verleden afgewezen voor de WAO. Van 4 personen was het geslacht niet geregistreerd.

Verdere kennisvragen

Toekomstig onderzoek zou de geschiedenis van de vangnetters verder onder de loep kunnen nemen. Belangrijk is of er sprake is van een meer algemeen 'draaideur'-fenomeen, waarbij men circuleert door de sociale zekerheid: hebben vangnetters met een AO- of WW-verleden bijvoorbeeld ook vaker een beroep op de WWB gedaan? En is dit misschien ook de groep die meerdere malen gedurende langere periodes vangnetter is geweest?³⁵ Vergelijking met zieke werknemers is onmisbaar in het duiden van de hier gepresenteerde cijfers. Ook zouden verschillen tussen sectoren onderzocht kunnen worden. Hebben werknemers in de ene sector wellicht een grotere kans op een dergelijk frequent beroep op de sociale zekerheid dan in een andere sector? Zo ja, ligt dat dan aan de werkzaamheden, arbeidsomstandigheden of wellicht ook aan harde of zachte werknemerseigenschappen, motivatie et cetera?

4.4 35-minners: wie werken, wie werken niet?

Verantwoordelijkheid voor participatie 35-minners afhankelijk van herkomst

Mensen die bij de WIA-claimbeoordeling minder dan 35% arbeidsongeschikt worden bevonden – 35-minners – worden in staat geacht te werken en daarmee minimaal 65% van het oude salaris te verdienen. De 35-minners zijn te verdelen in twee even grote groepen: mensen voor wie de werkgever de eerste twee ziektejaren het loon heeft doorbetaald ('werknemers') en mensen die in die periode onder de Ziektewet vielen ('vangnetters'). In het kader van SER-afspraken hebben de werkgevers toegezegd zich in te spannen om 35-minners in dienst te houden. Re-integratie van deze groep is daarmee primair de verantwoordelijkheid van de eigen werkgever. Voor de re-integratie van de vangnetters zonder werkgever ligt de verantwoordelijkheid anders. Tijdens de eerste twee ziektejaren zijn de ZW-arboteams van UWV verantwoordelijk en – als het zieke WW'ers betreft – tevens de werkcoaches van het WERKbedrijf. Na afloop van de Ziektewetperiode vindt re-integratie plaats vanuit de WW of WWB. Voor 35-minners zonder deze uitkeringsrechten is geen re-integratieondersteuning ingericht.

(Ex-)werknemers veel vaker aan het werk dan vangnetters

In hoeverre slagen werknemers en vangnetters die minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn, maar veelal wel beperkt in hun functioneren, erin om betaald werk te houden of te verwerven? Wat

³⁵ In de nabije toekomst zal de Inspectie voor Werk en Inkomen soortgelijke vragen proberen te beantwoorden, waarbij ook zieke werknemers worden meegenomen.

kenmerkt degenen die dit lukt en wat degenen die dit niet lukt? Deze vragen staan centraal in deze paragraaf. Uit onze analyses blijkt dat van de werknemers die tussen 2006 en medio 2007 35-minner werden in oktober 2008 64% in loondienst werkt. Bij de vangnetters is dit 41%. Werkenden onderscheiden zich van niet werkenden vooral doordat ze jonger dan 55 jaar zijn, middelbaar of hoger opgeleid zijn en relatief weinig beperkingen hebben. Deze bevinding onderschrijft het belang van optimale re-integratieondersteuning van UWV in de eerste twee ziektejaren.

Werkhervatting komt bij vangnetters langzamer op gang dan bij werknemers

Tussen 2006 en medio 2008 zijn een kleine 18.000 werknemers en ruim 20.000 vangnetters minder dan 35% arbeidsongeschikt bevonden. We bekijken op twee peildata of zij al dan niet inkomen uit loondienst verwerven, namelijk op 31 oktober 2007 en 31 oktober 2008. De informatie over werken is afkomstig uit de Polisadministratie. Zelfstandigen zijn hierin niet opgenomen. Dit heeft als consequentie dat de cijfers die we presenteren het werkelijke aandeel mogelijk licht onderschatten. We geven alleen de uitkomsten weer als de werkpeildatum minimaal vier maanden na de beschikkingsdatum van de arbeidsongeschiktheidsbeoordeling ligt. Dit om er zeker van te zijn dat nagenoeg alle voorgenomen ontslagen (die pas mogelijk worden na twee jaar ziekte) ook gerealiseerd zijn. In figuur 4.3 is het aandeel werkenden in 2008 te zien, waarmee goed de trend in de tijd zichtbaar wordt. In figuur 4.4 is de toename van 2008 ten opzichte van 2007 weergegeven. We kunnen uit de figuren de volgende conclusies trekken:

- Werknemers werken aanzienlijk vaker dan vangnetters (figuur 4.3).
- Werknemers die in de aanloopperiode van de WIA (voor oktober 2006) 35-minner werden - en voor wie minstens 25 maanden zijn verstreken sinds de beschikkingsdatum - zijn minder aan het werk dan de later ingestroomde 35-minners (figuur. 4.3).
- Bij vangnetters is sprake van een stijgende lijn: naarmate men langer 35-minner is, is een groter deel aan het werk. Ook hier zien we echter dat de eerste lichten 35-minners wat minder aan het werk is dan latere lichten (figuur 4.3).
- Bij werknemers is het aandeel werkenden in 2008 niet substantieel gestegen vergeleken met het jaar daarvoor: in 2008 ligt het aandeel werkenden slechts enkele procentpunten hoger dan in 2007. Dit geldt zowel voor de vroege 35-minners als voor degenen die in de eerste helft van 2007 (dus dicht bij de eerste werkpeildatum) zijn ingestroomd als 35-minner. Bij vangnetters zien we juist dat er sprake is van een sterke toename, vooral vlak na de beschikking (figuur 4.4).

De gevonden trends komen in grote lijnen overeen met de enquêteonderzoeken uitgevoerd onder 35-minners binnen zowel de vangnet- als werknemerspopulatie^{36,37,38,39}. Ook Regioplan concludeert op basis van bestandskoppelingen dat de 35-minners die in 2007 de beschikking ontvingen, succesvoller aan het werk blijven en/of komen dan de 2006-groep⁴⁰. *AStri* vindt binnen de groep (gedeeltelijke) WGA'ers dat het 2007-cohort vaker aan het werk komt dan het 2006-cohort, dat vangnetters relatief weinig aan het werk zijn, maar dat nieuwe werkhervatters relatief vaak vangnetters zijn. Deze informatie is afkomstig uit vragenlijsten, die door WGA'ers zijn ingevuld. Waarom de vroege 35-minners minder aan het werk komen weten we niet. Het gemiddelde aantal functionele beperkingen is stabiel over de drie jaren. Mogelijk speelt gewenning bij UWV, werkgevers en/of cliënten aan de nieuwe wet en de bijkomende verantwoordelijkheden een rol. Aan de andere kant kan ook de toenemende krapte op de arbeidsmarkt een rol hebben gespeeld bij het meer binnenhouden en binnenhalen van werknemers met beperkingen in 2007. We zijn dan ook benieuwd naar het effect van de huidige recessie op het aantal nieuwe 35-minners en het aandeel werkenden daarbinnen.

³⁶ C. van Horssen, E. van Doorn. Minder dan 35% arbeidsongeschikt: blijven werken of toch niet? Amsterdam, Regioplan Beleidsonderzoek, 2007.

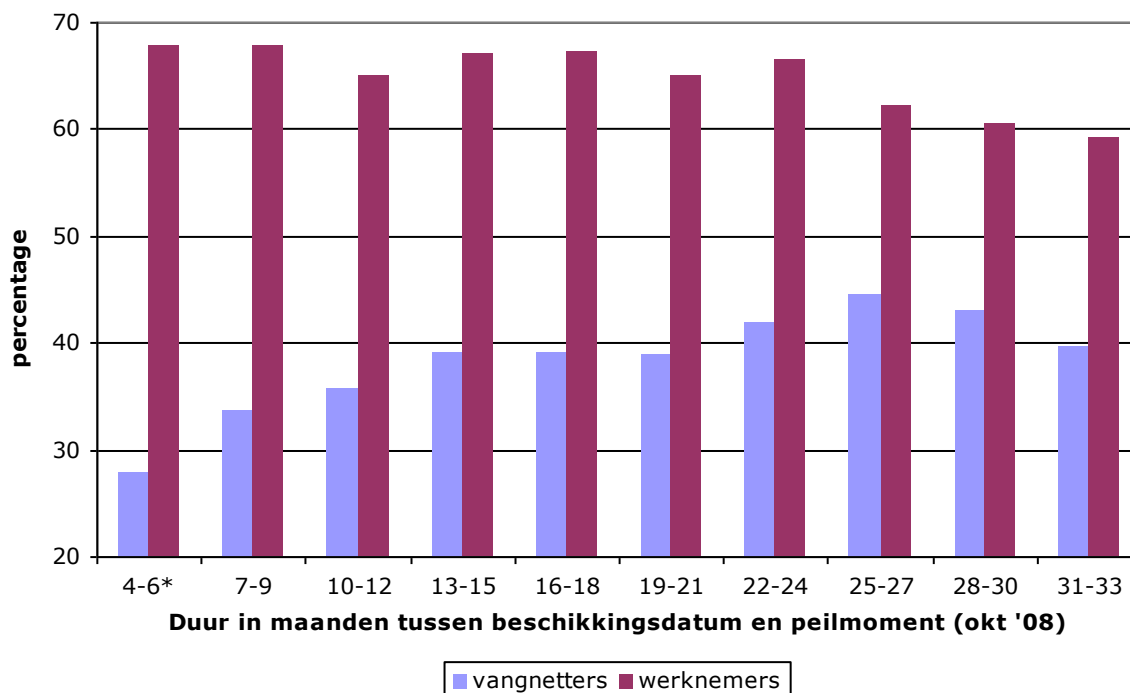
³⁷ C. van Horssen. Geen WIA, wel werk? Vervolgmeting van het onderzoek naar de re-integratie van werknemers die minder dan 35 procent arbeidsongeschikt bevonden zijn verklaard. Amsterdam, Regioplan Beleidsonderzoek, 2008.

³⁸ C.L. van der Burg, P.G.M. Molenaar-Cox. Monitoring WGA-instromers van 2006. Klantvolgonderzoek naar arbeidssituatie, inkomsten en beleving van begeleiding door UWV 4, 8 en 20 maanden na de WIA-beoordeling. Een eerste inventarisatie. Leiden: *AStri*, 2009.

³⁹ C.L. van der Burg, P.G.M. Molenaar-Cox. Monitoring WGA-instromers van 2007. Situatie 4 en 8 maanden na de WGA-toekenning. Klantvolgonderzoek naar arbeidssituatie, inkomsten en beleving van begeleiding door UWV na de WIA-beoordeling. Leiden: *AStri*, 2009.

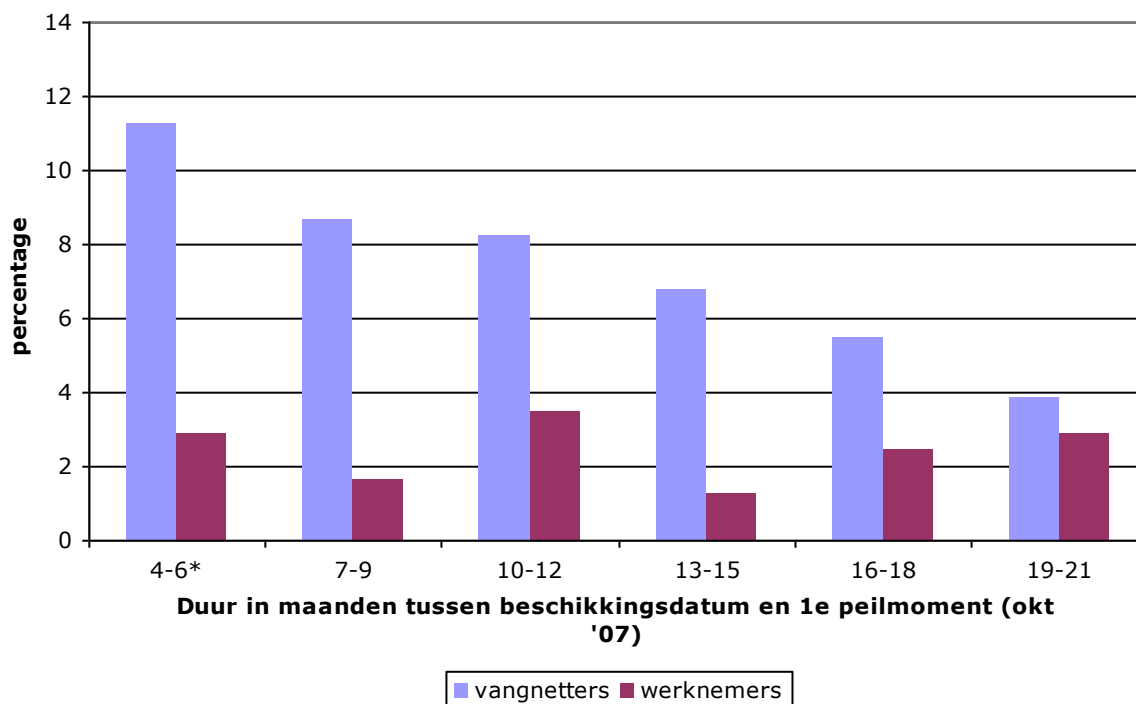
⁴⁰ S.T. Slotboom, C. van Horssen. 35-min op weg naar werk. De arbeidsmarktpositie van 35-minners vanaf 2006. Amsterdam: Regioplan, 2009.

Figuur 4.3 Percentage werkenden onder 35-minners oktober 2008 als functie van duur sinds beschikingsdatum: vangnetters versus werknemers



* Het betreft hier groepen die op verschillende momenten een beschikking hebben gekregen. Eerst vermelde groep (4-6) heeft een beschikking gekregen in het 2^e kwartaal van 2008, laatst vermelde groep (31-33) in het 1^e kwartaal van 2006.

Figuur 4.4 Verschil in aandeel 35-minners met werk oktober 2008 t.o.v. een jaar eerder als functie van duur sinds beschikking: vangnetters versus werknemers



* Het betreft hier groepen die op verschillende momenten een beschikking hebben gekregen. Eerst vermelde groep (4-6) heeft een beschikking gekregen in het 2^e kwartaal van 2007, laatst vermelde groep (19-21) in het 1^e kwartaal van 2006.

Van 35-minners 2006-medio 2007 werkt ruim de helft in 2008, vangnetters veelal op tijdelijke contracten

Van de werknemers die tussen 2006 en medio 2007 35-minner werden is oktober 2008 64% werkzaam. Bij de vangnetters is dit 41%. In totaal werkt iets meer dan de helft (52%) van de 35-minners op dat moment. Er is een groot verschil in duurzaamheid van de arbeidscontracten tussen beide groepen. Van de werknemers heeft ongeveer driekwart (74%) een contract voor onbepaalde tijd, van de vangnetters is dit slechts eenderde (35%). Van de werkende vangnetters werkt 20% bij of via een uitzendbedrijf, van de werknemers 5%. De één na grootste sector waar vangnetters terecht komen is de zorgsector (15%). Voor de werknemers is dit de grootste sector, van hen werkt eveneens 15% hier. De één na grootste sector voor werknemers is de sector 'overheid, onderwijs en wetenschappen', waar 7% werkt.

Ouderen en laag opgeleiden veel minder aan het werk

Wat zijn de demografische kenmerken van de werkenden? We zien hier de inmiddels bekende patronen in grote lijnen terug (tabel 4.10). Tussen mannen en vrouwen is er weinig verschil, maar gemiddeld genomen zijn mannen wat vaker aan het werk. Wat leeftijd betreft is er wel een duidelijk verschil: 55-plussers komen beduidend minder aan het werk dan de jongere leeftijdsgroepen. Bij de werknemers maakt leeftijd verder niet uit voor de kans op werk: binnen alle leeftijdsgroepen – voor zover jonger dan 55 jaar – is ongeveer tweederde aan het werk. Bij de vangnetters ligt dit anders. Hier geldt: hoe jonger, hoe vaker aan het werk. Laag opgeleide 35-minners (tot enkele jaren vmbo) zijn beduidend minder aan het werk dan de hoger opgeleiden, zowel bij de werknemers als bij de vangnetters. Degenen met alleen een afgeronde vmbo-opleiding komen iets minder aan het werk dan de hogere niveaus, maar dit verschil is klein.

Tabel 4.10 Percentage 35-minners (beschikkingen 2006-medio 2007) dat oktober 2008 werkt, naar achtergrondkenmerken

	werk- nemers n=10.661	uitzend n=1.644	EDV n=5.429	WW n=4.454	totaal n=23.060
geslacht					
mannen (46%)	67	48	45	38	53
vrouwen (54%)	61	48	44	32	50
leeftijdsgroep					
<25 jaar (4%)	64	62	58	51	59
25-34 jaar (21%)	66	54	52	46	56
35-44 jaar (29%)	68	48	46	41	55
45-55 jaar (31%)	66	39	39	32	52
>55 jaar (15%)	49	27	24	16	35
opleidingsniveau					
lager onderwijs (lo) niet afgerond (3%)	48	33	24	18	30
Lo of niet afgerond lbo,mavo (27%)	48	45	38	31	41
vmbo, mbo basis (35%)	63	49	46	37	52
niet afgerond mbo,havo,vwo (14%)	69	57	51	39	58
afgerond mbo,havo,vwo (14%)	73	58	51	41	60
HBO (6%)	71	56	49	44	61
WO (1%)	69	57	56	34	60
totaal	64	48	44	35	52
vangnetters totaal				41	

Hoe meer functionele beperkingen, hoe minder aan het werk

De arbeidsongeschiktheidsdiagnose is niet van grote betekenis voor de kans op werkhervatting. Het minst aan het werk zijn vangnetters met een 'harde' psychische diagnose, het meest aan het werk zijn werknemers met hart- en vaatziekten, kanker of één van de 'overige diagnoses' (tabel 4.11). Een grotere rol speelt het aantal en het type functionele beperkingen zoals vastgesteld bij de claimbeoordeling. Hoe minder beperkingen, hoe vaker men aan het werk is. Dit geldt zowel voor werknemers als voor vangnetters. Wat de aard van de beperkingen betreft, men is vooral bij een combinatie van psychische en fysieke beperkingen minder vaak aan de slag.

Tabel 4.11 Percentage 35-minners (beschikkingen 2006-medio 2007) dat oktober 2008 werkt, naar kenmerken van de beperkingen

	werk- nemers n=10.661	uitzend n=1.644	EDV N=5.429	WW n=4.454	totaal n=23.060
type diagnose					
onbekend (4%)	56	55	53	25	50
hart- en vaatziekten/kanker (12%)	68	48	43	33	56
psychisch 'zacht' (10%)	60	52	47	36	50
psychisch 'hard' (19%)	59	49	41	39	47
bewegingsapparaat (43%)	64	47	46	34	52
overig (12%)	67	48	44	32	53
aantal beperkingen FML					
0-7 beperkingen (31%)	75	54	52	47	63
8-15 beperkingen (35%)	66	51	45	38	53
>15 beperkingen (34%)	52	39	37	27	41
type beperkingen					
psychisch (13%)	59	49	44	43	49
fysiek (55%)	66	47	46	34	53
combi psychisch en fysiek (19%)	51	47	37	29	41
geen beperkingen of alleen tijd (13%)	77	57	51	48	66

Bij werknemers zijn beperkingen het meest bepalend, bij vangnetters de leeftijd

Wat is nu het meest bepalend voor werken, als wordt gecorrigeerd voor onderlinge samenhang tussen de zes onderzochte factoren: leeftijd, geslacht, opleidingsniveau, aantal beperkingen, type beperkingen of diagnose? We onderzoeken dit met behulp van logistische regressieanalyse, voor werknemers en vangnetters apart.

Bij de **werknemers** is het totaal aantal beperkingen de krachtigste voorspeller voor werken, gevolgd door het opleidingsniveau en de diagnosegroep. De leeftijd komt op de vierde plaats wat voorspelkracht betreft.

Bij de **vangnetters** is de krachtigste voorspeller voor werkherhervatting de leeftijd, gevolgd door het aantal beperkingen en het opleidingsniveau.

Conclusie en kennisvragen

Deze analyse bevestigt de uitkomsten uit eerdere onderzoeken dat werkgevers er maar deels in slagen hun 35-minners binnen boord te houden of elders te plaatsen (tweede spoor). Ongeveer een derde is na verloop van tijd zonder werk. Meer dan gemiddeld betreft dit laag opgeleiden, 55-plussers en mensen met relatief veel functionele beperkingen. Deze groepen staan ook vanuit de WW bekend als moeilijk te re-integreren, mede omdat ze niet gewild zijn bij werkgevers. Bij de werknemers is het aandeel werkenden tussen 2007 en 2008 weinig gestegen. Bij de vangnetters is een grotere toename zichtbaar. De werkherhervatting van deze groep komt ook veel trager op gang dan bij de werknemers. Het aandeel werkenden onder de vangnetters blijft in de eerste drie jaar van het WIA-regime nog sterk achter bij dat van de werknemers en bovendien werkt de meerderheid nog op een tijdelijk contract. Ook hier zien we dat lager opgeleiden, ouderen en degenen met de meeste beperkingen het relatief slecht doen. Deze bevinding onderschrijft het belang van optimale re-integratie-ondersteuning van UWV in de eerste twee ziektejaren. Na afloop van die periode heeft immers niet iedere 35-minner meer recht op WW en daarmee op een dergelijke ondersteuning. In een volgende UKV zullen we nagaan welk deel van de werkende en de niet werkende 35-minners via de WW re-integratieondersteuning heeft ontvangen. Ook zullen we nagaan in hoeverre de werkenden steeds dezelfde personen zijn (werkbehouders), dan wel in hoeverre uitvallers 'gecompenseerd worden' door nieuwe werkherhatters.

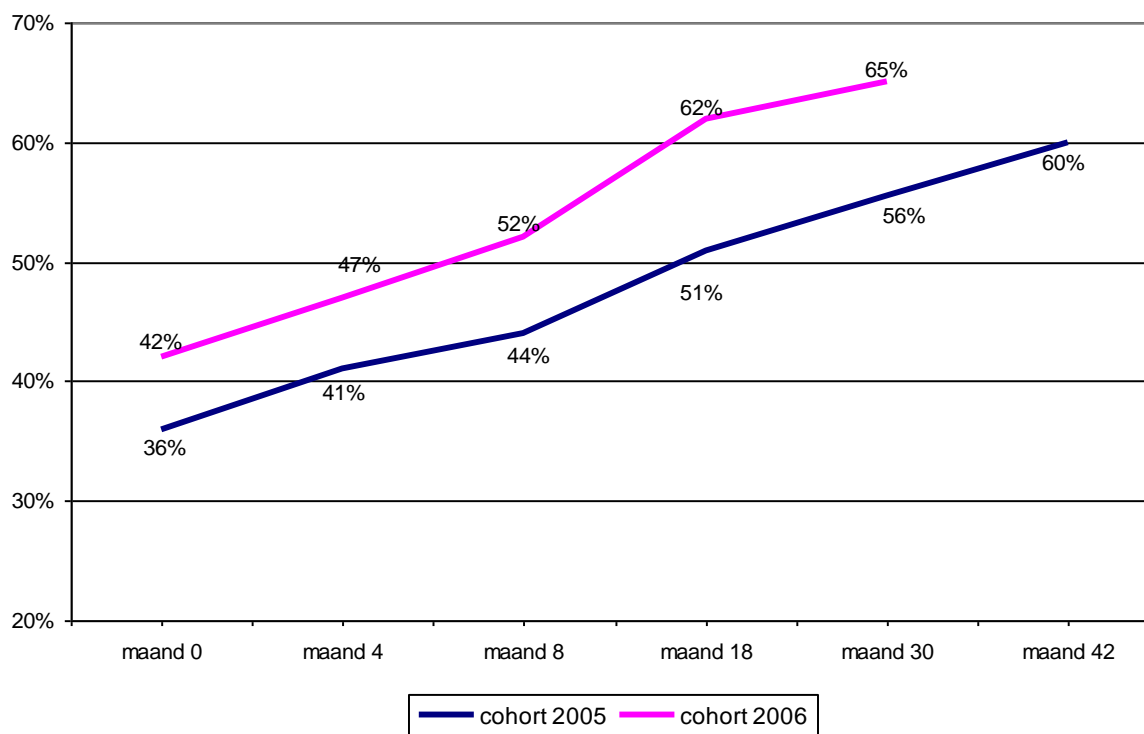
4.5 Arbeidsmarktpositie van herbeoordeelde WAO'ers

In april 2008 verscheen het eindrapport van het vragenlijstonderzoek naar de inkomens- en arbeidsmarktpositie van herbeoordeelde WAO'ers van wie de uitkering verlaagd of beëindigd is. Het betrof de ontwikkelingen 4, 8 en 18 maanden na ontvangst van de beschikking, bij herbeoordeelden die medio 2005 en medio 2006 de uitslag ontvingen. Dit rapport is naar de Tweede Kamer gestuurd, met de aantekening dat nog een extra meting verricht zou worden. Dit om inzicht te geven in de ontwikkeling van de arbeidsmarktpositie na 30 respectievelijk 42 maanden. In deze paragraaf beschrijven we de uitkomsten van deze extra meting⁴¹. De belangrijkste conclusie uit dit onderzoek is dat zowel het aandeel werkenden als de duurzaamheid van de arbeidsrelaties sinds de vorige peiling is gestegen.

Werkhervatting van de totale groep herbeoordeelden

Van de herbeoordeelden van wie de uitkering in 2005 verlaagd of beëindigd is, is eind 2008 60% aan het werk (zie figuur 4.5). Op het moment van herbeoordeling was dit 36% en na anderhalf jaar 51%. Van de herbeoordeelden uit 2006 is eind 2008 65% aan het werk, tegenover 42% bij herbeoordeling en 62% anderhalf jaar nadien. Hier vertoont zich een duidelijk stijgende lijn.

Figuur 4.5 Percentage werkenden in de loop der tijd, binnen het 2005- en 2006-cohort



Duurzaamheid van de arbeidsrelaties gestegen

Van de mensen die na de herbeoordeling weer aan de slag zijn gegaan, had anderhalf jaar na de herbeoordeling bijna de helft een duurzame arbeidsrelatie. Het betreft een dienstverband van minstens 6 maanden met uitzicht op verlenging (47% binnen de 2005-groep en 43% binnen de 2006-groep). Eind 2008 ligt dit aandeel duidelijk hoger: 71% van de werkhervatters binnen de 2005-groep en 60% binnen de 2006-groep heeft dan een vast of langdurig dienstverband.

Toenemende werkhervatting van de groep niet-werkenden

Van de herbeoordeelden van wie de uitkering is verlaagd of beëindigd en die tijde van de herbeoordeling niet werken, heeft 11% uit de 2005-groep na 4 maanden het werk hervat, na 8 maanden 20%, na 18 maanden 32% en na 42 maanden 43%. Van de niet-werkenden uit de 2006-groep

⁴¹ C.L. van der Burg, E.E.M. Maurits. Werkhervatting na herbeoordeling. Duurzaamheid van de werkhervatting 3½ respectievelijk 2½ jaar na de uitslag. Leiden: AStri, 2009.

heeft na 4 maanden 12% weer werk, na 8 maanden 24%, na 18 maanden 37% en na 30 maanden zien we een stijging tot 45%. Het aandeel werkhervatters vertoont in beide cohorten dus een continu stijgende lijn.

Tabel 4.12 Percentage werkhervatting van niet-werkenden binnen het 2005- en 2006-cohort

Peilmoment	maand 0	maand 4	maand 8	maand 18	maand 30	maand 42
kalendermaand	mei	september	Januari	november	november	november
cohort 2005	0%	11%	20%	32%	-	43%
cohort 2006	0%	12%	24%	37%	45%	-

Werkbehoud en realisatie

Van de herbeoordeelden die werken op het moment van uitkering heeft 4 maanden na ontvangst van de uitslag 93% van de 2005-groep nog steeds werk, na 8 maanden nog 89% en na 18 maanden nog 82%. Circa 42 maanden na de uitslag is dit aandeel weer gestegen tot 89%. Dit betekent dat vergeleken met de vorige meting na een tijdelijke uitval weer meer mensen aan het werk zijn. Van de werkenden uit de 2006-groep heeft 4 maanden na de uitslag 96% nog steeds werk, na 8 maanden is dit nog 94% en na 18 maanden nog steeds 94%. Zo'n 30 maanden na de uitslag is dit onveranderd gebleven: nog steeds 94% heeft werk. Vanaf 8 maanden na de herbeoordeling is het aandeel werkbehouders dus constant gebleven.

Tabel 4.13 Percentage dat werk behoudt na herbeoordeling binnen de 2005- en 2006-cohort

Peilmoment	maand 0	maand 4	maand 8	maand 18	maand 30	maand 42
kalendermaand	mei	september	januari	november	november	november
cohort 2005	100%	93%	89%	82%	-	89%
cohort 2006	100%	96%	94%	94%	94%	-

Terugkeerkansen van niet-werkenden naar werk zijn op korte termijn beperkt

De herbeoordeelden die na 30 respectievelijk 42 maanden niet werken, bestaan uit personen die ten tijde van de herbeoordeling ook niet werkten (de niet-hervatters) en personen die destijds wel werk hadden, maar dit inmiddels hebben verloren (de werkverliezers). Van de niet-hervatters heeft circa een vijfde na de herbeoordeling nog wel het werk hervat, maar is dit inmiddels weer kwijt geraakt. Voor de meeste niet-hervatters lijken de terugkeerkansen naar werk op korte termijn beperkt. Slechts een klein deel, 12% in de 2005-groep en 16% in de 2006-groep, acht terugkeer naar werk binnen een jaar waarschijnlijk. Een in beide cohorten ongeveer twee keer zo grote groep verwacht niet meer terug te keren in werk. De grootste groep, 63% binnen de 2005-groep en 51% binnen de 2006-groep, sluit (op langere termijn) terugkeer naar werk niet uit. Van de werkverliezers – dit betreft een zeer kleine groep – acht ongeveer eenderde terugkeer naar werk binnen een jaar waarschijnlijk. Nog eens eenderde sluit (latere) terugkeer naar werk niet uit. De werkverliezers schatten hun terugkeerkansen dus wat gunstiger in dan de niet-hervatters.

Kwart niet-werkenden 2005-groep ontvangt geen enkele uitkering

Van de niet-werkenden uit 2005 ontvangt een kwart na 42 maanden geen enkele uitkering meer, terwijl de rest nog een of meer uitkeringen ontvangt. Bij een kwart betreft dit een WW-uitkering, bij 10% bijstand, bij bijna de helft WAO en bij 9% een Ziektewetuitkering, waarmee deze laatste groep een beroep doet op het vangnet. In de 2006-groep heeft eveneens 10% een bijstandsuitkering. Het aandeel met WW is in deze recenter herbeoordeelde groep duidelijk hoger: 39%. Ook het aandeel met een WAO-uitkering ligt iets hoger. Het aandeel zonder uitkering is 18 procent.

Herbeoordeelden nog enkele jaren gevolgd via monitor Arbeidsbeperkten en Werk

Zowel het aandeel werkenden als de duurzaamheid van de arbeidsrelaties stijgt gedurende de eerste jaren na de herbeoordeling. De hierboven beschreven resultaten zijn behaald in een periode van hoogconjunctuur. Mogelijk heeft de huidige crisis negatieve gevolgen voor de ontwikkelingen in werkhervatting van herbeoordeelden. Via de monitor *Arbeidsbeperkten en Werk* zullen we deze ontwikkelingen blijven volgen en hierover rapporteren.

4.6 Aanpassing van functies aan mogelijkheden Wajongeren

Recent is ook in de wetgeving voor 'jonggehandicapten'⁴² de omslag gemaakt van een stelsel dat primair gericht was op financiële ondersteuning, naar een stelsel dat primair gericht is op arbeidsparticipatie. Uitsluitend financiële compensatie van arbeidsongeschiktheid is voortaan voorbehouden aan jongeren, die vanwege hun beperkingen in het geheel niet in staat zijn tot productieve arbeid. In de praktijk zullen dit jongeren zijn die in het geheel niet zelfredzaam zijn en daarom blijvend zijn aangewezen op volledige verzorging. Van de overige jongeren met beperkingen, naar verwachting 75 procent, wordt verwacht dat ze gaan werken of studeren. Studeren zal meestal geen optie zijn vanwege de leerproblemen die nu juist kenmerkend zijn voor de overgrote meerderheid van de 'Wajongpopulatie'. Ze moeten dus aan het werk. Maar wat is daar voor nodig?

Van aanbodversterking naar vraagversterking

Tot nu toe heeft het accent in re-integratiebeleid en uitvoering voor arbeidsgehandicapten vooral gelegen in *aanbodversterking*: activeren, motiveren, trainen, scholen, ondersteunen en coachen van mensen met beperkingen, die op zoek moeten naar passend werk. Bij herbeoordeelde WAO-ers⁴³ en WIA-35-minners⁴⁴ zijn met deze aanbodversterkende inspanningen behoorlijke resultaten geboekt. Bedacht moet echter worden dat het hier gaat om mensen die ondanks hun gezondheidsproblemen en beperkingen in functioneren, toch regulier werk kunnen uitvoeren in gangbare arbeid. Dat is immers het criterium waarop ze zijn (her)beoordeeld. Een derde van deze beide groepen werkzoekenden is het (nog) niet gelukt om werk te vinden. Dat lijkt voor een deel samen te hangen met de aard en ernst van de beperkingen (zie paragrafen 4.3 en 4.5), die wellicht ingrijpendere aanpassing van werk vereisen. Voor de meeste Wajongers is de noodzaak van baan-aanpassingen in ieder geval aanwezig. Om hen ook daadwerkelijk te laten participeren in betaalde arbeid is er vooral meer aandacht nodig voor *vraagversterking*: activeren, motiveren, adviseren en ondersteunen van *werkgevers*, opdat zij ook deze werkzoekenden duurzaam in hun bedrijf kunnen en willen opnemen. Deze werkzoekende jongeren zijn immers aangewezen op werk dat is *afgestemd* op hun individuele, beperkte mogelijkheden.

Van gangbare arbeid naar passende arbeid

De 'Wajong'-doelgroep bestaat uit jongeren die niet in staat zijn om, zonder meer, regulier werk uit te voeren. Het zijn jongeren van wie verzekeringsartsen en de arbeidsdeskundigen van UWV immers hebben vastgesteld, dat ze niet in staat zijn tot het verrichten van *gangbare arbeid*. Gangbare arbeid is het criterium voor alle arbeidsongeschiktheidswetten in Nederland. Kortweg houdt dit criterium in, arbeid 'as is': veel voorkomende, bestaande functies in bedrijven en instellingen, zonder rekening te houden met de mogelijkheid van aanpassingen en voorzieningen. Juist die aanpassingen en voorzieningen zijn voor deze jongeren absolute voorwaarden om ook productieve arbeid te verrichten. Ze kunnen bestaande functies niet volledig uitoefenen, maar van sommige functies wel degelijk bepaalde onderdelen en afzonderlijke taken. Daarnaast zijn deze jongeren aangewezen op meer dan gebruikelijke (gangbare) begeleiding en toezicht, soms ook op aangepaste werktijden en in een aantal gevallen tevens op technische voorzieningen. Hun arbeidsparticipatie staat of valt dus met de mogelijkheden die bedrijven kunnen bieden voor dit type werk en werkomgeving, dat wil zeggen in hoeverre zij deze jongeren *bij hen passende arbeid* kunnen bieden.

Van exclusieve naar inclusieve arbeidsorganisatie

Om op voldoende schaal voor de 'Wajong'-doelgroep passende arbeid te realiseren zijn veranderingen in de traditionele werkorganisatie noodzakelijk. Gebruikelijk is immers, om via werving en selectie de meest geschikte kandidaten voor bestaande functies aan te trekken. Traditionele arbeidsorganisaties zijn daarom *exclusief* ingericht: bestaande functies zijn ontworpen voor gezonde werknemers zonder beperkingen in functioneren, met een adequate opleiding en werkervaring. Effectieve inschakeling van werknemers met beperkingen veronderstelt een nieuw type organisatie, de *inclusieve* arbeidsorganisatie. De inclusieve arbeidsorganisatie heeft een ander vertrekpunt voor arbeidsdeling: de hele range van verschillen in mogelijkheden van werknemers. Alle beschikbare arbeidspotentieel moet kunnen worden ingezet, al naar gelang het aanbod op de lokale arbeidsmarkt en de doelstellingen van de onderneming. Niet alleen kenniswerkers en vakmensen

⁴² Jongeren die vanwege hun beperkingen niet in staat zijn om met 'gangbare arbeid' ten minste 75 procent van het minimumloon te verdienen, de huidige Wajongpopulatie.

⁴³ AStri (2008): 'Eindrapportage Herbeoordeeld...en dan? Stand van zaken achttien maanden na de uitslag 2005 en 2006', AStri, Leiden.

⁴⁴ Regioplan (2008) 'Geen WIA, wel werk? Vervolgmeting van het onderzoek naar re-integratie van werknemers die minder dan 35 procent arbeidsongeschikt zijn beoordeeld', Regioplan Beleidsonderzoek, Amsterdam

maar ook mensen met beperkingen moeten met behulp van bij hen passende omstandigheden en mogelijkheden op economisch rendabele wijze kunnen bijdragen aan de producten of diensten van het bedrijf. Een inclusieve arbeidsorganisatie moet dus flexibel zijn, om de arbeidsdeling aan te kunnen passen aan de diversiteit in talenten van (potentiële) werknemers, en om daarin tot een optimale productieve mix te komen. Dit noodzakelijke aanpassingsvermogen stelt beduidend hogere eisen aan de arbeidsorganisatie dan tot dusver gebruikelijk. Gezien de demografische ontwikkelingen (de vergrijzing) en als gevolg daarvan de verwachte structurele krapte op de arbeidsmarkt, na de huidige economische crisis, zal organisatievernieuwing gericht op meer inclusiviteit in de toekomst voor veel bedrijven geen vrijblijvende keuze meer zijn. Uitsluitend 'hire and fire' is geen optie meer op een arbeidsmarkt die onvoldoende aanbod van 'pasklare' werknemers heeft. Bedrijven zullen tegen die tijd in staat moeten zijn om ook werknemers met beperkte mogelijkheden productief in te zetten.

Vertrekpunt: huidige arbeidspositie 'Wajong'-populatie

De huidige arbeidsparticipatie en het arbeidspotentieel van Wajongers is eerder door het Kenniscentrum van UWV beschreven⁴⁵. Globaal gesproken werkt een kwart van alle jongeren met beperkingen, 14% in beschutte arbeid (WSW) en 11% in reguliere bedrijven. In reguliere bedrijven werken zij vooral als hulpkracht of assistent, zoals in hoveniersbedrijven, de horeca, supermarkten, schoonmaakbedrijven et cetera. De beschikbare gegevens laten niet toe dat er een onderscheid kan worden gemaakt naar type arbeidscontract (stage, werkervaringsplaats, reguliere aanstelling). Er is bovendien weinig bekend over de oplossingen die in de praktijk zijn ontwikkeld om inschakeling van jongeren met beperkingen mogelijk te maken. Momenteel loopt er een aantal onderzoeken op dit terrein. Bekend is wel, dat de arbeidsparticipatie vaak niet duurzaam is: de helft van de plaatsingen waarbij een job coach is ingezet, is binnen 6 maanden al weer beëindigd⁴⁶.

Initiatieven vraagversterking ten behoeve van de Wajong-populatie

Het georganiseerde bedrijfsleven in Nederland⁴⁷ heeft inpassing van jongeren met beperkingen als 'maatschappelijke opdracht' gedefinieerd. Aanpassing van werkplek en/of functie (job-carving) en het anders organiseren van werk wordt in dat verband als één van de succesfactoren genoemd. Werkgevers en werknemers worden opgeroepen om inschakeling van deze doelgroep te bevorderen middels afspraken op het niveau van de bedrijfstak (CAO) en het bedrijf (OR). Op het niveau van afzonderlijke ondernemingen is er echter nog weinig ervaring met dit nieuwe type werknemer.

Wajong-bedrijfsadvies voucher

De meeste jongeren uit de doelgroep hebben leerproblemen en hebben een vorm van bijzonder onderwijs gevolgd. Zij hebben vooral baat bij leren in de praktijk, door de vereiste handelingen na te doen en daadwerkelijk te oefenen. Daarom zijn zij voor het ontwikkelen van hun vaardigheden vooral aangewezen op 'learning on the job'. Negentig procent van hen heeft geen specifieke lichamelijke beperkingen. Ze hebben bijna allemaal problemen met sociaal functioneren. Een kwart heeft bovendien (aanzienlijke) problemen met zelfstandig functioneren en een kwart heeft daarbij ook nog cognitieve problemen (concentratie, geheugen). Desondanks moeten de meesten in staat worden geacht tot het verrichten van eenvoudige werkzaamheden, *elementaire taken*, in een gestructureerde werkomgeving met niet te veel afleiding en voldoende begeleiding. Afzonderlijke elementaire taken kunnen gecombineerd worden tot elementaire functies, die passend zijn voor een specifieke (groep) jongere(n).

Om ondernemers in het MKB (midden- en kleinbedrijf) te stimuleren om gericht te onderzoeken of er in hun bedrijf zinvol productieve mogelijkheden zijn te creëren voor jongeren met beperkingen, wordt momenteel door SZW in samenwerking met UWV het 'Wajong-bedrijfsadvies voucher' ontwikkeld⁴⁸. Het is de bedoeling dat vanaf september MKB-ondernemers met deze waardebon een externe deskundige kunnen inschakelen, om hun bedrijf te laten doorlichten op de (potentiële) aanwezigheid van *elementaire taken* die geschikt kunnen zijn voor bepaalde jongeren uit de Wa-

⁴⁵ UWV (2008), 'De participatiemogelijkheden van de Wajonginstroom', Kenniscentrum UWV, www.uwv.nl

⁴⁶ APE (2008), 'Evaluatie Jobcoaching', APE, Den Haag.

⁴⁷ SER (2007), 'Meedoen zonder beperkingen – meer participatiemogelijkheden voor jonggehandicapten', Sociaal Economische Raad, publicatienummer 07/06.

STAR (2008), 'Aanbeveling Stichting van de Arbeid gericht op de bevordering van de participatie van jonggehandicapten in het Nederlandse bedrijfsleven', Stichting van de Arbeid, Den Haag.

⁴⁸ Dit initiatief is genomen na een voorstel daartoe van CrossOver, Kenniscentrum jongeren met beperkingen en werk.

jong-populatie. Het bedrijfsadvies zal ook aandacht moeten besteden aan de bedrijfscultuur en de benodigde voorbereiding en training van het zittende personeel, om succesvol te kunnen werken met een nieuwe collega met beperkingen in functioneren. In de zomermaanden van 2009 worden twee praktijkverkenningen uitgevoerd met deze aanpak: de ene in samenwerking met de ondernemerskring Almere, de andere in samenwerking met ondernemers in Noordoost Brabant.

Participatieve werkaanpassing in de Zorg

De gezondheidszorg is een sector waar de komende jaren naar verwachting een bijzonder grote behoefte aan nieuw personeel zal zijn en waar een groot scala aan zeer uiteenlopende taken wordt vervuld. Aan deze vraag naar arbeid zal waarschijnlijk niet kunnen worden voldaan door kandidaten die geschikt zijn voor reguliere bestaande functies. Met de krappe arbeidsmarkt van de afgelopen jaren is in de Zorg al ervaring opgedaan met taak(her)structurering: één op de drie instellingen in de Zorg heeft via taakafsplitsing ruimte gecreëerd voor lager opgeleide werkzoekenden⁴⁹. Een volgende stap, aangepast werk creëren voor werkzoekenden met functionele beperkingen, zal echter verdergaande eisen stellen aan het adaptatievermogen van de arbeidsorganisaties in de Zorg. De Universiteit Maastricht en het Kenniscentrum van UWV hebben gezamenlijk een methodiek ontwikkeld voor *participatieve werkaanpassing* (zie box 4.2). Middels *integrale bedrijfsanalyse* worden in een bedrijf *elementaire taken* opgespoord, beschreven en getypeerd naar relevante eisen. In een vervolgfase kunnen die elementaire taken op verschillende manieren worden gecombineerd tot *elementaire functies*. De uiteindelijke vormgeving van deze functies is sterk afhankelijk van de mogelijkheden van individuele kandidaten met functionele beperkingen én de eisen en mogelijkheden vanuit de bedrijfsvoering.

Box 4.2 Participatieve werkaanpassing in 9 stappen

1. Commitment van bedrijfsleiding en personeelsvertegenwoordiging om nieuwe collega's met beperkingen te integreren in het bedrijf.
2. Integrale analyse van de werkprocessen om elementaire taken op te sporen (long list).
3. Instemming van de bedrijfsleiding om verdere analyse te starten in specifieke onderdelen van het bedrijf, additionele afspraken over randvoorwaarden (kaderstelling).
4. Participatief herontwerp van functies in focusgroepen met werknemers en leidinggevende(n) van de betrokken afdelingen; valideren van de gevonden elementaire taken; ontwikkelen van ideeën voor re-allocatie van bestaande taken om nieuwe elementaire functies te creëren in samenhang met de bestaande functies: elementaire taken per afdeling (short list).
5. Werving en selectie en voorbereiding van kandidaten die over voldoende elementaire bekwaamheden beschikken om de elementaire taken (short list) uit te kunnen voeren, en die hiertoe ook gemotiveerd zijn.
6. Clustering van elementaire taken tot elementaire functies die zijn afgestemd op de individuele kandidaten en op de ontvangende afdeling.
7. Introductie van de kandidaten in hun nieuwe werkomgeving, managen van wederzijdse verwachtingen, initiële training en begeleiding door externe job coach, bij voorkeur overgenomen door collega (mentor) of direct leidinggevende.
8. Regelmatige feedback door coach en leidinggevende; indien nodig opnieuw aanpassingen van de taken totdat een duurzame toestand is bereikt, re-integratie geslaagd, of re-integratie niet geslaagd: nieuwe kandidaat (terug naar stap 5).
9. Evaluatie van het project door bedrijfsleiding en vertegenwoordigers uit de betrokken afdelingen om te bepalen of en zo ja, hoe het project wordt gecontinueerd als reguliere werkwijze.

Cruciaal in deze methodiek is dat voorstellen voor te creëren elementaire functies in nauw overleg met de werkvloer (direct leidinggevende en collega's) worden ontwikkeld. Vandaar: *participatieve werkaanpassing*. Dit is een belangrijke voorwaarde om de arbeidsparticipatie van toekomstige werknemer(s) met beperkingen ook duurzaam succesvol te laten zijn. De randvoorwaarden voor deze vorm van taak(her)structurering worden vooraf vastgesteld op directieniveau, op basis van de resultaten van de integrale bedrijfsanalyse. De fase van bedrijfsanalyse wordt afgesloten met een besluit van de bedrijfsleiding, waarin vastgesteld wordt of, en zo ja op welke afdelingen, in welke omvang en onder welke kaderstellende voorwaarden taak(her)structurering past binnen de bedrijfsvoering.

⁴⁹ Román, A., en Schippers, J. (2008), 'Inzet van lager opgeleiden op de Nederlandse arbeidsmarkt: werkgevers aan zet', OSA-publicatie A233

Om te onderzoeken of – en onder welke voorwaarden – de geschetste aanpak daadwerkelijk een bijdrage kan leveren aan de vervulling van de toekomstige personeelsbehoefte in de Zorg is een praktijkexperiment gewenst. Gezien de vereiste omvang en diversiteit van werkzaamheden is een ziekenhuis de meest aangewezen organisatie voor zo'n experiment. Recent is daarom het experiment 'Een passende baan in het Slotervaart Ziekenhuis' gestart. Het experiment heeft tot doel om in twee jaar tijd voor 100 jongeren met beperkingen een duurzame baan te creëren in dit ziekenhuis, middels toepassing van de methode participatieve werkaanpassing. Het experiment is een samenwerkingsverband van het Slotervaart Ziekenhuis, UWV en de Universiteit Maastricht. De Universiteit Maastricht geeft intensieve wetenschappelijke begeleiding bij het experiment.

Stimulansen voor een *inclusieve* arbeidsorganisatie

Macro-economisch is winstgevendheid te verwachten van een meer inclusieve arbeidsorganisatie vanwege de extra productie (eliminatie van het productieverlies als gevolg van tekort aan arbeid), vanwege het lagere uitkeringsbedrag en hogere economische draagvlak voor de sociale zekerheid. Individuele werkgevers zullen veelal niet op eigen initiatief aan deze organisatievernieuwing beginnen, maar zullen daartoe gestimuleerd moeten worden. Wettelijke verplichtingen, in de vorm van quota bijvoorbeeld, lijken, gelet ook op eerdere ervaringen met de WAGW, niet de aanpak die het best past bij de Nederlandse arbeidsverhoudingen. De toepassingsmogelijkheden van bestaande instrumenten als loondispensatie, loonkostensubsidie, premiekortingen en no-riskpolis lijken wel goede aanknopingspunten te bieden. Aan de bekendheid van werkgevers met deze regelingen valt nog veel te verbeteren, is onder andere ook weer gebleken tijdens de eerste verkenningen met het Wajong-bedrijfsadvies voucher. Daarnaast is het ook mogelijk om langs de inkoopweg incentives te bieden voor deze vorm van maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO). Tot nu toe worden inkoopvoorwaarden vooral gericht op duurzaamheidsaspecten van diensten en producten. Inkoop vanuit de publieke sector kan echter ook worden gehanteerd als hefboom om arbeidsplaatsen te creëren bij marktpartijen voor (groepen) werkzoekenden die ze anders uit zich zelf niet zouden aantrekken als werknemer⁵⁰. 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 waarvoor werkaanpassingen moeten worden verricht. Daardoor worden minder productieve, of minder productief geachte werknemers aantrekkelijk(er) voor bedrijven, die voor het realiseren van hun winstdoelstelling (mede) zijn aangewezen op overheidsopdrachten en –bestellingen.⁵¹

⁵⁰ 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).

⁵¹ Zie ook UKV 2008-III, hoofdstuk 7.

5 Werk

Ervaringen van werkgevers

Het Kenniscentrum heeft onderzoek laten uitvoeren naar de overwegingen en ervaringen van werkgevers met het aannemen van personeel met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. In dit onderzoek is aan werkgevers gevraagd in hoeverre er mogelijkheden zijn om bij de vervulling van een vacature af te wijken van de gevraagde functie-eisen. Als we kijken naar de eisen voor aanname, dan blijken vakkennis, opleiding, communicatieve vaardigheden en motivatie het meest door werkgevers te worden genoemd. Daarvan blijkt met name motivatie een eis te zijn waarvoor werkgevers weinig alternatieven zien. Ook minder genoemde, maar, afhankelijk van de functie, essentiële en fundamentele eisen als beheersing van de Nederlandse taal en het bezit van een rijbewijs vormen, zodra genoemd, doorgaans 'harde' eisen. Dit geldt ook voor vaardigheden die moeilijk via een cursus of scholing zijn aan te leren, zoals flexibiliteit en accuratesse. Voor zeer gerichte, functiespecifieke eisen als werken in ploegendienst of onregelmatig werken zien werkgevers evenmin veel alternatieven. In algemene zin geldt: hoe specifieker de eis, hoe harder de eis. Uit de antwoorden blijkt overigens dat werkgevers afsplitsing van taken of de bereidheid te werken tegen een lager loon nauwelijks als alternatief zien als niet aan de functie-eisen wordt voldaan.

Een kwart tot de helft van de ondervraagde werkgevers blijkt ervaring te hebben met het aannemen van werkzoekenden met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Het gaat daarbij om vier groepen werkzoekenden: ouderen (45-plussers), fysiek beperkten, beperkt inzetbaren en langdurig (langer dan een half jaar) werklozen. Bijna de helft van de onderzochte werkgevers (45 procent) blijkt zowel goede ervaringen te hebben met het aannemen van personen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt als te overwegen een volgende keer weer iemand met een grotere afstand aan te nemen. Afgaande op de voorkeuren van werkgevers lijken de perspectieven voor 45-plussers en langdurig werklozen daarbij iets gunstiger dan voor fysiek beperkten en beperkt inzetbaren.

Ervaringen met brugbanen

Ook uit onderzoek naar de zogenoemde brugbanen blijkt dat werkgevers die (recent) ervaring hebben met het aannemen van, in dit geval, arbeidsgehandicapten, eerder dan andere werkgevers geneigd zijn weer een arbeidsgehandicapte aan te nemen, in dit geval op een brugbaan. Zo verwacht van de werkgevers die eerder een brugbaan hebben geopend een kwart dat het komende jaar weer te doen en van de werkgevers die anderszins een arbeidsgehandicapte in dienst hebben genomen verwacht 20% dat. Van de overige werkgevers die recent een vacature hadden, verwacht slechts 1% iemand het komende jaar op een brugbaan aan te nemen.

Het gaat bij de brugbanen om een regeling die werkgevers een subsidie van maximaal 50% van het minimumloon biedt, mits de werkgever een aSB-herbeoordeelde voor minimaal 12 maanden in dienst neemt en de intentie heeft deze ook na de subsidieperiode in dienst te houden. Uit het verrichte onderzoek komt naar voren dat de voorlichting over de regeling voor verbetering vatbaar is. Dit geldt vooral de bekendheid met de regeling. Zo blijkt slechts een kwart van de werkgevers van de regeling te hebben gehoord.

De herbeoordeelde die op een brugbaan zijn geplaatst, zijn over het algemeen erg tevreden met hun werk. Zij ervaren ook weinig knelpunten. Hierbij moet wel worden aangetekend dat de herbeoordeelde die werken gemiddeld een minder grote afstand tot de arbeidsmarkt lijken te hebben dan degenen die (nog) geen werk hebben gevonden. Overigens werkt zo'n 60% in een relatief kleine parttime baan van maximaal 24 uur per week.

De werkgevers zijn overwegend goed te spreken over het functioneren van de op een brugbaan aangenomen herbeoordeelde. Zo acht driekwart van de werkgevers de arbeidsproductiviteit van de herbeoordeelde (minstens) even hoog als die van collega's, slechts 10 procent denkt dat het ziekteverzuim boven het gemiddelde ligt en slechts een kwart dat het risico op uitval bovengemiddeld is. Bijna alle werkgevers zijn van mening dat de motivatie op of boven het niveau van collega's ligt. Deze ervaringen steken gunstig af bij die van andere werkgevers die recent een gedeeltelijk arbeidsongeschikte hebben aangenomen. Dit blijkt ook als wordt gekeken naar de werkplekaanpassingen die zijn verricht: minder dan de helft van de brugbaanwerkgevers heeft zulke aanpassingen verricht, tegen 80 procent van de overige werkgevers. Dit roept wel de vraag op in hoeverre de verstrekte loonkostensubsidie een noodzakelijke voorwaarde voor herintrede vormt. Bijna een kwart van de werkgevers geeft aan dat de herbeoordeelde zonder loonkostensubsidie niet zou zijn aangenomen. Ook geeft bijna de helft aan dat de financiële aantrekkelijkheid van de regeling een (grote) rol speelde bij de aanname. Bij veruit de meeste werkgevers ging het echter primair om de geschiktheid van de kandidaat. Niettemin kan voorzichtig worden geconcludeerd dat de brugbaanregeling in grofweg de helft van de gevallen de bereidheid tot aanname positief heeft beïnvloed.

5.1 Overwegingen van werkgevers

Het aantal openstaande vacatures is in het eerste kwartaal van 2009 met ongeveer 50.000 afgenomen⁵², terwijl het aantal werklozen juist fors is gestegen. Het wordt dus steeds lastiger om werklozen weer aan het werk te krijgen. Werkcoaches hebben inzicht nodig in de sectoren en functies waar zich nu vacatures bevinden, waar op termijn vacatures zijn te verwachten en in de eisen die werkgevers aan hun toekomstig personeel stellen. Deze kennis is echter nog niet voldoende om UWV klanten te bemiddelen en te re-integreren, zeker niet als het gaat om klanten met een wat grotere afstand tot de arbeidsmarkt. De werkgever bepaalt uiteindelijk wie hij wel of niet aanneemt en daarbij spelen ook allerlei overwegingen een rol die niet in een vacaturetekst zijn te vatten.

Meer inzicht verkrijgen in de overwegingen, criteria en belemmeringen van de werkgever bij het zoeken, selecteren en in dienst nemen van personeel in het algemeen en van werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt in het bijzonder. Dat is de aanleiding geweest voor het Kenniscentrum van UWV om een kwantitatief onderzoek onder werkgevers te laten uitvoeren. Wat levert dit onderzoek op? Ten eerste een beeld van de eisen die werkgevers stellen en de mogelijkheden om van de genoemde eisen af te wijken. Ten tweede factoren die bepalen of een werkgever geneigd is om werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt aan te nemen (de "kansrijke" werkgevers). Ten derde profielen van deze kansrijke werkgevers, waarbij de achtergrondkenmerken van de werkgever met functies worden gecombineerd. Zulke profielen kunnen helpen bij het benaderen van en het onderhouden van contacten met werkgevers.

Als belangrijke bevinding komt uit het onderzoek naar voren dat een kwart tot de helft van de ondervraagde werkgevers ervaring heeft met het aannemen van werkzoekenden met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt (ouder, fysiek beperkt, beperkt inzetbaar, langdurig werkloos). Het blijkt dat een belangrijk deel van deze werkgevers (ca twee derde) hiermee goede ervaringen heeft opgedaan. Het grootste deel (ook ca twee derde) overweegt dan ook een volgende keer weer zo iemand aan te nemen. Daarmee geeft bijna de helft van alle onderzochte werkgevers (45 procent) aan zowel goede ervaringen te hebben met het aannemen van personen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt als te overwegen een volgende keer weer iemand uit een van deze groepen aan te nemen. Overigens blijken vakkennis, opleiding, communicatieve vaardigheden en motivatie het meest te worden genoemd als eisen voor aanname.

Belangrijk is natuurlijk ook de vraag of er al eerste lessen zijn te trekken uit het onderzoek. Hoewel het onderzoek nog in volle gang is en nog diverse analyses worden uitgevoerd, biedt het al enkele aanknopingspunten:

- Zorg voor een goede Nederlandse taalbeheersing. Werkgevers zijn niet bereid hierin te investeren.
- Investeer in lokale samenwerkingsverbanden met de werkgever.
- Minder vaak voorkomende eisen van werkgevers zijn meestal "harde" eisen, hier kan weinig op worden afgedongen.
- Een goede ervaring van de werkgever met een klantgroep vergroot weliswaar de kansrijkheid, maar is zeker niet allesbepalend.

Op sommige eisen van de werkgever, zoals Nederlandse taalbeheersing, valt niets af te dingen. Bij andere eisen is er meer ruimte. Niet alleen kenmerken van werkgevers, vacatures en functietypen zijn van invloed op de bereidheid van werkgevers om werkzoekenden met afstand tot de arbeidsmarkt aan te nemen. Ook ervaringen met UWV en lokale samenwerkingsverbanden spelen daarin een grote rol. Probleem is echter dat de helft van de onderzochte werkgevers geen lokale samenwerkingsverbanden kent.

De werkgever vraagt...

Vakkennis, relevante werkervaring en het juiste opleidingsniveau. Dat zijn de belangrijkste eisen van werkgevers (zie tabel 5.1). Maar ook "zachte" vaardigheden zoals communicatieve vaardigheden, motivatie en klantgerichtheid worden door werkgevers veel genoemd. Vooral in de sectoren horeca, handel, cultuur en recreatie hechten werkgevers veel belang aan deze "zachte" vaardigheden. In de (semi) overheidssectoren openbaar bestuur, onderwijs, gezondheids- en welzijnszorg zijn juist "harde" vaardigheden zoals opleidingsniveau en opleidingsrichting belangrijk. De meest gestelde eisen in de landbouw zijn vakkennis en motivatie. Voor de industrie en de bouwnijverheid zijn vakkennis, motivatie en werkervaring belangrijk. Bij de zakelijke en financiële dienstverlening worden zowel opleidingsniveau en vakkennis als commerciële en communicatieve vaardigheden belangrijk gevonden. Deze bevindingen komen grotendeels overeen met de resultaten van het

⁵² Zie persbericht 09-040 van het CBS, 15 mei 2009

jaarlijkse Vacature Onderzoek⁵³. Het Vacature Onderzoek laat ook zien dat naarmate het gevraagde opleidingsniveau toeneemt, ook het aantal overige eisen toeneemt. Als alleen basisonderwijs wordt gevraagd, stelt iets meer dan zestig procent van de werkgevers daarnaast nog andere eisen. Als om een Hbo/Wo-opleiding wordt gevraagd, stelt ruim negentig procent van de werkgevers nog andere eisen.

...en ziet soms mogelijkheden om af te wijken van de eis

Stel een kandidaat voldoet niet aan de gevraagde eis, wat kan dan helpen om de kandidaat toch in aanmerking te laten komen voor de functie? Opleidingseisen en werkervaring blijken voor een deel van de werkgevers onderling substitueerbaar. Een juist opleidingsniveau of -richting kan werkervaring vervangen en vice versa. Voor ongeveer eenderde van de werkgevers is het ontbreken van de juiste opleiding op te lossen door een interne of externe opleiding na aanname.

Tabel 5.1 Eisen van de werkgever, mogelijkheden voor afwijken van eisen⁵⁴

Eisen	% genoemd	% geen oplossing	Wel mogelijke oplossingen. Eis te vervangen door:
Kwalificaties en vaardigheden ("harde" vaardigheden)			
Vakkennis	22%	34%	Juiste opleiding, bereidheid vakkennis in korte tijd op te doen
Relevante werkervaring	15%	28%	Juiste opleiding, juiste competenties, bereidheid dit te leren
Opleidingsniveau	15%	42%	Interne opleiding, relevante werkervaring, externe opleiding
Opleidingsrichting	10%	44%	Interne opleiding, relevante werkervaring, externe opleiding
Goede beheersing Nederlandse taal	6%	69%	Kandidaat laat zien veel te willen oefenen en alles te doen om snel taal te leren
Rijbewijs	3%	75%	Rijbewijs halen op kosten van werkgever
Competenties ("zachte vaardigheden")			
Communicatieve Vaardigheden	15%	52%	Bereidheid dit te leren (cursus)
Motivatie	13%	65%	Bereidheid dit beter te leren, prettige Persoonlijkheid
Klantgerichtheid	10%	49%	Bereidheid dit te leren (cursus), juiste Opleiding
Zelfstandig kunnen Werken	9%	51%	Bereidheid dit te leren (cursus), juiste werkervaring
Flexibel zijn	8%	68%	Prettige persoonlijkheid
Representatief Voorkomen	8%	42%	Bereidheid dit te leren, prettige Persoonlijkheid
Samenwerken	7%	50%	Bereidheid dit te leren (cursus), prettige persoonlijkheid
Commerciële Vaardigheden	5%	45%	Bereidheid dit te leren (cursus), juiste Opleiding
Accuratesse	4%	62%	Juiste opleiding

Voor veel werkgevers is het echter einde verhaal als kandidaten niet aan de gestelde eisen voldoen. Hoe "hard" een bepaalde eis is hangt af van de soort eis: hoe essentieel is deze voor de functie, in hoeverre gaat het om een gangbare, betrekkelijk algemeen aanwezige vaardigheid en in hoeverre valt de vaardigheid via scholing of cursus snel en goed aan te leren. Als bijvoorbeeld Nederlandse taal een belangrijke functie-eis is, dan zijn werkgevers niet bereid om te investeren in de

⁵³ "Vacatures in Nederland 2008", CWI, december 2008.

⁵⁴ Niet alle genoemde eisen zijn opgenomen in de tabel.

taalbeheersing van de werknemer. Gaat het om Engelse taalbeheersing dan blijkt bijna een kwart van de werkgevers wel bereid een cursus Engels te financieren. Werken in ploegendienst en onregelmatig werken zijn geen veelgenoemde eisen, maar wel harde eisen. Bij deze eisen ziet de werkgever nauwelijks oplossingen als een kandidaat er niet aan kan voldoen. Doorgaans geldt: hoe specifiek de eis, hoe harder de eis. Maar ook voor het ontbreken van motivatie, wel een veelgenoemde eis, zien werkgevers over het algemeen geen alternatieven. Opvallend is dat werkgevers afsplitsing van taken en de bereidheid om te werken tegen een lager loon nauwelijks als een oplossing zien. Tabel 5.1 geeft een overzicht van veelgenoemde eisen en de mogelijkheden die werkgevers zien voor het afwijken van die eisen. (Werkgevers konden voor een functie maximaal vijf belangrijke eisen opgeven.)

Op zoek naar "kansrijke" werkgevers voor UWV-klanten

Kenmerken van de werkgever, de vacature en de functie, maar ook ervaringen met UWV zijn van invloed op de ervaring met en de bereidheid van werkgevers om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan te nemen. Voor ouderen (45-plussers) en langdurig (meer dan een half jaar) werklozen zijn de perspectieven overigens wel gunstiger dan voor mensen met een fysieke beperking of mensen die in tijd en/of uren beperkt beschikbaar zijn.

In het onderzoek is gevraagd naar de ervaring met het aannemen van werkzoekenden uit vier moeilijke groepen op de arbeidsmarkt, de voorkeur voor een bepaalde groep bij een gedwongen keuze en de algemene intentie om in de toekomst mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt aan te nemen.

Veel ervaring van werkgevers met beperkt inzetbaren

Werkgevers hebben vooral ervaring met het aannemen van mensen die beperkt inzetbaar zijn en met 45-plussers (tabel 5.2). Het merendeel van de ervaringen is goed. Dergelijke werkgevers spreken dan ook veelal de intentie uit een volgende keer weer te overwegen werkzoekenden uit de betreffende groep aan te nemen.

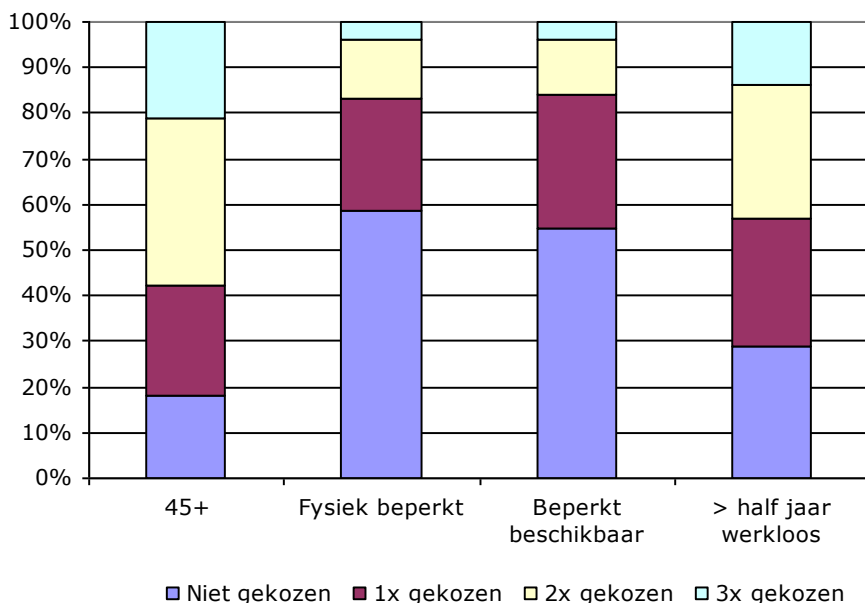
Naast deze positieve constatering moet de aandacht natuurlijk ook uitgaan naar mogelijke leerpunten. Zo geeft meer dan eenderde van de werkgevers aan redelijk tot slechte ervaringen te hebben met het aannemen van langdurig werklozen. Deze minder goede ervaring ligt vooral aan een gebrek aan werkmentaliteit en motivatie, wat ook speelt bij 45-plussers. Gebrek aan flexibiliteit is het grootste probleem bij werknemers die beperkt inzetbaar zijn in uren en tijden.

Tabel 5.2 Ervaringen werkgevers met mensen met afstand tot de arbeidsmarkt

	% werkgevers met ervaring	% werkgevers dat opnieuw wil	% werkgevers met redelijk of slechte ervaring	Leerpunten
				reden redelijke of slechte ervaring
ouder dan 45 jaar met een fysieke beperking	39%	64%	23%	gebrek aan werkmentaliteit/motivatie (16%) niet voldoende productief/onvoldoende werkritme (18%), veel afwezig (17%)
beperkt inzetbaar in uren en werktijden	27%	68%	33%	gebrek aan flexibiliteit (39%)
langdurig werkloos	45%	54%	31%	gebrek aan werkmentaliteit/motivatie (33%)

Beperkt inzetbaren zijn echter niet populair

Wie kiest de werkgever bij een gedwongen keuze uit de vier genoemde groepen werkzoekenden? Het minst populair zijn de beperkt inzetbaren of fysiek beperkten. De werkgevers uit het onderzoek kregen zes keer een keuze voorgelegd tussen twee kandidaten. Minder dan de helft van de werkgevers had een sterke voorkeur voor een bepaalde groep, dat wil zeggen dat die werkgever bij alle keuzemogelijkheden voor dezelfde groep koos (drie keer dezelfde groep). De resultaten staan in figuur 5.1. Ouderen van minstens 45 jaar en in iets mindere mate langdurig werklozen krijgen duidelijk de voorkeur boven fysiek beperkten en mensen die beperkt beschikbaar zijn. Dit ondanks het feit dat ook veel werkgevers goede ervaringen hebben met beperkt inzetbaren.

Figuur 5.1 Keuze voor een van de vier "moeilijke" groepen bij gedwongen voorkeur

Intenties werkgevers: bevorderende factoren voor "kansrijkheid"

Bij welke werkgevers maken werkzoekenden met afstand tot de arbeidsmarkt de grootste kans? Bij werkgevers:

- die ervaring hebben met UWV, subsidies en/of lokale samenwerkingsverbanden
- die bereid zijn tot functie-aanpassingen als de kandidaat niet voldoende geschikt is
- die afkomstig zijn uit de sector Overheid (bestuur, onderwijs, gezondheid)
- die functies hebben voor magazijn en schoonmaakpersoneel
- die functies hebben voor laagopgeleiden
- die deeltijdfuncties hebben
- die mensen met een uitkering in hun omgeving hebben
- die sociaal werkgeverschap belangrijk vinden

Tweederde van de werkgevers heeft ervaring met UWV. Een veel kleiner deel van de werkgevers, eenzijdig, neemt deel aan lokale samenwerkingsverbanden tussen werkgevers en bijvoorbeeld gemeenten en/of UWV. En meer dan de helft van de werkgevers is helemaal niet bekend met dit soort initiatieven. Hier valt dus nog veel te winnen, want eenderde van de werkgevers die deelneemt aan zo'n lokaal initiatief zegt daardoor mensen met een uitkering of beperking in dienst te hebben genomen.

De overheid vormt een kansrijke sector voor werkzoekenden met afstand tot de arbeidsmarkt. Verder lijkt het vooral om laaggekwalificeerde functies te gaan. Werkgevers met functies in de bouw, vaste functies, functies waarvoor zelfstandigheid, bereidheid tot overwerken of leidinggeven wordt geëist, zijn voor deze UWV-klienten minder kansrijk.

Bij welke werkgever een werkzoekende kans op aanname heeft, verschilt per groep werkzoekenden. Voor de vier genoemde groepen is de kansrijkheid onderzocht door de ervaring van de werkgever met de betreffende groep te combineren met de algemene intentie tot toekomstige aanname van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt. Deze algemene intentie bleek onverwacht hoog: maar liefst zestig procent van de werkgevers overweegt om in de toekomst iemand aan te nemen die werkloos en/of gedeeltelijk gehandicapt is.

Tabel 5.3 laat zien dat er voor 45-plussers kansen liggen in de sector zakelijke dienstverlening en daarnaast in een relatief groot scala aan functies. Voor de fysiek beperkten zijn er wellicht mogelijkheden bij functies waarvoor schoonmaak- of transportpersoneel wordt gevraagd. Voor beperkt inzetbaren bieden mogelijk de sectoren Cultuur en Gezondheid uitkomst (bijvoorbeeld in een deeltijdfunctie) en tevens functies in het onderwijs, de detailhandel of als magazijnmedewerker. Voor langdurig werklozen zijn werkgevers die zoeken naar een magazijnmedewerker of schoonmaakpersoneel interessant.

Tabel 5.3 Positieve factoren kansrijke werkgever

	ouderen	fysiek perkten	be-beperkt inzetbaren	langdurig werklozen
Sector Zakelijk	+			
Sector Cultuur			+	
Sector Gezondheid			+	
Magazijnmedewerker			+	+
Schoonmaakpersoneel	+	+		+
Transportpersoneel	+	+		
Verzorgend personeel	+			
Winkelpersoneel	+		+	
Onderwijspersoneel	+		+	
Economisch-administratief personeel	+			
Medisch personeel	+			
Productiepersoneel	+			
Functiekenmerk: deeltijdwerk	+		+	
Functiekenmerk: tijdelijk contract		+		
Ervaringen met UWV/Subsidies	+	+	+	+
Deelname samenwerkingsverbanden	+	+		+

Verband tussen ervaring, intentie en voorkeur

Van alle werkgevers overweegt bijna zestig procent om in de toekomst iemand met afstand tot de arbeidsmarkt aan te nemen. Werkgevers met een goede ervaring met het aannemen van een van de vier genoemde groepen hebben een hogere intentie om in de toekomst mensen met afstand tot de arbeidsmarkt aan te nemen dan werkgevers met een slechte ervaring. Toch heeft ook een deel, een kwart à eenderde, van de werkgevers met een goede ervaring deze intentie niet. Werkgevers met goede ervaringen met werknemers met een fysieke beperking of beperkt inzetbaren kiezen vaker voor iemand uit deze groep dan werkgevers met een slechte ervaring. Een dergelijke relatie tussen aard van de ervaring en voorkeur is niet gevonden bij langdurig werklozen en ouderen. Een goede ervaring helpt dus wel, maar zegt niet alles. Nadere analyses zijn hier nog nodig.

Onderzoeksoepzet

Na een korte literatuurstudie is het onderzoek gestart met een kwalitatief vooronderzoek, bestaande uit diepte-interviews met werkgevers en secundaire analyses op eerder afgenomen interviews. De uitkomsten uit de kwalitatieve fase zijn gebruikt voor het samenstellen van een vragenlijst met diverse vragen en stellingen over eisen van de werkgever, mogelijkheden tot afwijken van de eisen, voorkeuren voor groepen, ervaringen met aanname van mensen uit 'moeilijke' groepen en intenties voor toekomstige aanname. Hierbij is telkens gevraagd de antwoorden te baseren op de functie waarvoor de werkgever het vaakst mensen aanneemt. Dit leidt tot een grote verscheidenheid aan functies. Mogelijk kunnen op basis van dit onderzoek, met behulp van achtergrondgegevens als sector, functie en aard van het werk, profielen van kansrijke werkgevers worden gemaakt. De vragenlijst is telefonisch afgenomen bij netto bijna 3.000 werkgevers. Voor het onderzoek is een a-selecte gestratificeerde steekproef naar sector en bedrijfsgrootte getrokken. De bruto steekproef bestond uit ruim 14 duizend bedrijven.

In deze UKV zijn de eerste resultaten van het onderzoek onder werkgevers weergegeven. De definitieve resultaten worden in de zomer van 2009 verwacht.

5.2 Monitor brugbanen

Regeling brugbanen

Per 1 maart 2008 is de tijdelijke regeling brugbanen herbeoordeelden van kracht geworden. De regeling beoogt gesubsidieerde banen (de zgn. brugbanen) te creëren voor uitkeringsgerechtigde arbeidsongeschikten die zijn herbeoordeeld in het kader van de aSB-herbeoordelingsoperatie. De regeling biedt werkgevers een subsidie van maximaal 50% van het minimumloon, mits de werkgever de herbeoordeelde minimaal 12 maanden in dienst neemt en de intentie heeft deze ook na die subsidieperiode in dienst te houden. De regeling moet de doorstroming naar reguliere arbeid vergemakkelijken door een 'brug' te slaan tussen werkzoekende en werkgever. De regeling heeft betrekking op herbeoordeelden zonder werk, die weliswaar in staat worden geacht betaald werk te

verrichten, maar die naar verwachting zonder de betreffende subsidie erg moeilijk aan werk zullen komen. Daartoe worden de herbeoordeelden eerst geïndiceerd, waarbij wordt nagegaan of men wel voor de regeling in aanmerking komt. De regeling loopt vooruit op een bredere toepassing van het instrument loonkostensubsidie (LKS) in de regeling STAP, die per 1 januari van dit jaar is ingegaan.

Onderzoek naar de regeling

Om inzicht te krijgen in de werking van de regeling en knel- en verbeterpunten te signaleren is een inhoudelijke monitor opgezet. In het najaar van 2008 heeft TNO in opdracht van UWV met deze monitor een eerste meting verricht.⁵⁵ In deze eerste meting stonden twee vragen centraal: 1. Welke knelpunten doen zich voor bij het inzetten van het instrument brugbanen en in hoeverre zijn betrokkenen (cliënten, werkgevers en re-integratiebedrijven) bekend met en tevreden over het instrument? 2. Welke herbeoordeelde cliënten lukt het wel respectievelijk (vooral nog) niet via deze regeling werk te vinden?

Inmiddels is voorjaar 2009 een tweede meting van start gegaan. Daarbij gaat het zowel om cliënten die nieuw voor de regeling zijn geïndiceerd als om cliënten die reeds eerder waren geïndiceerd maar inmiddels een brugbaan hebben verworven. Ook worden zowel 'nieuwe' als 'oude' werkgevers met een brugbaan benaderd, waarbij het bij laatstgenoemde groep vooral gaat om het verkrijgen van een accurater beeld nu men de herbeoordeelde een half jaar langer in dienst heeft. Onder meer via het bevragen van re-integratiebedrijven en werkgevers zonder brugbaan wordt bovendien aandacht besteed aan de gevolgen van de economische crisis voor het welslagen van de regeling. In een volgende UKV zal over deze tweede meting worden gerapporteerd.

Aantallen geïndiceerden en brugbanen

Bij de eerste meting ging het in totaal om 688 herbeoordeelden voor wie een positieve indicatie voor loonkostensubsidie (lks) was afgegeven. Van deze 688 waren er 119 (17%) op een brugbaan geplaatst. In een deel van de gevallen vormde de concrete mogelijkheid tot plaatsing overigens de aanleiding voor het aanvragen van een indicatie. Van de 569 lks-geïndiceerden zonder brugbaan hebben 146 personen (26%) deelgenomen aan het onderzoek. Van deze 146 respondenten bleken 30 personen (20%) niet via een brugbaan, maar wel anderszins aan het werk te zijn gekomen. Van de 119 lks-geïndiceerden met een brugbaan hebben 37 personen (31%) aan het onderzoek meegedaan.⁵⁶

Inmiddels (mei 2009) hebben 6.141 herbeoordeelden een positieve lks-indicatie ontvangen. Daarvan zijn er 411 (7%) op een brugbaan geplaatst. De cijfers geven aan dat het aantal indicatiestellingen het afgelopen halfjaar fors is gestegen. Hier is duidelijk een inhaalslag uitgevoerd. Deze inhaalslag heeft echter nog slechts in beperkte mate geresulteerd in toename van het aantal brugbanen. Een verklaring kan zijn dat vooral de afgelopen maanden veel indicatiestellingen zijn afgegeven - zonder dat daarbij concreet uitzicht was op plaatsing in een brugbaan - waardoor er nog niet veel gelegenheid is geweest om op een brugbaan te worden geplaatst. Ook de economische crisis en de afgenomen vraag naar arbeid zullen een (grote) rol hebben gespeeld. Overigens vormen de brugbanen geen doel op zich, maar slechts een hulpmiddel om herbeoordeelden aan werk te helpen. Als wordt gekeken naar het totaal aantal lks-geïndiceerden dat werk heeft gevonden, dan ontstaat een rooskleuriger beeld: 22% van alle herbeoordeelden met lks-indicatie blijkt het werk te hebben hervat.⁵⁷

⁵⁵ Over de eerste meting is maart 2009 een onderzoeksrapportage verschenen: Monitor brugbanen, najaar 2008, J.J.M. Besseling, P.C.J. Oomens, P.E. Gouw, TNO Kwaliteit van Leven. In de rapportage worden de resultaten per deelonderzoek weergegeven. In deze UKV wordt een synthese van de resultaten gegeven.

⁵⁶ Non-respons analyse, waarbij de verdeling naar geslacht, leeftijd, regio en opleidingsniveau is bekeken, wijst uit dat het in beide gevallen gaat om een representatieve afspiegeling van de betreffende groep herbeoordeelden.

⁵⁷ Werkhervattingen anders dan op een brugbaan zijn vastgesteld aan de hand van de Polisadministratie, door te kijken of op een peildatum na indicatiestelling sprake was van een dienstverband. Het gaat hier dus om alle dienstverbanden op die peildatum, ongeacht aard, omvang en duur.

Box 5.1 Onderzoeksuitvoering

Het uitgevoerde onderzoek kent een driedelige opzet, waarbij (1) de herbeoordeelde cliënten met een lks-indicatie, (2) de werkgevers met een brugbaan alsmede een steekproef van werkgevers zonder brugbaan en (3) re-integratiebedrijven met veel herbeoordeelden in hun cliëntenbestand, zijn bevroegd.

(1) De 688 herbeoordeelde cliënten met een lks-indicatie zijn benaderd met een schriftelijke vragenlijst, waarbij de brugbaners een (iets) andere vragenlijst hebben gekregen dan de overige lks-geïndiceerden. Zo werden brugbaners meer vragen gesteld over (brug)baan en werkgever, terwijl de overige lks-geïndiceerden onder meer werd gevraagd naar hun zoekgedrag, de ervaren nadelen van niet werken en de wil en het vermogen tot het vinden en uitvoeren van betaald werk. Aan beide groepen cliënten zijn vragen gesteld over hun achtergrondsituatie, gezondheid en arbeidsmotivatie en -mogelijkheden.

(2) Zowel bij werkgevers met als zonder brugbaan zijn telefonische interviews afgenomen. Bij 69 van de 119 werkgevers met een brugbaan (58%) is het daadwerkelijk gelukt een interview af te nemen. Daarnaast is een naar sector en grootteklasse gestratificeerde steekproef van 500 werkgevers zonder brugbaan benaderd. De werkgevers met een brugbaan is gevraagd naar de tevredenheid over de brugbaanregeling, de 500 overige werkgevers naar de bekendheid met de regeling. Beide groepen werkgevers is gevraagd naar hun bereidheid arbeidsgehandicapten in dienst te nemen en hun tevredenheid over het functioneren van arbeidsgehandicapten, voor zover men deze recent in dienst heeft genomen.

(3) Bij 16 re-integratiebedrijven waar men herbeoordeelden als afzonderlijke doelgroep heeft aangemerkt, zijn telefonische interviews afgenomen. De interviews hadden met name betrekking op de ervaringen met en knelpunten in/bij de brugbaanregeling, de lks-indiceringen en het plaatsen van herbeoordeelden in een brugbaan.

Bekendheid, tevredenheid en gebruik

Uit de eerste meting komt naar voren dat de voorlichting over de brugbaanregeling nog voor verbetering vatbaar is. Dit geldt vooral de bekendheid met de regeling. Slechts een kwart van alle werkgevers zonder brugbaan blijkt van de regeling te hebben gehoord. Ook onder de herbeoordeelden die voor de regeling in aanmerking komen, is het bereik nog niet optimaal: een derde geeft aan geen voorlichting te hebben gehad. Eveneens een derde geeft (dan ook) aan niet op de hoogte te zijn van de subsidieregeling. Dit geldt zelfs voor een deel (17%) van diegenen die op een brugbaan zijn geplaatst. Degenen die aangaven wel voorlichting te hebben gehad, oordeelden hier overwegend positief over: tweederde vond de voorlichting (heel) duidelijk.

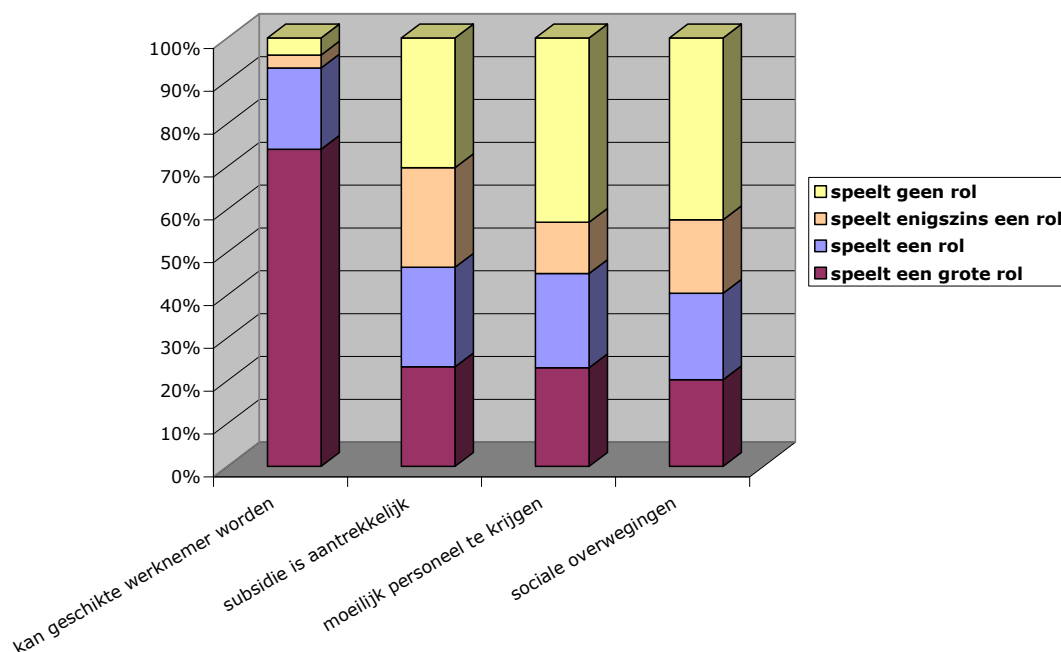
De werkgevers die een brugbaan hebben geopend zijn overwegend tevreden over de regeling en de uitvoering door UWV. Dit geldt zowel de hoogte van de loonkostensubsidie, de administratieve belasting, de goedkeuringsprocedure bij UWV als de betaling van de subsidie door UWV. Het enige punt waar men minder over te spreken is, betreft de informatievoorziening. De helft van de brugbaanwerkgevers is hierover niet tevreden. Men mist vooral een vast en deskundig aanspreekpunt bij UWV. Ook de re-integratiebedrijven geven dit, naast de lange doorlooptijden bij UWV, als knelpunt aan. Ook zij vonden de informatievoorziening over de regeling in eerste instantie niet altijd even helder en eenduidig. Zo bestond bij sommige bedrijven onduidelijkheid over de criteria om te bepalen wie wel respectievelijk niet voor de regeling in aanmerking komt. Mede daardoor heeft een deel (circa een derde) van de re-integratiebedrijven de regeling pas in een later stadium opgepakt. Overigens is deze situatie niet ongebruikelijk. Elke nieuwe regeling kent een zekere aanloopperiode tot het moment waarop de mogelijkheden volledig doordringen in de praktijk. Bij de regeling brugbanen had dit tot gevolg dat in het najaar van 2008, een half jaar na de start van de regeling, nog slechts beperkt gebruik werd gemaakt van de regeling. Vooralsnog is het bereik dan ook achtergebleven bij de verwachtingen.

Toegevoegde waarde

Als wordt gekeken naar de toegevoegde waarde van het instrument brugbanen, dan ontstaat een gemengd beeld. Zo zijn de herbeoordeelden verdeeld over het belang van de subsidieregeling voor de kans op betaald werk. Zo'n 40% denkt dat de kans hiermee (mogelijk) is vergroot, eveneens een kleine 40% denkt dat dit niet het geval is en de rest weet het niet. Volgens de re-integratiebedrijven die herbeoordeelden op een brugbaan hebben geplaatst, zou de helft van de plaatsingen waarschijnlijk niet tot stand zijn gekomen zonder loonkostensubsidie (LKS). De brugbaanwerkgevers zelf komen tot een lager percentage: iets minder dan een kwart geeft aan dat de herbeoordeelde zonder loonkostensubsidie niet zou zijn aangenomen. Wel geeft bijna de helft aan dat de financiële aantrekkelijkheid van de regeling een (grote) rol speelde bij het aannemen van de herbeoordeelde. Ook andere overwegingen speelden hierin echter mee. Zo was volgens bijna de helft van de brugbaanwerkgevers van (groot) belang dat het moeilijk is om aan personeel te komen. Volgens vier op de tien speelden sociale overwegingen een (grote) rol. Voor veruit de meeste werkgevers is echter cruciaal dat de aan te nemen kandidaat geschikt is dan wel dit op korte ter-

mijn kan worden. Figuur 5.2 geeft een overzicht van het belang van de betreffende aspecten volgens de werkgevers.

Figuur 5.2 Redenen voor werkgevers om de herbeoordeelde op een brugbaan aan te nemen



Ook volgens de re-integratiebedrijven gaat het werkgevers primair om de geschiktheid van de kandidaat. Zij geven daarbij aan dat LKS wel een steuntje in de rug kan zijn, maar dat het zelden doorslaggevend is. Loonkostensubsidie acht men vooral zinvol vanuit het oogpunt dat 'alle beetjes helpen'. Niettemin kan voorzichtig worden geconcludeerd dat de brugbaanregeling in grofweg de helft van de gevallen de bereidheid tot aanname positief heeft beïnvloed.

Verschillen tussen cliënten

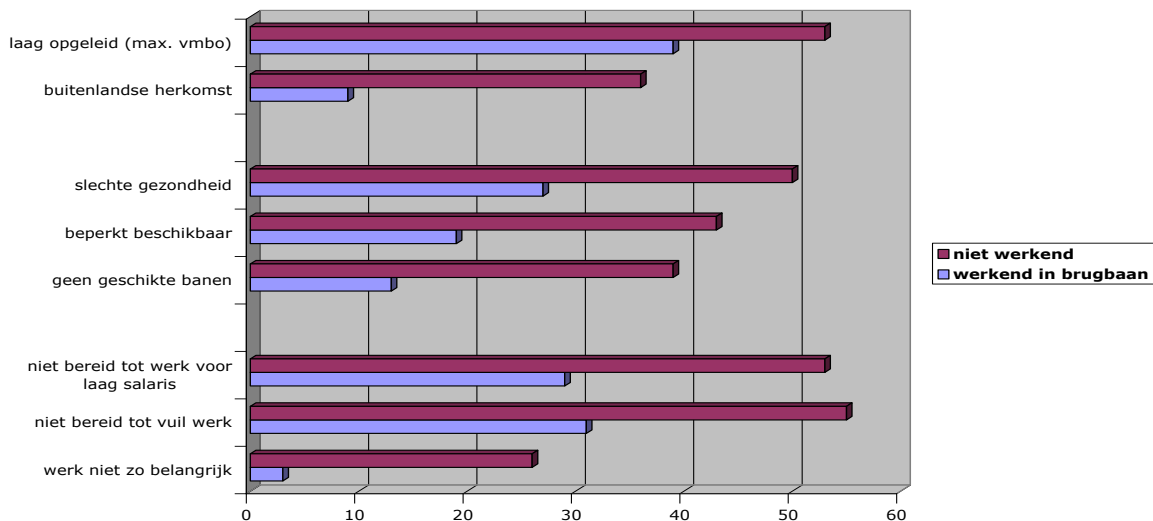
Van de herbeoordeelde die voor de regeling in aanmerking komen, bleek tijdens de eerste meting een deel via een brugbaan en een deel anderszins aan werk te zijn gekomen. Deze werkende herbeoordeelde blijken op een aantal punten te verschillen van de niet-werkende herbeoordeelde, waarbij de kenmerken van de niet-werkenden duiden op een gemiddeld grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Zo zijn de niet-werkenden vaker allochtoon en vaker laag opgeleid, want vaker zonder afgeronde opleiding na het basisonderwijs. Daarnaast is men vaker alleenstaand en als men een partner heeft, is deze vaker niet werkend. Qua leeftijd is er weinig verschil. Dit is opmerkelijk aangezien ouderen doorgaans moeilijker aan het werk komen dan jongeren. Mogelijk speelt leeftijd bij deze specifieke groep een minder prominente rol doordat ook andere belangrijke factoren rond gezondheidsbeleving, arbeidsvermogen en motivatie in het geding zijn. In ieder geval speelt dat de groep herbeoordeelde qua leeftijd tamelijk homogeen is samengesteld, waardoor een effect van leeftijd moeilijker valt vast te stellen. Ten tijde van het onderzoek is het overgrote deel (70%) van de onderzochte herbeoordeelde tussen de 40 en 54 jaar oud, terwijl slechts 30% jonger is dan 40 jaar en niemand ouder is dan 54 jaar.⁵⁸

Niet-werkenden ervaren vaker een slechte gezondheid, waarbij zij ook vaker complexe klachten hebben, dat wil zeggen zowel van lichamelijke als psychische aard. Zij zien in hun gezondheid dan ook vaker een belemmering voor het verrichten van betaald werk. Bovendien zijn zij vaker slechts een beperkt aantal uren beschikbaar en komen zij minder vaak banen tegen die voor hen mogelijk geschikt zijn. Ook op meerdere motivatieaspecten scoren zij lager dan degenen die wel werk heb-

⁵⁸ Vanwege het feit dat de herbeoordelingsoperatie in een laatste fase verkeerde toen de brugbaanregeling van start ging en de oudste leeftijdscohorten het laatst zijn herbeoordeeld, zijn (de eerder herbeoordeelde) jongere leeftijdscohorten ondervertegenwoordigd in de regeling. Personen ouder dan 54 zijn in de meting zelfs geheel afwezig doordat de herbeoordelingsoperatie zich beperkte tot personen die op 1 juli 2004 jonger waren dan 50, hetgeen naderhand is bijgesteld tot personen jonger dan 45 jaar.

ben weten te vinden. Dit betreft met name de mate waarin men het (zowel financieel als anderszins) belangrijk vindt werk te hebben, het belang dat de omgeving hecht aan betaald werk en de mate waarin men bereid is laag betaald of vuil werk te accepteren. Vooral de verschillen tussen werkenden met een brugbaan en niet-werkenden springen in het oog. In figuur 5.3 zijn de belangrijkste verschillen weergegeven.

Figuur 5.3 Belangrijkste verschillen tussen herbeoordeelden die in een brugbaan werken en herbeoordeelden die niet werken



Bij de gevonden resultaten voor gezondheidsbeleving en arbeidsmotivatie moet worden bedacht dat de lagere scores zowel oorzaak als gevolg kunnen zijn van de situatie waarin men verkeert. Zo kunnen herbeoordeelden zonder werk zich juist door de langdurige situatie van non-participatie minder gezond voelen en juist door het ontbreken van werk werken minder belangrijk vinden. Omgekeerd kan dit ook weer een belemmering vormen voor het vinden van betaald werk.

Deze onduidelijkheid over de aard van de causale relatie geldt mogelijk in nog sterkere mate de perceptie van de eigen arbeidsmogelijkheden. Uit het onderzoek komt naar voren dat niet-werkenden minder mogelijkheden en meer belemmeringen zien om betaald werk te vinden en uit te voeren. Daarnaast blijken zij hun werkvermogen lager in te schatten en hebben zij minder het gevoel voldoende vaardigheden te hebben om betaald werk te verrichten. Wellicht als gevolg hiervan leggen zij de verantwoordelijkheid voor het vinden van betaald werk minder snel bij zichzelf. Ruim een kwart van de niet-werkenden geeft (dan ook) aan niet meer op zoek te zijn naar werk.

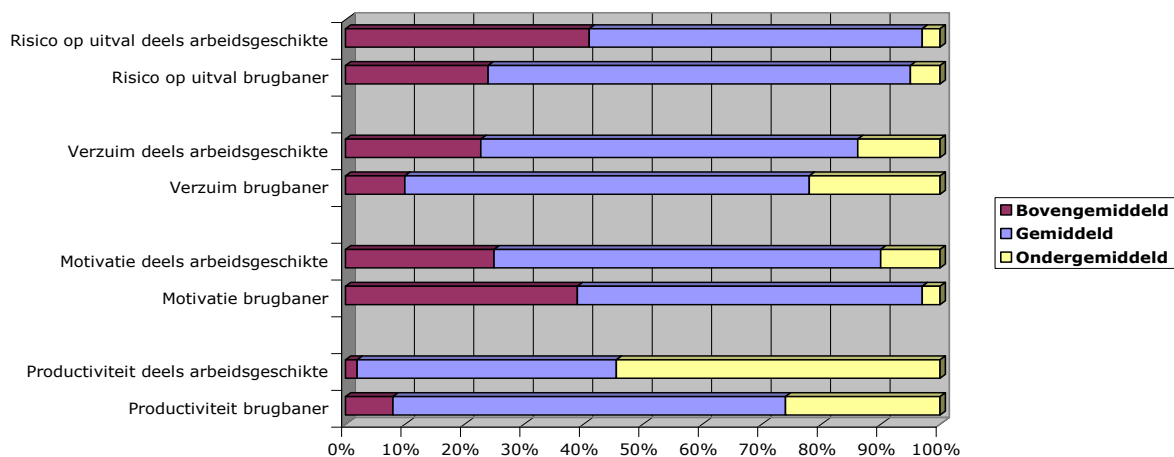
Geconcludeerd kan worden dat de niet werkende herbeoordeelden gemiddeld een grotere afstand tot de arbeidsmarkt hebben dan degenen die wel werk hebben gevonden. Het gaat daarbij zowel om verschillende 'harde' als om meerdere 'zachte' persoonskenmerken. Bij deze 'zachte' kenmerken (gezondheidsbeleving, arbeidsmotivatie, perceptie eigen arbeidsmogelijkheden) kan het gevonden verschil ook een gevolg zijn van de situatie waarin men verkeert. Het hoeft daar niet per definitie (volledig) de oorzaak van te zijn. Vervolgonderzoek waarin de herbeoordeelde cliënten in de tijd worden gevolgd moet hierover meer uitsluitsel geven.

Ervaringen met brugbanen

Werkgevers zijn overwegend goed te spreken over het functioneren van de herbeoordeelde die zij hebben aangenomen op een brugbaan. Dit zowel vergeleken met het functioneren van directe collega's als in vergelijking met de ervaringen van overige werkgevers die recent een gedeeltelijk arbeidsgeschikte op een andere baan dan een brugbaan hebben aangenomen. Brugbaanwerkgevers hebben opvallend vaker een positief oordeel dan die overige werkgevers. Zo acht driekwart van de werkgevers de arbeidsproductiviteit van de brugbaner niet lager dan die van collega's, terwijl meer dan de helft van de overige werkgevers de productiviteit van de gedeeltelijk arbeidsgeschikte wel lager acht. Slechts 10% van de brugbaanwerkgevers vindt dat het ziekte-

verzuim van de herbeoordeelde boven het gemiddelde ligt, terwijl een kwart van de overige werkgevers dat vindt. Een kwart van de brugbaanwerkgevers denkt dat het risico op uitval bovengemiddeld is, terwijl 40% van de overige werkgevers dat denkt. Op het punt van arbeidsmotivatie zijn de verschillen iets minder groot. Niettemin is ook hier het oordeel van brugbaanwerkgevers positiever dan van de overige werkgevers. Zo is van de brugbaanwerkgevers bijna 100% van mening dat de motivatie op of boven het niveau van collega's ligt, terwijl precies 90% van de overige werkgevers die mening is toegeedaan.

Figuur 5.4 Werkgevers over functioneren brugbaners en overige gedeeltelijk arbeidsgeschikten



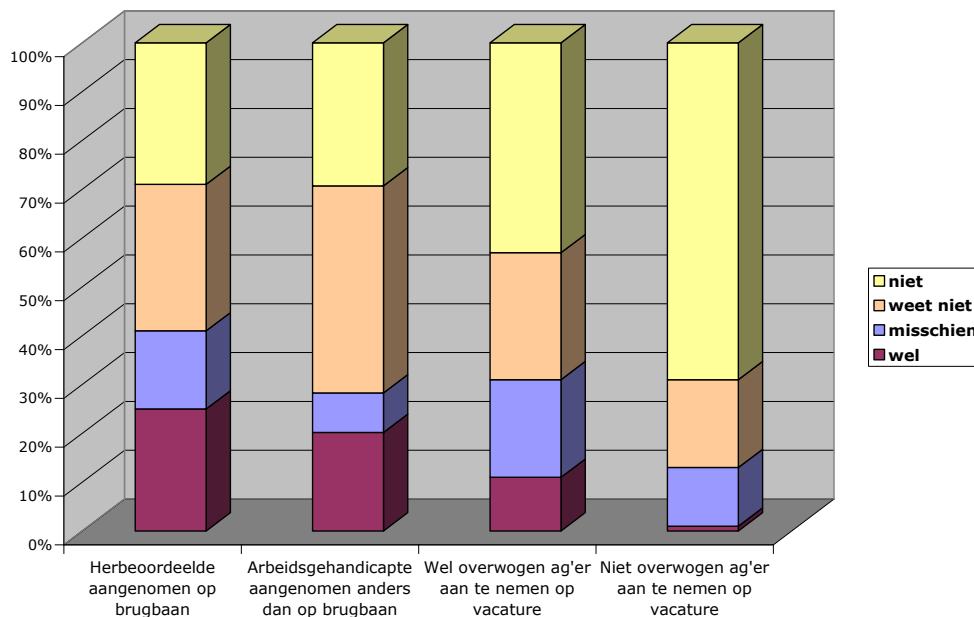
Dat de brugbaners in doorsnee makkelijker dan de overige gedeeltelijk arbeidsgeschikten in de arbeidsorganisatie konden worden ingepast, blijkt ook uit het feit dat er voor hen minder vaak aanpassingen hoefden te worden verricht. Zo heeft minder dan de helft van de brugbaanwerkgevers organisatorische of werkplekaanpassingen verricht tegen 80% van de overige werkgevers. Niettemin geeft een kleine minderheid (16%) van de brugbaanwerkgevers aan knelpunten te hebben ervaren. Deze liggen vooral op het vlak van snelle ziekmelding na indiensttreding, problemen met sociale contacten en emotionele problemen.

De brugbaners zelf zijn overwegend erg tevreden met het werk dat zij doen. Zij ervaren weinig knelpunten in het werk en vinden het tempo en de emotionele en psychische belasting niet overmatig hoog. Wel ervaart men het werk in sterke mate als geestelijk belastend. Volgens een derde van de brugbaners hebben er aanpassingen in het werk plaatsgevonden. Het vaakst gaat het daarbij om een aanpassing van de werktijden. Overigens werkt zo'n 60% in een relatief kleine parttime baan van maximaal 24 uur per week.

Geconcludeerd kan worden dat zich relatief weinig knelpunten voordoen bij het werken in een brugbaan en dat zowel cliënten als werkgevers overwegend tevreden zijn over de brugbaan.

Mogelijkheden tot groei

Van alle onderzochte werkgevers verwachten vooral de brugbaanwerkgevers de komende 12 maanden een (nieuwe) brugbaan te openen. Op het moment van bevraging (september 2008) betrof dit een kwart van deze werkgevers. Van de overige werkgevers zijn het vooral de werkgevers die het afgelopen half jaar een gedeeltelijk arbeidsgeschikte hebben aangenomen of overwogen hebben dat te doen, die dit verwachten (20% respectievelijk 11%). Van de resterende groep werkgevers die recent een vacature hadden, verwacht slechts 1% het komende jaar iemand aan te nemen op een brugbaan. Vooral bij de brugbaanwerkgevers spelen de goede ervaringen met gedeeltelijk arbeidsgeschikten hierbij een (grote) rol (80%). Bij andere werkgevers die recent een gedeeltelijk arbeidsgeschikte hebben aangenomen, is dit minder het geval. Niet meer dan de helft van hen geeft aan dat dit een (grote) rol speelde. In figuur 5.5 zijn de verwachtingen met betrekking tot aanname op een brugbaan van de boven onderscheiden typen werkgevers weergegeven.

Figuur 5.5 Verwachtingen van werkgevers om iemand aan te nemen op een brugbaan


Wordt gekeken naar het profiel van werkgevers die verwachten het komende jaar een brugbaan te openen, dan blijken de bedrijfsomvang en het type bedrijf (profit, non-profit, overheid) geen rol te spelen. Wel is de vraag van belang of de werkgever veel vacatures heeft, of de werkgever rekening houdt met subsidiemogelijkheden bij het aannemen van personeel en of de werkgever de afgelopen tijd een gedeeltelijk arbeidsgeschikte, al dan niet op een brugbaan, heeft aangenomen. Overigens lijkt het in dit verband ook zinvol meer ruchtbaarheid aan de regeling te geven: van de werkgevers zonder brugbaan bleek driekwart niet op de hoogte van de mogelijkheid tot het verkrijgen van loonkostensubsidie voor het in dienst nemen van een herbeoordeelde gedeeltelijk arbeidsgeschikte. Dit gold ook voor de werkgevers die recent in ander verband een gedeeltelijk arbeidsgeschikte hebben aangenomen.

Doorstroming

De brugbaanregeling is bedoeld om doorstroming naar reguliere arbeid te vergemakkelijken. Na een jaar dient men naar ongesubsidieerde arbeid door te stromen. Op dit moment kan nog niet worden aangegeven in hoeverre daarvan daadwerkelijk sprake is. Wel blijkt uit de eerste meting dat een gering deel (12%) van de werkgevers niet verwacht het contract te zullen verlengen. Deels komt dit doordat de cliënt inmiddels is uitgevallen uit de brugbaan.

6 UWV en de Crisis

Door de recessie een groter beroep op Bijstand en meer NUG'gers

Jaarlijks stroomt circa 5% van de totale WW-uitstroom door naar de Bijstand. Dat percentage is sinds 2001 vrijwel constant. Van de doorstromers heeft circa 90% de maximale uitkeringsduur WW bereikt. In 2008 stroomt 16% van degenen die de maximale uitkeringsduur WW bereiken direct door naar de Bijstand. Ongeveer 46% vindt alsnog werk en 29% blijft werkloos en heeft geen uitkering meer (Niet UitkeringsGerechtigden, ook wel 'NUG'gers' genoemd). De resterende 8% blijft werkloos en heeft een uitkering o.g.v. een werknemersverzekering anders dan WW, bijvoorbeeld WAO, of stroomt na verloop van enige tijd alsnog de Bijstand in⁵⁹.

Door de economische recessie zal de groep mensen die na de WW naar de Bijstand doorstroomt waarschijnlijk sterk groeien. Deze groei ontstaat deels doordat meer mensen de WW instromen (en vervolgens weer uitstromen) en deels doordat een kleiner deel van de uitstroom werk vindt voordat ze de maximale uitkeringsduur bereikt. Dit laatste houdt in dat het risico op werkloosheid na afloop van de WW toeneemt, waardoor het risico op doorstroom naar de Bijstand ook hoger is.

Uit analyse van de gegevens van werklozen in WW en Bijstand en van mensen die werk vinden, blijkt dat de verkorting van de maximale WW-uitkeringsduur en krimp van de economie niet alleen leidt tot een groter beroep op de Bijstand, maar ook tot meer NUG'gers.

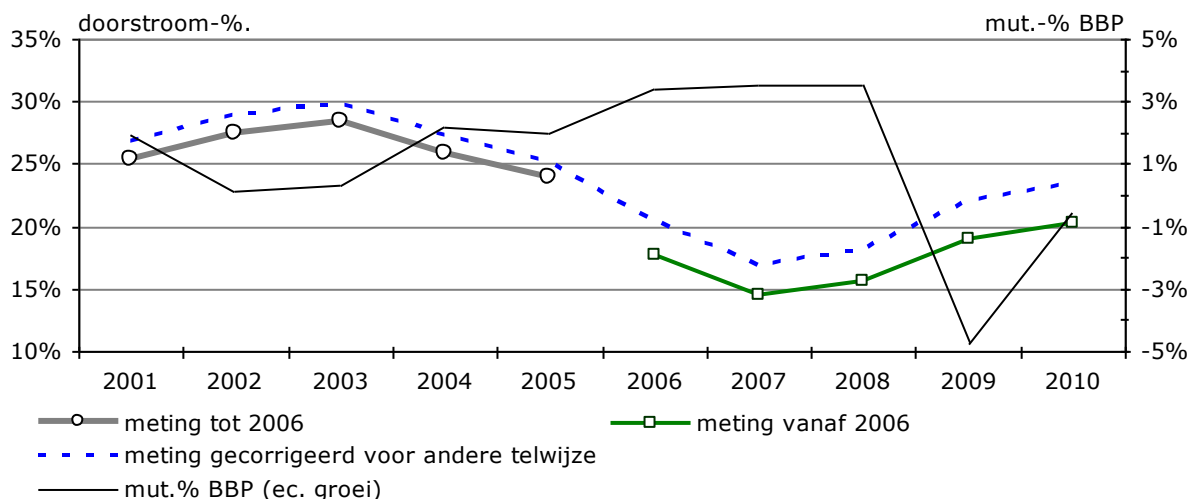
Geraamd is dat in 2010 circa 11% van de totale WW-uitstroom doorstroomt naar de Bijstand. Het gaat dan om 36 duizend mensen. De raming van het aantal NUG'gers in 2010 varieert van 36 duizend (bij een gelijkblijvende kans op werkherhvatting) tot 73 duizend (bij een halvering van de kans op werkherhvatting).

6.1 Na de maximale uitkeringsduur WW naar de Bijstand, NUG of werk

Daling van doorstroomrisico na bereiken maximale uitkeringsduur WW

Na 2003 is het aandeel personen dat de WW uitstroomt wegens het bereiken van de maximale uitkeringsduur en direct naar de Bijstand doorstroomt, sterk afgenomen. In 2002 stroomde nog ca. 28% door naar de Bijstand en in 2008 is dat gereduceerd tot ca. 16% (zie figuur 6.1). Wanneer we ook de mensen meetellen die niet direct naar de Bijstand doorstromen, maar wel binnen een half jaar, dan is het aandeel 29% in 2002 en 18% in 2008. Doorgaans gaat het bij doorstroom naar de Bijstand om mensen die de WW uitstromen na het bereiken van de maximale uitkeringsduur (in ca. 90% van de gevallen⁶⁰).

Figuur 6.1 Ontwikkeling van het doorstroompercentage naar de Bijstand bij de uitstroomredenen 'maximale uitkeringsduur bereikt', 2001 t/m 2010.



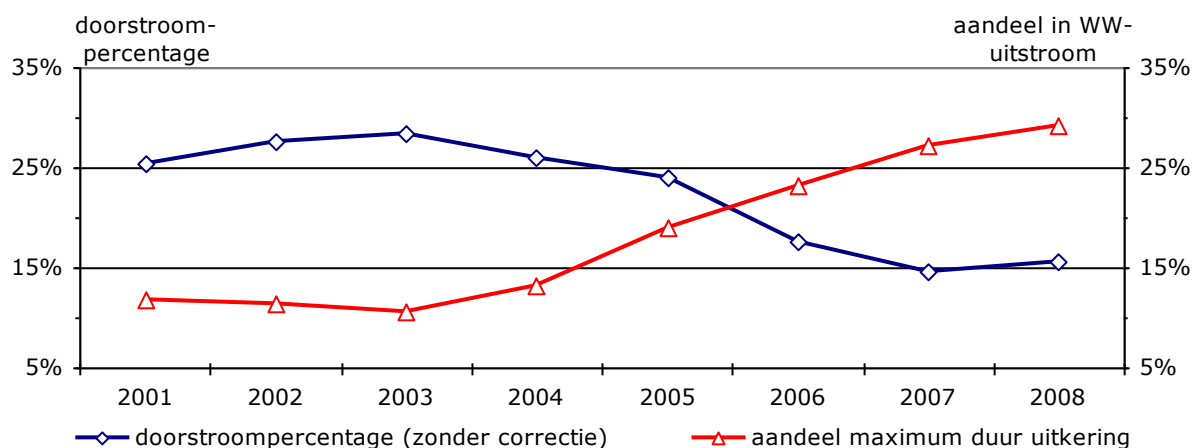
Noot: 2009 en 2010 zijn geraamd. Cijfers van het doorstroompercentage betreffen alle leeftijdsgroepen. Vanaf 2006 is de telling gebaseerd op gegevens uit de Polisadministratie

⁵⁹ Meer informatie is te vinden in Kennismemo KM09-06 Bijstand, NUG, of werkherhvatting na het bereiken van de maximale uitkeringsduur WW, UWV SBK Kenniscentrum, juli 2009.

⁶⁰ De overige 10% bestaat uit een veelheid van oorzakelijke factoren, waarbij het o.a. gaat om personen die een maatregel hebben opgelegd gekregen of zich niet meer beschikbaar stellen voor de arbeidsmarkt.

Het doorstroompercentage kan worden gezien als het risico dat iemand na het bereiken van de maximale uitkeringsduur van de WW doorstroomt naar de Bijstand. Dit doorstroompercentage was in 2003 met 28% maximaal en is daarna afgenomen tot circa 15% in 2007 (zie figuur 6.2). Terwijl het doorstroomrisico afneemt, is het aandeel van degenen die de WW uitstromen wegens het bereiken van de maximale uitkeringsduur sinds 2003 fors toegenomen. In 2003 stroomt 11% de WW uit wegens het bereiken van de maximale duur (ruim 31 duizend personen), in 2008 is dat aandeel 29% (68 duizend personen). Als het doorstroomrisico gelijk was gebleven, dan zou er een forse groei zijn geweest van het aantal mensen dat na het bereiken van de maximale uitkeringsduur doorstroomt naar de Bijstand. Echter, doordat het risico zo sterk is afgenomen, is die groei beperkt gebleven (van 8.800 in 2003 naar 10.600 in 2008).

Figuur 6.2 Ontwikkeling van het doorstroompercentage naar de Bijstand bij de uitstroomredenen 'maximale uitkeringsduur bereikt' en aandeel van de redenen 'maximale uitkeringsduur bereikt' in totale WW-uitstroom, 2001 t/m 2008.



Oorzaak van afgenomen doorstroomrisico is deels bekend

Het valt niet exact aan te geven waardoor de daling van het doorstroomrisico wordt veroorzaakt. Dit komt doordat vanaf 2003 zowel de WW als de Bijstand ingrijpend zijn gewijzigd. Daarnaast is de economische groei vanaf 2003 toegenomen, waardoor krapte ontstond op een groot deel van de arbeidsmarkt en de WW in- en uitstroom van samenstelling zijn veranderd. Wat de uitstroom betreft, in 2002 was het aandeel mannen dat (vóór WW-instroom) fulltime werkte groter dan in 2008. Mannen die fulltime werken hebben een vrij groot risico op doorstroom naar de Bijstand. De economische groei en de gewijzigde samenstelling van de WW-uitstroom kan 4 á 5 procentpunten van de afname van het doorstroomrisico verklaren. Mogelijke verklaringen voor het resterende deel van de afname zijn: de tot 2009 toenemende krapte op de arbeidsmarkt en de wijzigingen in (de uitvoering van) de Bijstandswet (vooral de invoering van de WWB in 2004).

Risico op doorstroom van WW naar Bijstand neemt weer toe

Door de economische recessie en de WW-instroom van mensen met een korte maximale uitkeringsduur, wordt verwacht dat het risico om naar de Bijstand door te stromen weer toeneemt. In figuur 6.1 is al min of meer zichtbaar dat bij afnemende economische groei dit doorstroomrisico toeneemt. Uit analyse van de gegevens blijkt dat er een significant verband is tussen de economische groei en het risico op doorstroom naar de Bijstand. Voor elk procentpunt dat de economische groei (mutatiepercentage van het BBP) afneemt, groeit het doorstroomrisico ook met circa 1 procentpunt. Het is echter nog niet bekend hoe snel het doorstroomrisico zal toenemen en hoe hoog het doorstroomrisico wordt bij een zeer grote terugval van de economische groei.

Het verder verkorten van de maximale uitkeringsduur WW⁶¹ resulteert eveneens in een toename van het doorstroomrisico. De invloed is vooral groot in het eerste halfjaar van de uitkering. Het doorstroomrisico is voor mensen met een maximale uitkeringsduur van 6 maanden circa 15%, terwijl bij een uitkeringsduur van 3 maanden het doorstroomrisico 20% is.

Waarschijnlijk zal de samenstelling van de WW-uitstroom in de komende periode zodanig veranderen dat het gemiddeld doorstroomrisico van WW naar Bijstand extra toeneemt. Tot nu toe blijken er namelijk vooral veel mannen de WW in te stromen. Dat zal vermoedelijk nog wel enige tijd

⁶¹ Nieuwe WW-wetgeving per 1 oktober 2006, o.a. verkorting van de maximale uitkeringsduur WW.

doorgaan. Ook in de komende maanden worden vooral bedrijfstakken en beroepsgroepen door de crisis geraakt, waarin veel mannen werken. Uit het onderzoek blijkt dat mannen, na het bereiken van de maximale uitkeringsduur WW, vaak naar de Bijstand doorstromen. Vrouwen, vooral vrouwen die parttime werkten, stromen veel minder vaak door naar de Bijstand. Waarschijnlijk is een belangrijke oorzaak hiervan dat vrouwen vaker dan mannen een partner hebben die werkt of een uitkering heeft. Meestal zal het inkomen van het huishouden dan ook zonder het inkomen van de vrouw boven de Bijstandsnorm liggen.

Het totale effect van de veranderde samenstelling van de WW-uitstroom is niet nauwkeurig te schatten omdat nog niet voorspeld kan worden wat de samenstelling van de uitstroom wegens het bereiken van de maximale uitkeringsduur zal worden.

Economische recessie

Zoals gezegd neemt door de recessie het risico van doorstroom naar de Bijstand na het bereiken van de maximale uitkeringsduur WW naar verwachting toe. In tabel 6.1 wordt de verwachte omvang van de toename weergegeven.

Tabel 6.1 Prognose doorstroom naar de Bijstand (WWB) en NUG (op basis van economische groeiprognoses voor 2009: -4,75% en voor 2010: -0,5%)

	2007	2008	2009	2010	2011
WW-uitstroom					
Beëindigde uitkeringen (x 1000)	311	263	315	390	493
Uitstroom in personen (x 1000)	271	232	274	335	424
Uitstroom wegens maximale duur (% uitstroom)	27%	29%	42%	47%	48%
Uitstroom wegens maximale duur in personen (x 1000)	73	67	115	158	204
- Mutatie (%) t.o.v voorgaande jaar	-	-8%	71%	37%	29%
Doorstroom van WW naar Bijstand					
- Doorstroomrisico (na max. duur WW, %)	15%	16%	19%	20%	20%
- Personen doorstroom na max. duur WW (x 1000)	10,7	10,8	21,8	32,0	40,4
- Personen doorstroom na overige redenen (x 1000)	1,5	1,0	2,6	3,8	4,8
- Personen doorstroom totaal (x 1000)	12,2	11,8	24	36	45
- Mutatie (%) t.o.v voorgaande jaar		-3%	107%	47%	26%
Doorstroompercentage (totale WW-uitstroom)	5%	5%	9%	11%	11%
Nuggers (basisberekening)					
- NUG- <i>risico</i> (na max. duur WW, %)	-	29%	25%	23%	24%
- NUG' <i>gers</i> (x 1000)	-	19,5	28	36	48
- Mutatie (%) t.o.v voorgaande jaar	-	-	46%	28%	32%
Percentage NUG' <i>gers</i> (totale WW-uitstroom)	-	8,4%	11%	11%	12%
Percentage NUG' <i>gers</i> (alternatieve berekening)	-	8,4%	20%	22%	23%
Werkhervatting en overig (basisberekening)					
- Kans op werkhervatting (na max. duur WW, %)	-	48%	47%	47%	47%
- Kans op overige uitstroom (na max. duur WW, %)	-	8%	8%	8%	8%
- Werk en overige uitstroom	-	36,0	62	85	110
- Mutatie (%) t.o.v voorgaande jaar	-	-	73%	37%	29%
Berekening met 'halvering kans op werk'					
- NUG- <i>risico</i> (na max. duur WW, %)			48%	46%	47%
- NUG' <i>gers</i> (x 1000)			55	73	96
- Kans op werkhervatting (na max. duur WW, %)			23%	23%	23%
- Werkhervatting en overig (x 1000)			35	49	63

Noot. Cursieve getallen betreffen ramingen.

We schatten de toename van de doorstroom in eerste instantie (in een basisberekening) op 4 procentpunt voor de komende twee jaar: van 16% in 2008 naar 20% in 2010. Gecombineerd met de verwachte groei van de uitstroom wegens het bereiken van de maximale uitkeringsduur betekent dit dat het aandeel binnen de totale WW-uitstroom dat doorstroomt naar de Bijstand groeit van 5% in 2008 naar 11% in 2010. In absolute aantallen neemt de doorstroom toe van bijna 12 duizend mensen in 2008 naar ruim 36 duizend mensen in 2010. Voor de jaren 2009 en 2010 samen is sprake van een doorstroom richting WWB van 60 duizend mensen. Deze prognoses zijn opgenomen in tabel 6.1. In deze basisberekening zijn de effecten van de economische krimp en de kortere gemiddelde WW-uitkeringsduur verwerkt. Er is geen rekening gehouden met wijzigingen in de samenstelling van de WW-uitstroom, bijvoorbeeld een groeiend aandeel mannen in de uitstroom. Als het aandeel mannen in de uitstroom wel sterk zou toenemen, dan is de toename van het doorstroomrisico groter. Mannen hebben namelijk een hoger risico op doorstroom naar de Bijstand dan vrouwen.

Aantal NUG'gers na de WW groeit.

Ook de doorstroom naar NUG is een belangrijk onderwerp, dat extra aandacht verdient. Bij uitstroom vanwege het bereiken van de maximale uitkeringsduur zijn er twee belangrijke alternatieven voor doorstroom naar de Bijstand. Dat zijn alsnog werk vinden (kort) na het bereiken van de maximale uitkeringsduur en werkloos blijven zonder uitkering (NUG'ger worden)⁶². Dus als er relatief meer mensen doorstromen naar de Bijstand, gaat dat ten koste van het aandeel van deze twee groepen. Ook voor degenen die uitstromen uit de WW wegens het bereiken van de maximale uitkeringsduur neemt de komende periode, vanwege de krimpende economie, de kans op werkherleving waarschijnlijk sterk af. Tegelijkertijd neemt daardoor, net als het risico op doorstroom naar de Bijstand, ook het NUG-risico sterk toe.

Zelfs bij een gelijk blijvend of lager NUG-risico zal het aantal NUG'gers in de komende periode groeien. Die groei wordt veroorzaakt door de fors toegenomen WW-uitstroom in combinatie met een groter aandeel dat uitstroomt wegens het bereiken van de maximale uitkeringsduur. Door dit laatste groeit ook het aandeel NUG'gers in de WW-uitstroom: van 8% in 2008 naar 11% in 2010. Bij een gelijkblijvend risico groeit het aantal NUG'gers van ruim 19 duizend mensen in 2008 naar ruim 36 duizend in 2010.

Berekening met lagere kans op werkherleving en hoger NUG-risico

Doordat we minder houvast hebben aan de ontwikkelingen in het verleden, hebben de uitkomsten van de berekeningen een grote onzekerheidsmarge. Daarbij moeten we van onzekere veronderstellingen uitgaan. In tabel 6.1 is een berekening opgenomen die voortbouwt op de basisberekening, waarbij is aangenomen dat de kans op werk voor degenen die uit de WW uitstromen wegens het bereiken van de maximale uitkeringsduur de helft is van de kans in de afgelopen (gunstige) jaren. We gaan er van uit dat deze kleinere kans op werk vooral het NUG-risico verhoogt. Het NUG-risico binnen de groep die de maximale uitkeringsduur WW bereikt komt dan op 46% in 2010, tegenover 23% in de basisberekening. Ook binnen de totale WW-uitstroompopulatie betekent deze variant een verdubbeling van het NUG-risico ten opzichte van de basisvariant: 22% versus 11%. Dit correspondeert met een aantal van 73 duizend NUG'gers wegens uitstroom uit de WW in 2010 (tegenover 36 duizend in de basisberekening). Voor de jaren 2009 en 2010 samen komt het aantal nieuwe NUG'gers op minimaal 64 en maximaal 128 duizend.

In deze berekening is er van uit gegaan dat geen extra doorstroom plaatsvindt richting Bijstand, bovenop hetgeen daarvoor in de basisberekening is aangenomen. Het is echter niet uitgesloten dat het risico van doorstroom naar de Bijstand ook verder toeneemt en boven de verwachte 20% uitkomt. In dat geval wordt de lagere kans op werk na het bereiken van de maximale WW duur verdeeld over een hoger NUG-risico en een hoger risico op doorstroom naar de Bijstand.

⁶² Er zijn nog twee, vrij kleine, groepen mensen die werkloos blijven en geen Nugger zijn: mensen met een uitkering o.g.v. een werknemersverzekering (bijvoorbeeld WAO) en mensen die niet direct maar wel na verloop van enige tijd doorstromen naar de bijstand (binnen een tijdvak van een half jaar na WW-uitstroom).

6.2 Realisaties: faillissementen, ontslagaanvragen en vacatures

De gevolgen van de crisis worden wekelijks gemonitord.⁶³ Uit deze wekelijkse monitor blijkt dat de stijging van de geregistreerde faillissementen, de ingediende ontslagaanvragen en de ingediende WW-aanvragen in het eerste kwartaal van 2009 ten opzichte van het eerste kwartaal van 2008 doorzet in het tweede kwartaal van 2009.

De ontwikkeling van de aantallen in het vierde kwartaal van 2008 en het eerste kwartaal van 2009 ten opzichte van het voorafgaande kwartaal (zie tabel 6.2) en van hetzelfde kwartaal in het voorafgaande jaar (zie tabel 6.3) zien er als volgt uit.

Tabel 6.2 Ontwikkeling ten opzichte van het voorafgaande kwartaal (in %)

	08_IV	09-I
Geregistreerde faillissementsaanvragen: ⁶⁴	+31	+ 32
Ingediende ontslagaanvragen:	+30	+ 54
Ingediende WW-aanvragen: ⁶⁵	+51	+ 33
Ingediende vacatures:	+15	- 1

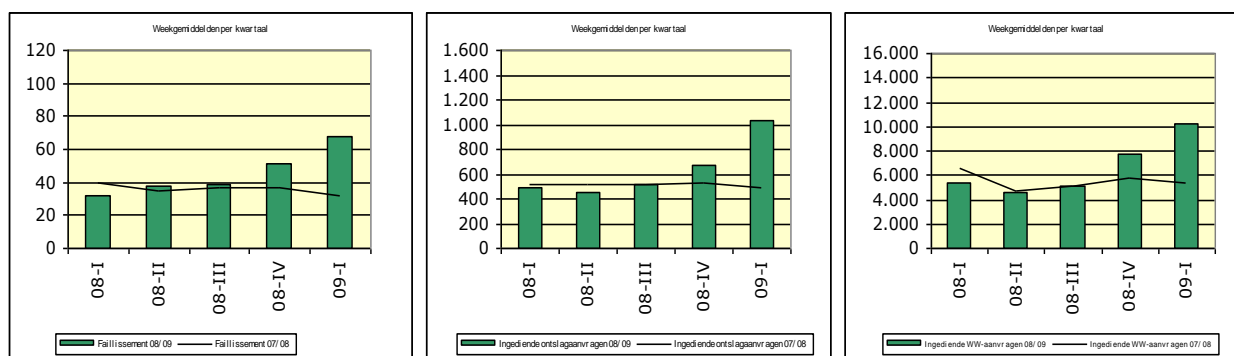
We zien in tabel 6.2 dat het aantal ingediende WW-aanvragen in het vierde kwartaal van 2008 51% hoger is dan het aantal ingediende aanvragen in het derde kwartaal van 2008. De laatste grafiek van figuur 6.1 geeft aan dat het aantal aanvragen in het derde kwartaal van 2008 13% hoger ligt dan het laagste punt in het tweede kwartaal van 2008. De stijging van het aantal ingediende aanvragen zet in het eerste kwartaal van 2009 in mindere mate door (met 33%).

Tabel 6.3 Ontwikkeling ten opzichte van het voorafgaande jaar (in %)

	08_IV	09-I
Geregistreerde faillissementsaanvragen:	+38	+110
Ingediende ontslagaanvragen:	+26	+108
Ingediende WW-aanvragen:	+41	+ 89
Ingediende vacatures:	+25	- 8

Figuur 6.3 toont vanaf het eerste kwartaal 2008 de ontwikkeling van de gemiddelde productie per week (weekgemiddelde) per kwartaal.

Figuur 6.3 Ontwikkeling geregistreerde faillissementen, ingediende ontslagaanvragen en ingediende WW-aanvragen (weekgemiddelden per kwartaal, jaar 07/08 en 08/09)



⁶³ De wekelijkse interne monitor is alleen bedoeld als crisismonitor. De getoonde weekcijfers komen uit diverse bronnen en wijken af van de officiële maandcijfers en verantwoordingsrapportages.

⁶⁴ Het zijn geregistreerde faillissementen waarbij werknemers betrokken zijn. De datum van een faillissement wordt pas vastgelegd als er door een of meer bij het faillissement betrokken werknemers een aanvraag om uitkering wordt ingediend. Hierdoor kan de ingangsdatum van een faillissement pas op een later moment worden vastgelegd.

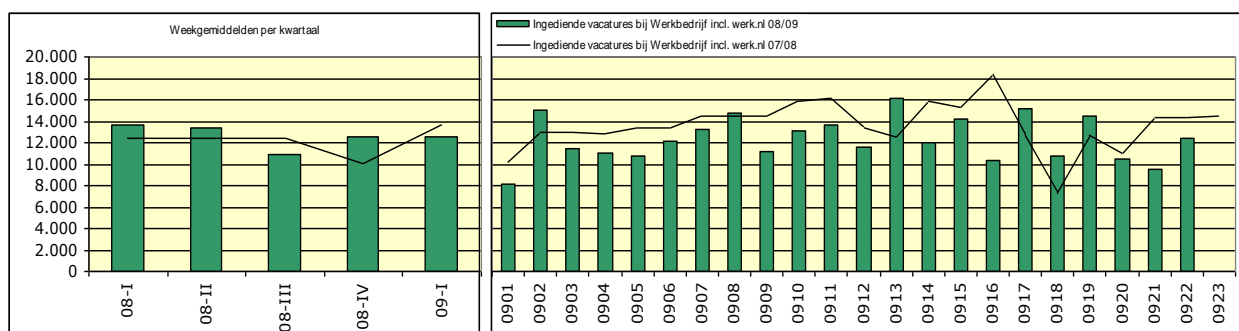
⁶⁵ De ingediende WW-aanvragen kunnen tot WW-beslissingen leiden. Een aanvraag hoeft echter niet tot een beslissing te leiden, bijvoorbeeld wanneer de aanvraag onvolledig is of niet wordt doorgezet. Ook kan een aanvraag tot meerdere beslissingen leiden, bijvoorbeeld bij opeenvolgend verlies van uren.

De weekgemiddelden van het tweede kwartaal van 2009 liggen tot op heden hoger dan de weekgemiddelden van het eerste kwartaal van 2009: geregistreerde faillissementen 77 versus 68, ingediende ontslagaanvragen 1.100 versus 1.032 en ingediende WW-aanvragen 10.826 versus 10.268. Zonder de ingediende aanvragen voor deeltijd WW is het weekgemiddelde van het tweede kwartaal 9.248.

Zowel de absolute aantallen als de weekgemiddelden van de ingediende en vervulde vacatures illustreren duidelijk de dalende ontwikkeling in het eerste kwartaal van 2009 ten opzichte van het eerste kwartaal van 2008 (daling van -8% en -26%). De weekgemiddelden van het tweede kwartaal van 2009 laten ten opzichte van het eerste kwartaal van 2009 tot op heden een daling van de ingediende vacatures met 1% en een stijging van de vervulde vacatures met 2% zien.

Figuur 6.4 laat voor de bij UWV WERKbedrijf ingediende vacatures de ontwikkeling van de weekgemiddelden per kwartaal en de ontwikkeling van de absolute aantallen per week zien.⁶⁶

Figuur 6.4 Ingediende vacatures bij UWV WERKbedrijf (weekgemiddelde per kwartaal, jaar 07/08 en 08/09)



⁶⁶ De weekcijfers worden beïnvloed door het aantal werkbare dagen in de betreffende week (productie). In 2008 vielen de feestdagen in de weken 1, 12, 13, 18, 20 en 52. In 2009 vallen ze in de weken 1, 15, 16, 18, 21, 23 en 52. Een collectieve vrije dag viel in 2008 in week 18. In 2009 vallen de collectieve vrije dagen in de weken 1, 18 en 21.