



Opdrachtgever

UWV



Opdrachtnemer

UWV Kenniscentrum

Onderzoek

UWV Kwartaal Verkenning 2010-IV

Startdatum – 1 oktober 2010

Einddatum – 1 oktober 2010

Categorie

Algemeen

UWV Kwartaal Verkenning 2010-IV

Conclusie

Dit rapport geeft een overzicht van de (verwachte) ontwikkelingen op het gebied van de werknemersverzekeringen en de betrokkenheid daarbij van het UWV. Na een puntsgewijze samenvatting van de belangrijkste signalen uit deze verkenning en een inleiding komen in deze rapportage de volgende thema's aan bod:

volumeontwikkelingen (economisch beeld, niet-werkende werkzoekenden, WW-uitkeringen, WIA en WAO, Wajong, vangnet Ziektewet); de klant (tevredenheid over de WIA-claimbeoordeling, lessen uit de Gildeprojecten (deel 2, niet-nalevend gedrag); arbeids(on)geschiktheid én werk (kwantitatieve effecten van verkorting van de WW-duur, sectorale mobiliteit van werkzoekenden in het crisisjaar 2009). Enkele belangrijke conclusies uit deze Kwartaalverkenning zijn: het aantal nieuwe Wajonguitkeringen neemt af in 2010; verkorting van de WW-duur kan de WW-uitkeringslast met ruim veertig procent reduceren én bijna tweederde van de werkzoekenden die zich in het crisisjaar 2009 uitschreven bij het UWV WERKbedrijf, ging in een andere sector aan de slag dan waar zij voorheen werkten. Bron: Bibliotheek SZW

Link naar bestand

<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/3dwcbjuy>

UWV Kwartaal Verkenning 2010-IV

© Bronvermelding 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 19 56 of (020) 687 54 89

Inhoud

Puntsgewijze samenvatting van de belangrijkste signalen uit UKV 2010-IV	3
1 Inleiding	5
2 Volumeontwikkelingen	7
2.1 Economisch beeld	7
2.2 Niet-werkende werkzoekenden	8
2.3 WW-uitkeringen	9
2.4 WIA en WAO	9
2.5 Wajong	10
2.6 Vangnet Ziektewet	13
3 Klant	14
3.1 Tevredenheid over de WIA-claimbeoordeling	14
3.2 Lessen uit de Gildeprojecten (deel 2: niet-nalevend gedrag)	20
4 Arbeids(on)geschiktheid	25
5 Werk	30
5.1 Kwantitatieve effecten van verkorting van de WW-duur	30
5.2 Sectorale mobiliteit van werkzoekenden in het crisisjaar 2009	32

Puntsgewijze samenvatting van de belangrijkste signalen uit UKV 2010-IV

- Op basis van de realisaties verwachten we nu dat eind dit jaar **509.000 werkzoekenden** (NWW'ers) ingeschreven staan bij UWV en dat aan 301.000 personen een **WW-uitkering** verstrekt wordt. Na een piek in het eerste kwartaal van 2010, zal het aantal NWW'ers en WW'ers eind 2010 ongeveer even hoog liggen als eind 2009 (H2.2, H2.3).
- **De instroom in de WIA** stijgt in 2010 harder dan eerder verwacht. In 2010 stromen voor het eerst personen in de WIA, die kort na het inzetten van de economische crisis langdurig ziek werden. Mogelijk speelt de crisis een rol bij de onverwacht hoge stijging, doordat bedrijven hierdoor minder ruimte hebben om mensen met beperkingen in dienst te houden. We gaan dit de komende periode nader analyseren (H2.4).
- **De instroom van nieuwe Wajonguitkeringen** neemt in 2010 af en zal naar verwachting circa 1.000 lager liggen dan in 2009. Eén van de redenen voor deze daling is de verminderde doorstroom vanuit de WWB. Deze neemt in 2010 af van circa 2.800 naar circa 2.200. Het aandeel Wajongers in de **uitkeringsregeling is op dit moment 13%** en daarmee beduidend lager dan de verwachte 30%. Dit zal voor een deel het gevolg zijn van opstarteffecten van de nieuwe Wajongwet. Daarnaast kan in de praktijk minder vaak dan tevoren verwacht de mogelijkheid dat de persoon ooit loonvormende arbeid verricht, worden uitgesloten (H2.5).
- **De tevredenheid van klanten** over de WIA-claimbeoordelingsgesprekken met de verzekeringsarts en de arbeidsdeskundige is in 2010 weer iets verder gestegen. Vangnetters die afgewezen worden zijn het vaker oneens met de uitslag en ze ervaren de uitslag vaker als onverwacht dan werknemers. De oorzaak hiervan zal voor een belangrijk deel liggen in het verschil in arbeidsongeschiktheids criterium tussen Ziektewet (geschiktheid voor eigen werk) en WIA (geschikt voor passend werk). Voor werknemers is deze overgang vanzelfsprekender, omdat ze veel vaker al tijdens de eerste twee ziektejaren passend werk verrichten. Oplossingen zijn deels gelegen in het bevorderen van de mogelijkheden van aangepast werk tijdens de Ziektewetperiode. Dit vormt onderdeel van het onlangs opgestelde verbeterplan ZW-Arbo. Daarnaast kunnen de Ziektewetbegeleiders wellicht nog nadrukkelijker dan nu het geval is de klant voorbereiden op de periode na de WIA-claimbeoordeling (H3.1).
- **Onwillig gedrag** is het bewust niet naleven van wetten en regels of het niet nakomen van afspraken. Eén van de taken van werkcoaches is dit te voorkomen of om te buigen. Op dit moment krijgen WW'ers die op eigen kracht werk kunnen vinden ('de zelfredzamen') in mindere mate dergelijke handhavings-aandacht aangezien UWV zich richt op WW'ers met afstand tot de arbeidsmarkt. Dit brengt het risico van afglijden naar onwillig gedrag met zich mee, zoals niet intensief genoeg zoeken naar werk. Om dit te voorkomen is het belangrijk de potentiële 'niet nalevers' tijdig te herkennen en extra controledruk uit te voeren. Dit alles zijn bevindingen uit het Gildeproject Onwillig gedrag, waarin de kennis 'in de hoofden' van ervaren werkcoaches is samengevoegd op basis van enkele groepsgesprekken (H3.2).
- **Van de werknemers die 9 maanden ziek zijn** dient uiteindelijk 'slechts' 28% een claimaanvraag WIA in. Kijken we naar de werkhervattingspatronen in de eerste twee ziektejaren, dan zijn het vooral de 'niet-hervatters' en de 'terugvallers' die een beroep op de WIA doen. De 'late hervatters' zien we voor een klein deel aan de WIA-poort en de 'volhouders' en de 'opbouwers' niet of nauwelijks. Dit blijkt uit het Weg-naar-WIA-onderzoek van APE en AStri, waarin 4.000 werknemers gevolgd werden via enquêtes bij 10, 18 en 27 maanden. Onduidelijk blijft in hoeverre bij de niet-hervatters en opbouwers re-integratiekansen gemist zijn, omdat niet bekend is in hoeverre er benutbare werkmogelijkheden voor terugkeer naar werk waren (H4).
- Uit bovenstaand onderzoek blijkt verder dat van de langdurig zieke werknemers die niet volledig hersteld zijn voor het einde van de wachttijd **19% geen WIA-claimaanvraag** doet. De precieze overwegingen om geen WIA aanvraag in te dienen, kennen we niet. Volgens interviews met werkgevers speelt dan een rol, dat men alsnog herstel verwacht of dat de werknemer bang is om het stempel 'arbeidsongeschikt' te krijgen (H4).
- **Verkorting van de WW-duur tot één jaar** werd in het kader van de heroverwegingen als een belangrijke bezuinigingsmaatregel genoemd, deels vanwege de prikkelwerking. Uit onze analyses blijkt dat deze maatregel de WW-uitkeringslast met ruim 40% zou reduceren. Een kwart van de besparing is het gevolg van de prikkelwerking: iets meer WW'ers met lange rechten gaan dan binnen één jaar al aan de slag dan nu het geval is. De overige driekwart betreft simpelweg een besparing op uitkeringen aan mensen die ook dan niet binnen één jaar aan de slag komen, wat voor ongeveer 20% van alle WW'ers (vaak ouderen en laag opgeleiden) geldt (H5.1).
- **Bijna tweederde van de werkzoekenden** die zich in het crisisjaar 2009 uitschreven bij UWV WERKbedrijf, **ging in een andere sector aan de slag** dan waar ze voordien werkten. Dit was vooral het geval bij werkzoekenden uit sectoren die in 2009 sterk getroffen werden door de economische crisis. Voor deze werkzoekenden boden vooral de uitzendsector en de collectieve sector werkgelegenheid (H5.2).

1 Inleiding

In deze kwartaalverkenning vormen de WW, de WIA en de nieuwe Wajong de drie belangrijkste onderwerpen. Hieronder geven we de belangrijkste bevindingen op deze thema's weer.

Arbeidsmarkt trekt aan, beroep op WW valt mee

De arbeidsmarkt verandert en blijft daardoor lastig voorspelbaar. Het CPB verwacht in 2010 en 2011 een lichte groei van de Nederlandse economie. De werkloosheid stijgt in 2010 minder hard dan eerder werd verwacht. De werkgelegenheid neemt dit jaar echter nog af en zal op zijn vroegst volgend jaar weer een kleine toename laten zien. Of deze voorspellingen wel uit zullen komen, moet de tijd leren. Het goede nieuws is dat door de verbeterde economische vooruitzichten de WW zich in de eerste helft van 2010 gunstig heeft ontwikkeld ten opzichte van 2009. Zowel de instroom in de WW als het aantal WW-uitkeringen liggen naar verwachting eind 2010 15 tot 20% lager dan in onze vorige raming.

Het beroep op de WW valt in 2010 dus relatief mee, onder andere omdat werkgevers de economische klappen ook op andere manieren opvingen. Degenen die wel werkloos werden, blijken vaak in een andere sector aan de slag te gaan dan die waarin ze werkloos zijn geworden: 64% wisselde van sector in 2009. Het wel of niet wisselen van sector wordt beïnvloed door verschillende factoren. De sector van herkomst heeft de grootste invloed. Werkzoekenden uit sectoren die in 2009 sterk getroffen werden door de economische crisis, gaan relatief vaak in een andere sector werken. Voor deze werkzoekenden bieden vooral de uitzendsector en de collectieve sector kansen op werkherleving. De persoonskenmerken van de werkzoekenden spelen ook een belangrijke rol. Vooral het beroep is van invloed op het wel of niet wisselen van sector.

We simuleerden met WW-gegevens uit 2007 en 2008 (grotendeels in hoogconjunctuur) in welke mate verkorting van de maximale WW-duur zou kunnen leiden tot besparingen. Daaruit blijkt dat de duur van het recht op WW van invloed is op de snelheid van werkherleving tijdens de WW. Dit geldt ook na correctie voor andere factoren zoals leeftijd. Dit zelfstandige effect is echter beperkt van omvang in vergelijking tot de besparing die ontstaat doordat de uitkering niet langer dan 1 jaar betaald zou hoeven te worden. Aangezien UWV zich richt op WW'ers met afstand tot de arbeidsmarkt, krijgen WW'ers die op eigen kracht werk kunnen vinden ('de zelfredzamen') in mindere mate handhavingsaandacht. Dit brengt het risico van afglijden naar onwillig gedrag met zich mee, zoals niet intensief genoeg zoeken naar werk. Om dit te voorkomen is het belangrijk de potentiële 'niet nalevers' tijdig te herkennen en extra controledruk uit te voeren.

Beroep op de WIA stijgt nog steeds, klanten meer tevreden over UWV

De instroom in de WIA is in 2010 harder gestegen dan we op grond van structurele factoren (vergrijzing, heropeningen en instroom van mensen die bij een eerdere claimbeoordeling

werden afgewezen) hadden verwacht. De instroom ligt waarschijnlijk 10% hoger dan we bij de vorige ramingen hadden verwacht. Het betreft aanvragen van personen die gedurende de crisis ziek waren, de wachttijd voor de WIA is immers 2 jaar. Of dit een verklaring kan zijn moet nader onderzoek uitwijzen. Uit ander onderzoek blijkt dat niet alle langdurig zieke werknemers een WIA-aanvraag indienen bij UWV. Ongeveer een vijfde van de langdurig zieke werknemers die na 2 jaar ziekte geen claimaanvraag doen, heeft het werk niet of niet volledig hervat. De precieze overwegingen om geen WIA aanvraag in te dienen, kennen we niet. Volgens interviews met werkgevers speelt dan een rol, dat men alsnog herstel verwacht of dat de werknemer bang is om het stempel 'arbeidsongeschikt' te krijgen. Uit werkgeversinterviews blijkt verder dat werkgevers, voor zover zij invloed uitoefenen op de WIA-aanvraag, deze om strategische redenen eerder aanmoedigen dan afremmen. De inspanningen van werkgevers om zieke werknemers te re-integreren hangen samen met:

1. hun eigen instelling ('goed werkgeverschap');
2. kosten/baten afwegingen op basis van de specifieke kennis/vaardigheden van de werknemer;
3. de klachten en herstelverwachting;
4. de motivatie van de werknemer;
5. de mogelijkheden om aangepast werk aan te bieden.

Uit deze informatie blijkt dat vele factoren een rol spelen bij de toestroom naar de WIA: instroom in de WIA is hierdoor lastig te voorspellen én lastig te beïnvloeden. De WIA is nu bijna 5 jaar in werking: in 2006 kwamen de eerste mensen in de WIA. UWV peilt met enige regelmaat hoe de klanten de WIA-claimbeoordeling ervaren. Uit deze onderzoeken blijkt dat er een stijgende lijn is in de klanttevredenheid. Het gemiddelde rapportcijfer dat de klanten in 2010 aan de verzekeringsarts geven is een 6,9, waarbij 81% een voldoende (6 of hoger) geeft. De arbeidsdeskundige krijgt gemiddeld een 7,2; 86% geeft een voldoende. Klanten die een afwijzing ontvangen zijn veel vaker ontevreden en geven veel vaker dan gemiddeld een onvoldoende, vooral als zij deze uitslag niet verwacht hadden. De cijfers wijzen erop dat de verzekeringsarts en arbeidsdeskundige steeds klantgerichter werken. Over de aspecten correctheid, luisteren en inlevingsvermogen van zowel de verzekeringsarts als de arbeidsdeskundige zijn de klanten het meest tevreden. Punten waar klanten het minst tevreden over zijn, betreffen bij de verzekeringsarts de helderheid, zorgvuldigheid en deskundigheid. Bij de arbeidsdeskundige zijn klanten het minst tevreden over de mate van maatwerk. De (mede)oorzaak hiervan is, dat klanten niet altijd hun zin krijgen en dat dan zien als een gebrek aan maatwerk. Hieruit blijkt hoe lastig het is om enerzijds 'strengere' wetgeving uit te voeren en anderzijds dat op een manier te doen, die recht doet aan de situatie van de klant en waarbij de klant dat tegelijkertijd ook positief waardeert.

Instroom in Wajong daalt, doorstroom WWB naar Wajong daalt

De instroom van mensen in de Wajong is in 2010 lager dan in 2009. We verwachten dat we circa 1.000 uitkeringen minder toekennen in 2010. Eén van de redenen voor deze daling is de verminderde doorstroom vanuit de WWB naar de Wajong. Deze neemt in 2010 af van circa 2.800 naar circa 2.200. Het aandeel Wajongers in de uitkeringsregeling binnen de nieuwe Wajong is beduidend lager dan verwacht. Dit komt deels doordat de groep jongeren waarvan niet uitgesloten kan worden dat zij mogelijkheden tot loonvormende arbeid hebben, groter is dan verwacht. Daarnaast vertekenen opstarteffecten van de nieuwe Wet op dit moment nog het beeld.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de cijfermatige ontwikkelingen voor de belangrijkste klantgroepen van UWW. In hoofdstuk 3 gaan we in op klantgerelateerde ontwikkelingen: de tevredenheid over de WIA claimbeoordeling en het risico op onwillig gedrag van WW-klanten. In hoofdstuk 4 beschrijven we diverse aspecten gedurende de wachttijd voor de WIA die van invloed zijn op het aanvragen van een WIA-uitkering. In hoofdstuk 5 beschrijven we de uitkomst van een onderzoek naar de relatie tussen de duur van de WW-uitkering en de snelheid van werkhervatting, om na te gaan hoe groot de gedrags-effecten kunnen zijn als de WW-duur verkort zou worden tot 1 jaar. We sluiten af met een artikel over intersectorale mobiliteit: uit welke sectoren zijn werkzoekenden afkomstig en waar gaan ze werken?

2 Volumeontwikkelingen

Het CPB verwacht in 2010 en 2011 een lichte groei van de Nederlandse economie van 1,75 en 1,5%. De werkloosheid stijgt in 2010 minder hard dan eerder verwacht en loopt op tot 5,5%. Dit percentage blijft ongewijzigd in 2011. De werkgelegenheid neemt dit jaar nog af en zal op zijn vroegst volgend jaar weer een kleine toename laten zien. De onzekerheid rond alle prognoses blijft groot.

Het aantal nieuwe WW-uitkeringen zal, zoals het er nu naar uitziet, in 2010 lager uitkomen dan in 2009 (456.000 versus 483.000). Na een relatief hoog aantal nieuwe uitkeringen in het eerste kwartaal van 2010, daalde het aantal in het tweede kwartaal, waarna het in het derde kwartaal stabiel bleef. Ook het aantal lopende uitkeringen zal eind 2010 (iets) lager uitkomen dan eind 2009 (301.000 versus 309.000). De piek lag in het eerste kwartaal van 2010, met 318.000 lopende WW-uitkeringen, daarna daalden de aantallen. Onze huidige ramingen voor eind 2010 liggen hiermee 15 tot 20% dan de vorige.

De WIA-instroom is in 2010 harder gestegen dan we op grond van structurele factoren (demografische ontwikkelingen, heropeningen en instroom van mensen die bij een eerdere claimbeoordeling werden afgewezen) verwachtten. Dat betekent dat we onze prognose voor heel 2010 naar boven hebben bijgesteld met ruim 10%. We verwachten nu 54.500 nieuwe WIA-uitkeringen in 2010.

De instroom van nieuwe Wajonguitkeringen neemt in 2010 af en zal naar verwachting circa 1.000 lager liggen dan in 2009. Eén van de redenen voor deze daling is de verminderde doorstroom vanuit de WWB. Deze neemt in 2010 af van circa 2.800 naar circa 2.200.

Het aandeel Wajongers in de uitkeringsregeling is op dit moment 13% en daarmee beduidend lager dan de verwachte 30%. Dit zal voor een deel het gevolg zijn van opstarteffecten van de nieuwe Wajongwet. Daarnaast is de groep jongeren waarvan niet gesloten kan worden dat zij mogelijkheden tot loonvormende arbeid hebben, groter dan verwacht.

2.1 Economisch beeld

Nederlandse economie: bescheiden groei in 2010 en 2011
Het Centraal Planbureau (CPB) verwacht in de meest recente prognose (Macro Economische Verkenningen, september 2010) voor dit en volgend jaar een lichte groei van het bruto binnenlands product (1,75% respectievelijk 1,5%). Deze groeiprognose is maar weinig veranderd ten opzichte van de vorige CPB-prognose. De economische groei wordt in beide jaren vrijwel volledig veroorzaakt door een stijging van de export. De bestedingen van gezinnen laten slechts een geringe toename zien. De bedrijfsinvesteringen zullen in 2010 nog dalen en pas in 2011 verwacht het CPB een toename van 2,75%. Naast de nasleep van de crisis bij de financiële instellingen speelt de schuldenlast van landen in het eurogebied een belangrijke rol bij de economische ontwikkeling van Nederland en de EU-landen in zijn geheel. Het terugdringen van begrotingstekorten (niet alleen in bijvoorbeeld Griekenland en Spanje, maar ook in Nederland) zal van invloed zijn op de groei en de werkgelegenheid. Hoewel Nederland en bijvoorbeeld Duitsland zich gunstiger ontwikkelen dan andere EU-landen (Spanje, Griekenland) is het onzeker in welke mate het economische herstel zich doorzet in 2011. Dit herstel is mede afhankelijk van de situatie in de Verenigde Staten en Azië.

Minder werkgelegenheid in 2010 en stabilisatie in 2011

De werkgelegenheid in de marktsector zal dit jaar naar verwachting nog dalen als gevolg van de productieterugval

in 2009 (zie tabel 2.1). Voor geheel 2011 zal de werkgelegenheid gemiddeld nog licht dalen, maar in de loop van 2011 verwacht het CPB geen daling meer. De werkgelegenheid in de zorgsector neemt in 2010 en 2011 naar verwachting verder toe. De overheidssector zal in 2011 volgens het CPB krimpen als gevolg van ingeplande bezuinigingen en lopende personeelstaakstellingen¹.

Werkloosheid daalt niet verder in 2011

Het aantal werklozen stijgt dit jaar volgens het CPB naar gemiddeld 435.000 (2009: 377.000). In 2011 verwacht het CPB een stabilisatie ten opzichte van 2010. Uitgedrukt als percentage van de beroepsbevolking bedraagt de werkloosheid in beide jaren 5,5%. Voor alle duidelijkheid merken we op, dat het hier gepresenteerde werkloosheidscijfer is gebaseerd op de nationale definitie van werkloosheid. Volgens deze definitie dient iemand minstens 12 uur per week te willen werken om mee te tellen voor de werkloze beroepsbevolking. Tot nu toe hanteert het CPB deze nationale definitie. Het CPB zal echter overgaan op de internationale definitie van werkloosheid. Eén van de verschillen met de nationale definitie is dat iemand in de internationale definitie al meetelt als werkloos als hij minstens 1 uur per week wil werken. Het CBS blijft de nationale werkloosheidsdefinitie hanteren en ook UWV houdt vast aan de huidige definitie van niet-werkende werkzoekenden (NWW). Pas als iemand voor minstens 12 uur per week werk zoekt, wordt hij als NWW'er geteld.

¹ MEV 2011, blz. 15

Tabel 2.1 Enkele relevante conjunctuurgegevens voor UWV, 2006-2011

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
economische groei (in % van het bbp) ^a	3,4	3,9	1,9	-3,9	1,75	1,5
olieprijs (Brent, in dollars per vat)	65,2	72,5	96,9	61,5	76,0	75,0
werkzame beroepsbevolking (personen) ^a	1,8	3,0	2,6	-0,4	-1,25	-0,25
werkgelegenheid marktsector (arbeidsjaren) ^a	1,9	2,6	1,2	-2,4	-2,25	-0,25
werkgelegenheid zorgsector (arbeidsjaren) ^a	2,4	1,4	1,9	2,9	2,75	2,25
werkgelegenheid overheid (arbeidsjaren) ^a	-0,8	0,4	0,5	1,9	1,0	-1,5
werkloosheid (in % van beroepsbevolking)	5,5	4,5	3,8	4,8	5,5	5,5

^aProcentuele mutatie ten opzichte van vorige jaar.

Bron: CPB, Macro Economische Verkenningen 2011, september 2010. Cursieve cijfers betreffen ramingen.

Tabel 2.2 Ontwikkeling NWW, 2009-2010

	2009	2010
aantal NWW'ers (ultimo jaar)	508.000	509.000 (573.000)
mutatie ten opzichte van voorgaande kalenderjaar	22%	0% (13%)

Cursieve cijfers zijn ramingen. Tussen haakjes de NWW-prognose ultimo het jaar van voorjaar 2010.

Tabel 2.3 WW 2007-2010: instroom, uitstroom, lopend bestand en afwijzingen (x1.000)³

	2007	2008	2009	2010-I	2010-II	2010-III	2010-IV	2010
uitkeringsbeslissingen ⁴	306,8	299,4	598,8	170	117	118		571
afgewezen claimaanvragen	53,8	57,4	116,3	32	23	22		116
nieuwe uitkeringen	253,0	242,1	482,5	138	94	96		456
beëindigingen	311,2	262,3	342,8	130	123	104		464
lopend bestand	192,6	171,1	309,3	318	289	281		301
Mutaties (%)								
uitkeringsbeslissingen	-17	-2	100					-5
afwijzingen	-10	7	103					-1
nieuwe uitkeringen	-19	-4	99					-5
beëindigingen	-16	-16	31					35
lopend bestand	-23	-12	82					-3

Noot: cursieve cijfers zijn ramingen.

2.2 Niet-werkende werkzoekenden²

In het voorjaar van 2010 heeft UWV WERKbedrijf de arbeidsmarktprognose gepresenteerd. Na afsluiting van de berekeningen is veel nieuwe informatie beschikbaar gekomen, die tot een neerwaartse bijstelling van de prognose van het aantal bij UWV WERKbedrijf ingeschreven niet-werkende werkzoekenden (NWW) heeft geleid. Voorspelden we in het voorjaar nog 573.000 NWW'ers voor het eind van 2010, nu wordt het aantal 64.000 lager geschat (509.000). Belangrijke oorzaak is dat we - mede gegeven het gunstiger economische klimaat en de recente meevallende ontwikkelingen in het aantal NWW'ers - de uitstroomkansen van NWW'ers hoger inschatten dan in het voorjaar. Bovendien is de instroom lager dan aanvankelijk werd voorzien.

Aan het begin van dit jaar leek de recessie nog niet voorbij. Maar de laatste maanden wijzen meerdere indicatoren op betere tijden. Zo is de economische groei in Nederland in het eerste halfjaar van 2010 meegevallen: in het tweede kwartaal van dit jaar waren er 2,2% meer economische

activiteiten dan één jaar geleden. Als reactie op de recessie neemt de werkgelegenheid in 2010 nog af. De afname in het tweede kwartaal is echter minder ongunstig dan in het eerste kwartaal. Ook het aantal vacatures en de uitzendmarkt lijkt zich enigszins te herstellen. Daarnaast zien we het aantal ontslagvergunningen en faillissementen al weer dalen. Niet alle arbeidsmarktindicatoren zijn echter uitgesproken gunstig. Zo neemt de beroepsbevolking fors af en ligt het aantal ontslagaanvragen en faillissementen nog duidelijk boven het niveau van voor de crisis. Maar alles bij elkaar genomen is het beeld van de conjunctuur de afgelopen maanden verbeterd. Dit heeft gevolgen voor het aantal ingeschreven niet-werkende werkzoekenden. Tussen maart en juli is het aantal NWW'ers gedaald. Toch verwachten we voor de rest van het jaar weer een lichte toename. Immers gewoonlijk groeit in de tweede helft van het jaar - tijdens perioden van lage economische groei - het aantal NWW'ers. Per saldo komt het aantal eind 2010 (509.000) praktisch overeen met dat van eind 2009 (508.000).

² Deze paragraaf is een bijdrage van de afdeling Arbeidsmarktinformatie van het UWV WERKbedrijf.

³ De WW omvat sinds april 2009 deeltijd-WW en de reguliere ontslag WW.

⁴ Uitkeringsbeslissingen zijn afgehandelde aanvragen en omvatten afwijzingen en toekenningen. Nieuwe uitkeringen bestaan uit toekenningen en herlevingen.

2.3 WW-uitkeringen

Instroomprognose WW met 20% verlaagd

Het beeld van de WW is in de eerste zes maanden van 2010 sterk veranderd ten opzichte van 2009. Het aantal uitkeringsbeslissingen WW (dit zijn toekenningen of afwijzingen van WW-aanvragen) over het eerste halfjaar bedraagt 287.000. Op basis van dit aantal stellen we de prognose voor geheel 2010 naar beneden bij tot 571.000. Dit leidt tot prognoses die 15 tot 20% lager liggen dan in de vorige kwartaalverkenning. Het gevolg is dat in het tweede kwartaal het aantal toekenningen lager is dan het aantal beëindigingen. Hierdoor daalt sinds maart de omvang van het 'lopend' WW-bestand. Hoewel we de verwachtingen ten aanzien van de WW naar beneden hebben bijgesteld, blijft de onzekerheid over de verwachte economische ontwikkeling groot.

Deeltijd-WW

De afname van het aantal beslissingen geldt zowel voor deeltijd-WW als voor de reguliere ontslag WW. Het aantal beslissingen deeltijd-WW is gezakt van 3 à 4.000 per maand in het begin van het jaar naar 600 per maand in het derde kwartaal. Het aantal lopende uitkeringen deeltijd-WW daalt al vanaf januari en is eind augustus gezakt tot rond de 20.000. De daling bij de deeltijd-WW is een stuk sterker dan verwacht werd in het begin van dit jaar en is nu geraamd op ruim 10.000 lopende uitkeringen eind 2010.

2.4 WIA en WAO

Prognose WIA-uitkeringsbeslissingen met ruim 10% verhoogd

Op basis van de ontwikkeling van het aantal aanvragen en de realisaties in de eerste helft van 2010, is de prognose voor het aantal uitkeringsbeslissingen (zie box 2.1) voor 2010 fors verhoogd: van 48.600 naar 54.500 (tabel 2.4). Het aantal aanvragen stijgt in 2010 sterker dan op grond van de factoren waarmee wij rekening kunnen houden (zie box 2.1), te verwachten was. Op dit moment is niet duidelijk wat de oorzaak van de sterke stijging is, en of deze tijdelijk of blijvend zal zijn⁵. Mogelijk speelt de economische crisis een rol. Met een nadere analyse zullen we nagaan of er bepaalde groepen zijn aan te wijzen, waar de stijging zich vooral voordoet. Hierbij kan gedacht worden aan bepaalde bedrijfssectoren, leeftijdsgroepen, diagnosegroepen, werknemers of vangnetters. Dit geeft dan een beeld van mogelijke achterliggende oorzaken. In een volgende UKV zullen we hiervan verslag doen.

Box 2.1 Opbouw WIA-aantallen en achtergrond prognoses

Samenstelling van het aantal WIA-uitkeringsbeslissingen

Het aantal uitkeringsbeslissingen is de optelsom van de volgende vijf situaties en uitkeringsredenen:

1. afgewezen WIA-claimaanvragen
2. nieuwe eerste WIA-uitkeringen na toekenning WIA-claimaanvraag (al dan niet in eerste instantie als voorschot)
3. nieuwe eerste WIA-uitkeringen na gegrond bezwaar of beroep tegen afwijzing claimaanvraag
4. voorschotten die weer beëindigd worden na afwijzing van claimaanvraag
5. heropeningen na beëindiging van een eerdere WIA-uitkering

Alleen aan categorie 1. en 2. gaat een eerste claimbeslissing vooraf. De betreffende personen zijn daarmee ook terug te vinden in de statistiek van de afgehandelde claimaanvragen (=eerste claimbeslissingen).

Waarom zijn ontwikkelingen in WIA (nog) lastig te voorspellen?

We houden in onze prognoses rekening met demografische ontwikkelingen, variaties in het aantal weer in te trekken voorschotten (4), de groei van het aantal heropeningen (5) en de groei van het aantal hernieuwde aanvragen van personen die aanvankelijk werden afgewezen. De laatste twee ontwikkelingen zijn het gevolg van het feit dat de WIA een nieuw wet is en het stabiele niveau nog niet bereikt is. Bijstellingen van onze prognoses kunnen het gevolg zijn van niet voorziene ontwikkelingen in het aantal aanvragen of van verschuivingen in de afhandelingstermijn. Het feit dat de WIA en de aanpalende wetgeving (vooral VLZ en aSB) nog steeds tamelijk nieuw zijn, maakt het lastig om de ontwikkelingen in aanvragen goed te voorzien. Het aantal aanvragen is immers mede afhankelijk van de 'rek' bij werkgevers om mensen in de eerste twee ziektejaren te re-integreren en binnenboord te houden. Deze rek en ook de uitstoot naar de vangnet-Ziektewet is weer afhankelijk van factoren als de bedrijfseconomische situatie, de conjunctuur en van ontwikkelingen in de aandacht voor verzuim- en re-integratiebeleid.

⁵ De stijging in afgehandelde aanvragen tussen 2006 en 2009 was (nog) geheel te verklaren vanuit demografische ontwikkelingen, verschuivingen tussen sectoren en de logische groei van het aantal hernieuwde WIA-aanvragen na eerdere afwijzing. Zie Analyse stijging WIA-instroom II op <http://www.uvw.nl/overuwv/kennis-publicaties/kennis/kennismemoranda.aspx>

	2007	2008	2009	2010-I	2010-II	2010-III	2010
uitkeringsbeslissingen	39,0	42,2	46,0	14,5	13,5	12,8	54,5
afgewezen claimaanvragen	16,6	16,9	16,7	5,5	5,0	5,3	21,1
nieuwe uitkeringen	22,4	25,3	29,3	9,1	8,8	8,3	34,8
- IVA ⁶	5,4	6,6	7,8				9,2
- WGA ⁷	17,0	18,7	21,5				25,6
beëindigingen	3,1	4,2	6,0	2,2	2,1	2,1	9,0
- IVA	0,7	1,2	1,7				2,4
- WGA	2,4	3,0	4,4				6,6
lopend bestand ⁸	38,3	59,4	82,8	89,8	96,1	102,3	108,6
- IVA	8,4	13,9	17,0				26,9
- WGA	29,9	45,6	62,8				81,7
mutaties (%)							
afwijzingen+nieuwe uitkeringen	1	8	9				18
afgewezen claimaanvragen	-4	2	-1				19
nieuwe uitkeringen	6	13	16				19
beëindigingen	50	35	44				50
lopend bestand	103	55	39				31

Noot: Cursieve waarden zijn ramingen. De ramingen op jaarbasis worden driemaal per jaar aangepast: in april, in augustus en in december. De cijfers voor 2010-III (die extrapolaties vormen van de realisaties in augustus en september) zijn dus niet meegenomen in de hier weergegeven raming voor totaal 2010.

	2007	2008	2009	2010-I	2010-II	2010-III	2010-IV	2010
uitkeringsbeslissingen ¹⁰	12,9	9,0	6,9	1,5	1,1	0,9		5,0
afwijzingen	1,2	0,8	0,6	0,1	0,1	0,1		0,4
nieuwe uitkeringen	11,7	8,2	6,3	1,4	1,0	0,8		4,6
beëindigingen	54,7	46,1	42,7	11,1	11,3	10,2		41,4
lopend bestand	596,0	558,1	521,7	512,0	501,7	492,3		484,7
mutaties (%)								
uitkeringsbeslissingen	6	-30	-23					-27
afwijzingen	3	-30	-20					-27
nieuwe uitkeringen	6	-30	-27					-27
beëindigingen	-27	-16	-7					-3
lopend bestand	-7	-6	-7					-7

Noot: cursieve cijfers zijn ramingen.

De WAO daalt eind juli 2010 tot minder dan 500.000 arbeidsongeschikten

Door het sluiten van de WAO stromen er vanaf 2006 geen arbeidsongeschikten meer in waarvan de aanvang van het recht op WAO ingaat na 31 december 2004. Er blijft echter nog een restinstroom over. Dit zijn rechten die na een eerdere beëindiging heropend worden⁹. Deze restinstroom zal kleiner worden omdat het aantal beëindigingen afneemt. Het aantal WAO-uitkeringen is eind juli onder de 500.000 gezakt.

2.5 Wajong¹¹

Instroom in Wajong neemt af in 2010

Op 1 januari is de nieuwe Wajongwet ingevoerd. De nieuwe wet kent in tegenstelling tot de uniforme oude wet drie regelingen:

- een uitkeringsregeling voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikte jonggehandicapten.
- een werkregeling: arbeids- en inkomensondersteuning voor jonggehandicapten die kunnen werken.
- een studieregeling: inkomensondersteuning voor jonggehandicapten tijdens studie of school.

In de Memorie van Toelichting van de nieuwe wet is de verwachting uitgesproken dat de nieuwe wet leidt tot een daling van de instroom (nieuwe aanvragen) met 10% en dat op termijn ook de uitstroom met 10% zal dalen. De nieuwe Wajong is in sommige situaties minder aantrekkelijk dan de oude, waardoor er naar verwachting minder jongeren een beroep op doen (gedragseffect). De wet functioneert nu een aantal maanden. De cijfers in tabel 2.6 geven een eerste indicatie van de omvang van de instroom en de verdeling over de nieuwe regelingen. De instroom in de nieuwe Wajong bedraagt 2.500 in het tweede kwartaal. In het tweede kwartaal is ook de instroom in de oude Wajong nog substantieel. Overloop uit een vorige regeling is een normaal verschijnsel en hangt samen met de duur van afhandeling van aanvragen. Wel is het zo dat de overloop groter is dan normaal. Dat heeft, zoals we in de vorige UKV al aangaven, te maken met een verhoogde instroom in de tweede helft van 2009. Als gevolg van de relatief grote overloop is de prognose voor het totale aantal nieuwe Wajonguitkeringen (oude en nieuwe wet samen) voor 2010 verhoogd naar 16.700.

⁶ Nieuwe uitkeringen IVA zijn inclusief overgangen van WGA naar IVA.

⁷ Nieuwe uitkeringen WGA zijn exclusief overgangen van WGA naar IVA.

⁸ Bestand IVA inclusief overgangen van WGA naar IVA, Bestand WGA exclusief overgangen WGA naar IVA.

⁹ Het betreft vooral heropening na beëindiging wegens herstel, wegens herbeoordeling, wegens sanctie of wegens detentie.

¹⁰ Nieuwe uitkeringen + afwijzingen.

¹¹ Deze paragraaf is deels gebaseerd op informatie uit de eind 2010 te verschijnen monitor Wajong.

	2007	2008	2009	2010-I	2010-II	2010-III	2010-IV	2010
beslissingen	20,6	22,8	25,3	6,3	6,6			24,0
afwijzingen	5,3	6,7	7,7	2,1	2,4			7,3
nieuwe uitkeringen	15,3	16,1	17,6	4,3	4,4			16,7
oude Wajong	15,3	16,1	17,6	4,2	1,8			6,9
nieuwe Wajong	-	-	-	0,1	2,5			9,8
- uitkeringsregeling	-	-	-	0,1	0,3			2,9
- werkregeling	-	-	-	0,0	1,3			6,9
- studieregeling				0,0	0,9			
beëindigingen	4,4	4,3	4,2	1,2	1,4			4,7
lopend bestand	166,8	178,6	192,0	195,1	198,1			204,0
mutaties (%)								
beslissingen	19	6	6					-5
afwijzingen	40	8	8					-5
nieuwe uitkeringen	13	5	5					-5
beëindigingen	-10	-2	-2					10
lopend bestand	7	7	7					6

Noot: cursieve cijfers zijn ramingen.

Dit is bijna 1.000 minder dan in 2009. De instroom in de Wajong daalt dus in 2010. Dat betekent niet dat we kunnen concluderen dat de verwachte instroomdaling uit de Memorie van Toelichting ook gerealiseerd wordt. Daarvoor is het nog te vroeg.

Factoren van invloed op het aantal nieuwe uitkeringen in 2010

Er zijn drie redenen voor de daling te geven, die niets te maken hebben met de verwachte gedragseffecten. In de eerste plaats is de daling in 2010 een logisch gevolg van de extra instroom die in 2009 plaatsvond als gevolg van anticipatie op de nieuwe wet. In de tweede plaats leidt de verlenging van de beslissingstermijn van 8 naar 14 weken in 2010 tot een eenmalige afname van de instroom. Naast deze twee tijdelijke factoren spelen ten slotte op de achtergrond drie structurele factoren mee die de afgelopen jaren hebben gezorgd voor de stijging van de instroom: doorstroom vanuit de WWB, toenemende aantallen leerlingen op het voortgezet speciaal onderwijs en het praktijkonderwijs (VSO/PRO) en veranderingen in de diag-nostiek. Van de drie structurele factoren neemt de doorstroom vanuit de WWB in 2008 af (tabel 2.7). Vergeleken met de piek in 2007 ligt de instroom uit de WWB in de Wajong in 2009 bijna 1.000 lager. In welke mate deze daling doorzet in 2010 weten we nog niet. Tegenover de afnemende doorstroom vanuit de WWB staat een nog steeds toenemend aantal leerlingen in het VSO/PRO. De toename neemt wel af, maar is nog steeds een paar procent per jaar¹². We weten uit het verleden dat een stijging van het aantal leerlingen in het VSO/PRO zich ook doorvertaalt in een stijging van de instroom in de Wajong vanuit deze groep. Ook het aantal Wajongers met een autistische stoornis en andere ontwikkelingsstoornissen stijgt nog steeds. De omvang ervan is echter moeilijk in te schatten. Een deel van deze ontwikkeling wordt gerealiseerd via meer instroom in het VSO/PRO. Naast bovengenoemde factoren is er ook nog de economische crisis. De invloed van de crisis op de instroom is moeilijk vast te stellen. Dat de crisis invloed heeft, kunnen we zien aan het percentage werkende Wajongers dat in 2009 gezakt is vergeleken met 2008. Alle factoren overziend schatten we in dat het niveau van de instroom op dit moment stabiel is.

Tabel 2.7 Doorstroom naar de Wajong vanuit de WWB per jaar (aantallen)

jaar	aantal
2003	800
2004	800
2005	1.070
2006	1.950
2007	3.050
2008	2.800
2009	2.200

Het aandeel van de uitkeringsregeling is met circa 13% duidelijk lager dan verwacht

Hoewel het beeld van de nieuwe Wajong nog wordt vertekend door opstarteffecten (zie box 2.2) worden de contouren van de nieuwe wet na twee kwartalen zichtbaar. We zien dat het percentage instroom in de uitkeringsregeling snel is afgenomen van 100% in februari naar circa 13% in mei/juni (tabel 2.8). De tabel geeft ook aan dat het aantal mensen in de studieregeling laag is. Daarbij moet echter opgemerkt worden dat het beeld in de tabel vertekend is. In verband met een onvolkomenheid in de nieuwe wet hadden studerende in de eerste helft van 2010 nog recht op een volledige Wajonguitkering. In afwachting van de reparatie van deze onvolkomenheid is deze groep geregistreerd in de werkregeling. De wet is op dit punt nu aangepast. Als we hiervoor corrigeren, blijkt dat het percentage in de studieregeling rond een derde ligt. Dat percentage komt redelijk overeen met het percentage Wajongers dat op school zat uit het Wajongdossieronderzoek¹³. De verdeling over de verschillende regeling is echter als gevolg van de opstarteffecten nog niet stabiel en kan dus nog veranderen.

Hoewel de verdeling nog niet stabiel is kunnen we wel vaststellen dat een percentage van 13% instroom in de uitkeringsregeling beduidend lager is dan we op basis van het Wajongdossier-onderzoek hadden verwacht: 30% uitkeringsregeling, 70% werkregeling en studieregeling¹⁴.

¹² CBS: Statistiek leerlingen op speciale scholen (VSO) en leerlingen op speciaal onderwijs.

¹³ Zie kennismemo KM08-08 Kwantitatieve overwegingen bij de nieuwe Wajong.

¹⁴ Zie kennismemo KM08-08 Kwantitatieve overwegingen bij de nieuwe Wajong.

Tabel 2.8 Nieuwe uitkeringen nieuwe Wajong naar regeling, eerste helft 2010							
	januari	februari	maart	april	mei	juni	totaal
aantallen							
uitkeringsregeling	0	6	59	122	113	147	447
werkregeling	0	0	4	456	730	836	2.026
studieregeling	0	0	0	0	0	120	120
totaal	0	6	63	578	843	1.103	2.593
verdeling (%)							
uitkeringsregeling	-	100%	94%	21%	13%	13%	17%
werkregeling	-	0%	6%	79%	87%	76%	78%
studieregeling	-	0%	0%	0%	0%	11%	5%
totaal	-	100%	100%	100%	100%	100%	100%
verdeling (%), gecorrigeerd¹⁶							
uitkeringsregeling	-	100%	86%	19%	12%	13%	16%
werkregeling	-	0%	6%	47%	51%	54%	50%
studieregeling	-	0%	8%	34%	37%	33%	34%
totaal	-	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Daarbij moeten echter twee kanttekeningen worden gemaakt. De eerste kanttekening is dat de verwachtingen uit het dossieronderzoek zijn gebaseerd op de instroom van 2006. We zijn intussen enkele jaren verder en de instroom in de Wajong is verder toegenomen. In 2009 lag het aantal nieuwe uitkeringen 30% boven het aantal in 2006. We kunnen er van uitgaan dat deze toename niet heeft plaatsgevonden bij de groep die nu richting uitkeringsregeling gaat (de groep met zware beperkingen), maar bij groepen met minder zware beperkingen¹⁵. Als we hiermee rekening houden zakt het vergelijkbare aandeel Wajongers in de uitkeringsregeling naar iets meer dan 20%. De tweede kanttekening is dat we bij de oorspronkelijke verwachting geen rekening gehouden hebben met Wajongers in de categorie 'duurzaam geen mogelijkheden tot loonvormende arbeid' (uitkeringsregeling) die studeren. Deze groep gaat nu naar de studieregeling. Het gaat in de eerste helft van 2010 om ongeveer 1,5% van de totale instroom. Als we ook hier rekening mee houden zakt het percentage tot circa 20%. Het betekent wel dat het huidige percentage van 13% waarschijnlijk een onderschatting is van het structurele percentage. Als deze groep de studie heeft afgemaakt zal een (mogelijk groot) deel overgaan naar de uitkeringsregeling.

Een percentage van 20% is nog altijd hoger dan het percentage dat we nu vinden. Daarvoor zijn twee redenen aan te voeren. De eerste is dat er in de praktijk minder vaak dan tevoren verwacht sprake is van *duurzaam geen mogelijkheden tot loonvormende arbeid*. Eenzelfde beeld zagen we bij de invoering van de WIA, waar de instroom in de IVA-regeling (bedoeld voor de duurzaam volledig arbeidsongeschikten) ver achter bleef bij de verwachtingen. In minder situaties dan tevoren verwacht, kan de verzekeringsarts verbetering van de aandoening en daarmee van de functionele mogelijkheden volledig uitsluiten. De consequentie van de lage instroom in de uitkeringsregeling zal dan ook zijn dat we - net als bij de WIA - te maken krijgen met substantiële doorstroom van de werkregeling naar de uitkeringsregeling. Een tweede voor de hand liggende reden dat de instroom in de uitkeringsregeling achterblijft, is dat de verdeling nog steeds vertekend wordt door opstarteffecten.

Box 2.2 Opstarteffecten nWajong

Bij een nieuwe wet zijn er altijd opstarteffecten die het beeld in het begin verstoren. Hoewel er een wettelijke maximale beslissingstermijn is, kunnen sommige typen beslissingen sneller afgehandeld en geregistreerd worden dan andere. De eerste geregistreerde claimbeslissingen zijn afwijzingen op administratieve gronden (omdat de klant hersteld is voor het einde van de wachttijd). Het volgende type claimbeslissingen dat geregistreerd wordt, zijn de toekenningen op medische gronden: Wajongers die naar de uitkeringsregeling gaan. Deze personen bezoeken namelijk alleen de verzekeringsarts en niet ook de arbeidsdeskundige. Pas in derde instantie zien we Wajongers die naar de werkregeling of naar de studieregeling gaan. Daarbinnen zien we Wajongers die naar de studieregeling gaan gemiddeld weer eerder dan Wajongers die naar de werkregeling gaan. Dit omdat bij de studieregeling geen uitgebreid participatieplan hoeft te worden opgesteld. Daarmee houdt het niet op, ook binnen de werkregeling zijn er opstarteffecten. We zien namelijk de Wajongers voor wie het participatieplan relatief gemakkelijk op te stellen is het eerst, bij meer complexe situaties is de doorlooptijd het langst. Dit alles heeft als gevolg dat de 'echte' verdeling tussen uitkerings-, studie- en werkregeling nu nog niet zichtbaar is in de statistieken (zoals in tabel 2.8).

Tabel 2.9 Ziektewet: toekenningen per vangnetgroep (x 1.000)							
vangnetgroep	2007	2008	2009	2010-I	2010-II	2010-III	2010
ziekte rond zwangerschap	64,9	67,4	68,6	17,6	17,1	17,2	69,3
uitzendkrachten	184,8	172,0	124,0	27,6	20,5	22,5	117,8
einddienstverbanders	25,8	31,2	39,2	11,5	8,9	9,4	41,2
werklozen	33,0	21,1	22,4	7,3	7,4	7,2	28,0
overig	32,1	35,5	38,9	10,8	8,3	7,9	39,9
totaal	340,6	327,2	293,2	74,9	62,1	64,2	296,2

Noot: Cursieve waarden zijn ramingen.

Tabel 2.10 Ziektewet: uitkeringsjaren per vangnetgroep (x 1.000)							
vangnetgroep	2007	2008	2009	2010-I	2010-II	2010-III	2010
ziekte rond zwangerschap	13,9	13,3	13,7	3,5	3,6	3,7	14,4
uitzendkrachten	17,3	18,4	17,7	4,3	3,9	4,0	15,9
einddienstverbanders	20,6	22,4	28,9	8,6	8,6	9,1	34,7
werklozen	29,0	21,2	19,5	5,5	5,8	6,4	23,4
overig	7,1	7,2	7,8	2,1	1,9	2,0	8,2
totaal	88,0	82,5	87,6	23,9	23,9	25,1	96,6

Noot: Cursieve waarden zijn ramingen.

2.6 Vangnet Ziektewet

Het geraamde aantal toekenningen in 2010 zal, ondanks een neerwaartse bijstelling ten opzichte van de vorige raming (juli 2010), iets hoger liggen dan in 2009 (tabel 2.9). Dit jaar verwachten we voor alle vangnetgroepen een lichte toename van de toekenningen voor een Ziektewetuitkering, met uitzondering van de uitzendkrachten. Op basis van de realisaties tot en met juni 2010 is de raming voor de uitzendkrachten naar beneden bijgesteld. In de vorige raming was nog uitgegaan van een stijging voor heel 2010, maar ook in juli en augustus is nog geen toename van het aantal toekenningen zichtbaar. In de periode september tot en met december verwachten we alsnog een stijging van het aantal toekenningen van uitzendkrachten, omdat de economie weer licht groeit. Het is echter onzeker in welke mate deze stijging zal optreden. De kans bestaat dat de raming voor 2010 nog te optimistisch is en dat een verdere daling van de toekenningen resulteert. Daar staat tegenover dat bij de einddienstverbanders en zieke werklozen de stijging hoger uit kan vallen dan verwacht.

De uitkeringsjaren zullen in 2010 ten opzichte van 2009 naar verwachting iets harder stijgen dan in de vorige raming (juli 2010). Deze sterkere toename komt vrijwel geheel voor rekening van de groepen einddienstverbanders en zieke werklozen (tabel 2.10). Bij de zieke werklozen verwachten we dat de stijging van de WW-instroom als gevolg van de economische teruggang in 2010 zichtbaar zal zijn in een hoger aantal uitkeringsjaren van deze groep. Voor de uitzendkrachten is ook uitgegaan van een vertraagd effect van de economische crisis, met als gevolg juist een daling van de uitkeringsjaren in 2010.

3 Klant

Sinds 2007 peilt de divisie Sociaal Medische Zaken jaarlijks de klanttevredenheid over het claimbeoordelingsgesprek met de verzekeringsarts (VA) en arbeidsdeskundige (AD). Sinds 2007 is de klanttevredenheid steeds iets gestegen. Het gemiddelde rapportcijfer dat de klanten in 2010 aan de verzekeringsarts geven is een 6,9, waarbij 81% een voldoende (6 of hoger) geeft. De AD krijgt gemiddeld een 7,2; 86% geeft een voldoende. Klanten die een afwijzing ontvangen zijn veel vaker ontevreden en geven veel vaker dan gemiddeld een onvoldoende, vooral als zij deze uitslag niet verwacht hadden.

Voor het eerst hebben we onderzocht of de tevredenheid verschilt tussen klanten die vanuit de vangnet-Ziektewet en klanten die vanuit een werknemerspositie een WIA-claimbeoordeling hebben doorlopen. Vangnetters die een afwijzing ontvangen blijken het vaker dan afgewezen werknemers oneens te zijn met deze uitslag. De afwijzing is voor vangnetters ook vaker onverwacht dan voor werknemers. Dit uit zich in lagere rapportcijfers voor VA en AD. De oorzaak hiervan zal voor een belangrijk deel liggen in het verschil in arbeidsongeschiktheids criterium tussen de Ziektewet (geschiktheid voor eigen werk) en WIA (geschikt voor passend werk). Werknemers kunnen veel vaker dan vangnetters al tijdens de eerste twee ziektejaren aan de slag in passend werk bij de eigen werkgever. Vangnetters zitten in die periode veel vaker noodgedwongen 'ziek thuis': passend werk is voor hen relatief moeilijk te realiseren. Hierdoor dringt het besef dat na het einde van de Ziektewet de rechten op een arbeidsongeschiktheidsuitkering kunnen aflopen (waar de Ziektewetbegeleiders uiteraard wel op wijzen) moeilijker door. Oplossingen zijn deels gelegen in het bevorderen van de mogelijkheden van aangepast werk tijdens de Ziektewetperiode. Dit vormt onderdeel van het onlangs opgestelde verbeterplan ZW-Arbo¹⁷. Daarnaast kunnen de Ziektewetbegeleiders wellicht nog nadrukkelijker dan tot nu het geval is de klant voorbereiden op de periode na de WIA-claim-beoordeling.

Handhavingsinspanningen meer richten op zelfredzame mensen, dat is de belangrijkste bevinding van het Gildeproject Onwillig gedrag. Doordat 'niet-zelfredzamen' doorgaans meer persoonlijke aandacht krijgen bij het zoeken naar werk, krijgen zij ook meer handhavingsaandacht. Deze grotere controle-intensiteit staat op gespannen voet met de winst die door handhaving valt te behalen. Weliswaar zullen de niet-zelfredzamen vaker de regels naleven, maar zolang zij niet aan het werk komen, levert dat qua schadelastbeperking weinig op. Juist bij 'onwillige' zelfredzamen kan een stringenter handhaving participatiebevorderend en (dus) schadelastbeperkend werken. Wel is daartoe risicosturing nodig. Volgens de aan het Gildeproject deelnemende werkcoaches kunnen klanten worden onderscheiden in 'nalevers', 'twijfelaars' en 'harde kern'. Het is van belang middels risicoanalyses deze drie groepen in kaart te brengen. Door vervolgens bij de diagnosestelling niet alleen te kijken naar zelfredzaamheid maar ook naar nalevingsbereidheid en de twijfelaars en harde kern onder de zelfredzamen vaker uit te nodigen voor een gesprek, kan de controledruk gericht worden verhoogd. Daarnaast benadrukken de werkcoaches het belang van tijdige en goede voorlichting gevolgd door heldere en eenduidige afspraken tussen werkcoach en klant, inclusief de mogelijkheid tot het opleggen van sancties bij het niet nakomen van afspraken. Door handhaving preventief in te zetten kan spanning in de klantrelatie worden voorkomen. Ook is van belang dat de werkcoach enige regelruimte openlaat en de regels niet rigide, ongeacht de omstandigheden, toepast.

3.1 Tevredenheid over de WIA-claimbeoordeling

Aanleiding

Klantgerichtheid is voor UWW een speerpunt in de dienstverlening. Daarom laat de divisie Sociaal-medische Zaken van UWW jaarlijks monitoren hoe klanten de klantgerichtheid van de verzekeringsarts (VA) en arbeidsdeskundige (AD) beleven tijdens de claimbeoordeling van de WIA. In deze paragraaf beschrijven we de belangrijkste resultaten van de meting in 2010, uitgevoerd door AStri. Daarnaast zullen we ingaan op verschillen in tevredenheid tussen klanten die vanuit de vangnet-Ziektewet en klanten die vanuit een werknemerspositie een WIA-claimbeoordeling hebben doorlopen. Deze twee groepen klanten worden in dit stuk *vangnetters* en *werknemers* genoemd.

Belangrijkste conclusies

Klanten zijn gemiddeld tevreden; zij geven de VA en AD een gemiddeld rapportcijfer van rond de 7. Het cijfer voor de AD is iets hoger dan voor de VA. De tevredenheid is, in ieder geval sinds de eerste meting in 2007, aan het stijgen,

zo ook in 2010. De cijfers wijzen erop dat de VA en AD steeds klantgerichter werken. Over de aspecten correctheid, luisteren en inlevingsvermogen van zowel de VA als de AD zijn de klanten het meest tevreden. Punten waar klanten het minst tevreden over zijn, betreffen bij de VA de helderheid, zorgvuldigheid en deskundigheid. Bij de AD zijn klanten het minst tevreden over de mate van maatwerk. Een medeoorzaak van de relatief lage score op maatwerk is, dat de AD de wensen van de klant niet altijd kan honoreren: ze moeten namelijk ook realistisch zijn en via de kortste weg naar werk leiden. De klant kan dit ervaren als een gebrek aan maatwerk, zelfs als de AD dit goed uitlegt.

Vangnetters zijn minder tevreden over de VA en de AD dan werknemers. Voor het grootste deel komt dit doordat zij vaker als meer arbeidsgeschikt worden beoordeeld dan zij zelf hadden verwacht. Ondanks hun ervaring met UWW tijdens de Ziektewetperiode blijken zij toch vaak onrealistische verwachtingen over de claimuitslag te hebben. Waar het de VA betreft, zien we dan ook dat de grotere ontevredenheid

van de vangnetters alleen optreedt als de WIA-aanvraag wordt afgewezen (35-minners). De vangnetters onder hen hadden vaker dan werknemers een dergelijke uitslag niet verwacht en zijn daardoor relatief ontevreden over de VA. Daarnaast voelen zij zich vaker dan werknemers niet correct behandeld door de VA. Voor de totale groep vangnetters zien we dat zij de AD minder vaak deskundig en correct vinden, onafhankelijk van de claimuitslag.

Hieronder behandelen we eerst de algemene resultaten (deel A). Daarna volgt een analyse van de verschillen tussen vangnetters en werknemers (deel B).

A. Algemene resultaten

Deze uitkomsten hebben betrekking op de antwoorden van bijna 2000 UWV-klienten die in de periode januari t/m maart 2010 een claimbeslissing WIA ontvingen en een tevredenheidsvragenlijst invulden en retourneerden. In totaal hebben ruim 6000 klanten – een steekproef uit de groep die in die periode een WIA-claimbeslissing kreeg – een schriftelijke vragenlijst ontvangen. We gaan eerst de representativiteit van de deelnemers na.

Claimuitslag en representativiteit

Vormen de deelnemers een goede afspiegeling van de totale groep WIA-claimbeoordeelden? In figuur 3.1 is de verdeling in de WIA-claimuitslag van de totale groep deelnemers weergegeven. Ter vergelijking is ook de verdeling van alle claimuitslagen in deze periode weergegeven. Daaruit blijkt ten eerste dat de deelnemers niet volledig representatief zijn voor alle klanten die een WIA-claimbeoordeling doorliepen. De groep die minder dan 35% arbeidsongeschikt is en daarom geen WIA-uitkering kreeg (ook wel 35-minners genoemd), is namelijk ondervertegenwoordigd. Deze maakt in de deelnemersgroep 30% van het totaal uit. Ter vergelijking: in deze periode werd 41% van de aangeschreven klanten afgewezen. 35-minners zijn over het algemeen ontevredener dan mensen die wel een WIA-uitkering krijgen.

De respondenten met gedeeltelijke WGA of met IVA als uitslag zijn juist weer oververtegenwoordigd. Vanwege deze verdeling in de steekproef is de totale algemene tevredenheid in werkelijkheid iets lager. Ook in de eerdere metingen was dit het geval.

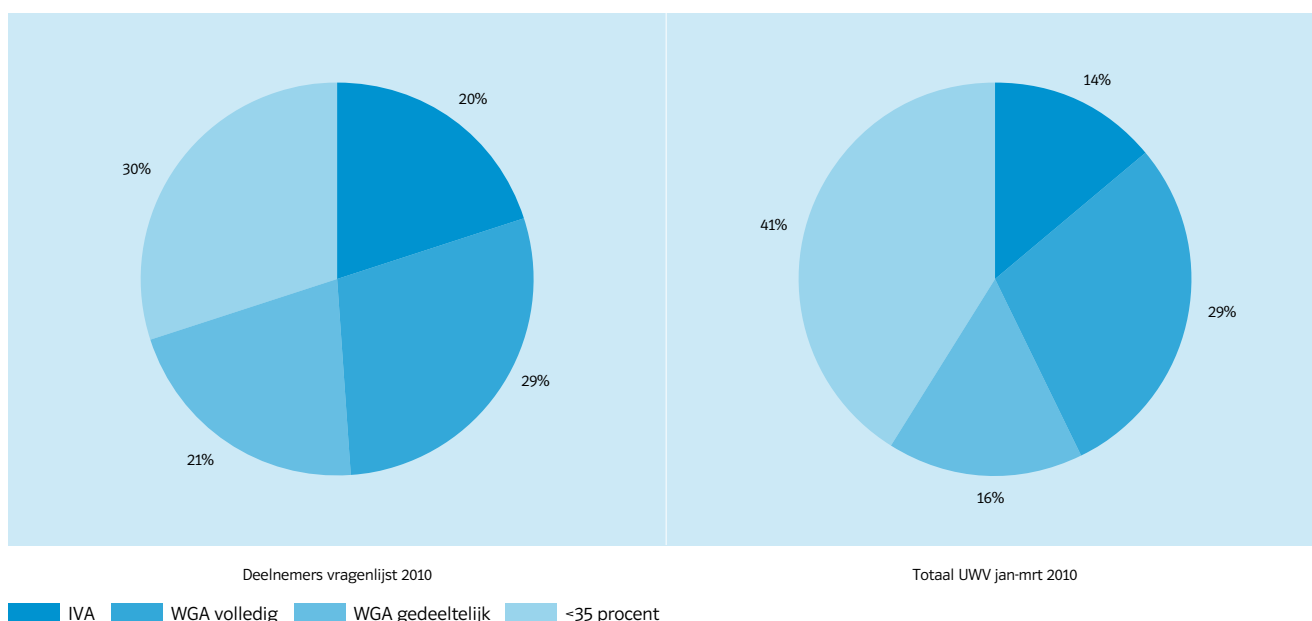
Tevredenheid met VA en AD

Het gemiddelde **rapportcijfer** dat de klanten geven aan de verzekeringsarts (VA) is een 6,9. Van de klanten geeft 81% een voldoende (6 of hoger). De arbeidsdeskundige (AD) krijgt gemiddeld een 7,2; 86% van de respondenten geeft een voldoende. Hiermee zet een positieve ontwikkeling door die al een paar jaar aan de gang is (zie figuur 3.2). Een deel van de stijging van de gemiddelde tevredenheid heeft te maken met een minder groot aandeel afwijzingen, waardoor het aantal ontevreden klanten afneemt. Als hiermee rekening wordt gehouden blijft nog steeds een langdurige verbetering in de cijfers zichtbaar. Er lijkt, kortom, in de afgelopen paar jaar een verbetering in de klantgerichtheid van de verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen op te treden.

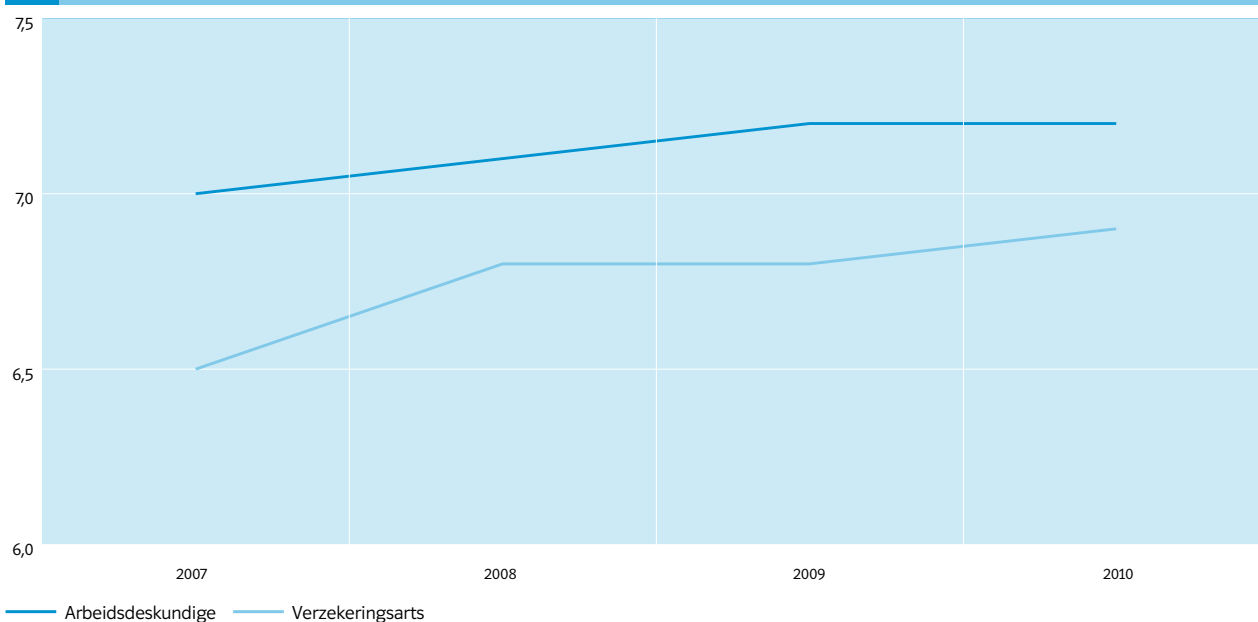
De deelnemers hebben ook verschillende gedragsaspecten van de VA (6 aspecten) en AD (7 aspecten) beoordeeld (tabel 3.1). De tevredenheid op elk gedragsaspect wordt gemeten aan de hand van 4 tot 6 stellingen. De tevredenheid over de gedragsaspecten hangt uiteraard samen met de algemene tevredenheid. Het aspect 'luisteren' door de VA en AD is de gedragscomponent met de grootste invloed op de algemene tevredenheidscijfers.

Het meest *tevreden* waren de klanten over het **luisteren**, het **inlevingsvermogen** en de **correctheid** van de VA en AD. Net als bij voorgaande metingen is het aandeel *ontevreden* cliënten betreffende de VA het hoogst bij de aspecten **zorgvuldigheid** en **deskundigheid**. Bijna een kwart is hier ontevreden over.

Figuur 3.1 Verdeling claimuitslagen deelnemers vragenlijst en alle uitslagen begin 2010



Figuur 3.2 Tevredenheid (cijfer tussen 1 en 10) van UWV-klienten met de verzekeringsarts en arbeidsdeskundige tijdens de WIA-claimbeslissing, 2007-2010



Bij zorgvuldigheid komt dit vooral tot uiting in de volgende twee onderliggende stellingen: men heeft de indruk dat de VA onvoldoende rekening houdt met hun klachten en beperkingen en dat de VA de uitslag al van tevoren heeft bepaald. Bij deskundigheid gaat het erom dat klanten het gevoel krijgen dat de VA alleen maar de formele regels aan het afwerken is. Het zijn voornamelijk klanten die als minder arbeidsbeperkt worden beoordeeld dan zijzelf hadden verwacht, die grote waarde hechten aan deze aspecten. We zullen later verder ingaan op de invloed die het wel of niet eens zijn met de claimuitslag heeft op de tevredenheid.

Ontevredenheid over de AD betreft voornamelijk het aspect **maatwerk**. De onderliggende stellingen gaan over de mate waarin de AD meedenkt over werkhervatting en werkuitbreiding, realistische functies voorstelt, voldoende begeleiding aanbiedt en zorgt dat de begeleiding aansluit bij hun behoefte. AD'en dienen maatwerk te leveren. Dit betekent echter niet dat ze altijd de wensen van de klant kunnen volgen. De arbeidsdeskundige moet de wensen van de klant inventariseren en vervolgens toetsen: zijn ze realistisch voor de betreffende persoon en leiden ze via de

kortste weg naar werk? Hoewel er daarmee goede redenen kunnen zijn om de wensen van de klant niet te volgen, is het soms moeilijk voor klanten om dit te accepteren.

Of men het eens is met de uitslag is van grote invloed

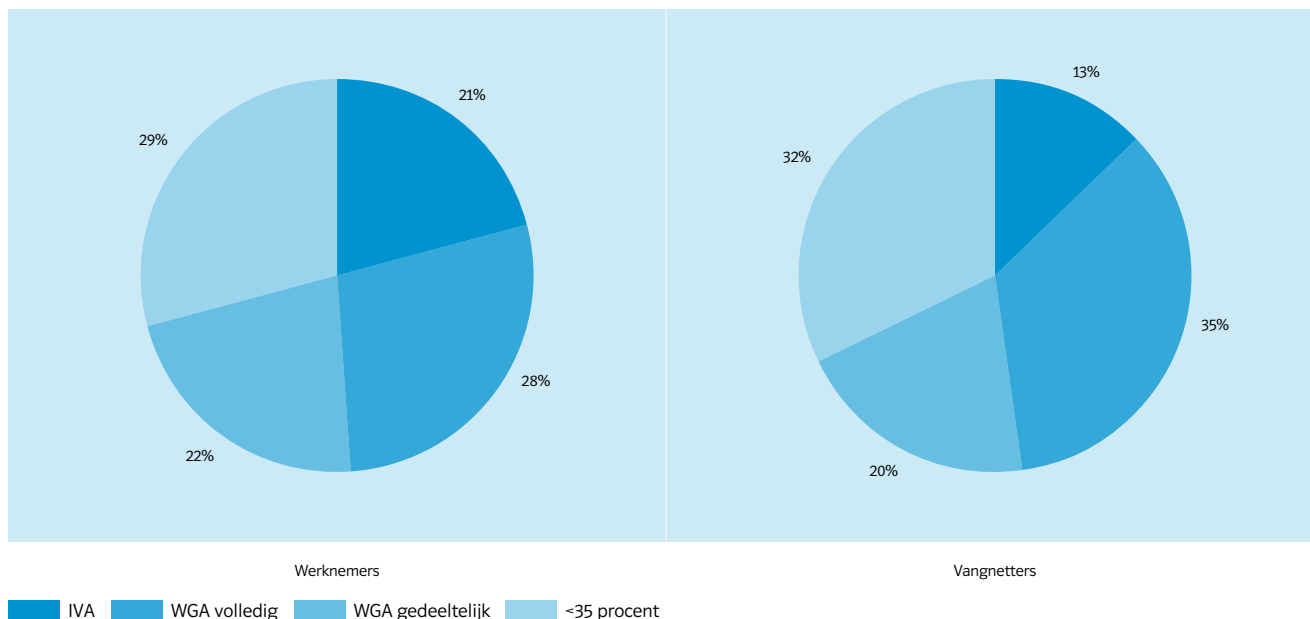
Zoals in een eerdere UKV besproken¹⁸, is de **uitslag** zelf zeer bepalend voor de tevredenheid, voornamelijk waar het de VA betreft. In de huidige analyse wordt maar liefst 20% van de verschillen in tevredenheid verklaard door het wel of niet eens zijn met de beslissing. Zo zijn 35-minners (die geen WIA-uitkering ontvangen, omdat zij minimaal 65% van hun oude salaris kunnen verdienen) veel ontevredener dan gedeeltelijke WGA'ers (die nog maar 20 tot 65% van hun oude salaris kunnen verdienen). Gedeeltelijke WGA'ers zijn op hun beurt weer ontevredener dan de volledige WGA'ers en IVA'ers (die minder dan 20% van hun oude salaris kunnen verdienen). Dit effect van de uitslag op de tevredenheid heeft vooral te maken met het **oneens zijn** met of het **niet verwacht hebben** van de uitslag.

De deelnemers is gevraagd waarom men het met de uitslag oneens was. De meeste personen die het oneens zijn met de uitslag hadden een hoger percentage arbeidsongeschiktheid verwacht of daarop gehoopt.

Tabel 3.1 Oordeel (cijfer tussen 1 en 5) over verzekeringsarts en arbeidsdeskundige op de gedragsaspecten en aandeel ontevreden en tevreden klanten

	verzekeringsarts			arbeidsdeskundige		
	beoordeling	% ontevreden	% tevreden	beoordeling	% ontevreden	% tevreden
luisteren	3,9	15%	85%	4,0	9%	91%
inlevingsvermogen	3,9	14%	86%	4,0	9%	91%
correctheid	4,1	11%	89%	4,2	6%	94%
helderheid	3,7	17%	83%	3,9	11%	89%
zorgvuldigheid	3,5	24%	76%	3,7	17%	83%
deskundigheid	3,6	23%	77%	3,8	17%	83%
maatwerk	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	3,0	44%	56%

Figuur 3.3 Verdeling claimuitslag voor werknemers en vangnetters (respons 2010)



Als reden noemen ze vaak dat hun gezondheid slecht is of dat ze minder kunnen werken dan de VA en/of AD denkt. Dit is deels veroorzaakt door visies van hun behandelend arts of de bedrijfsarts. Een **heldere uitleg** van de VA over de werkwijze en de argumentatie achter de uitslag, waardoor klanten de uitslag beter zullen accepteren, kan het effect verkleinen van het oneens zijn met de uitslag of van de verwachting van een andere uitslag. We zien hier ten opzichte van 2009 wel verbeteringen: met name 35-minners die het oneens zijn met de beslissing zijn positiever gaan oordelen over de VA.

B. Verschillen in tevredenheid tussen vangnetters en werknemers

Voor deze bijdrage is een aanvullende analyse gemaakt van de verschillen tussen vangnetters en werknemers. Hiervoor zijn de gegevens van de metingen uit 2010 en 2009 samengevoegd, zodat een onderzoeksgroep ontstond die groot genoeg was voor diepgaandere analyses. We zullen eerst de verschillen tussen vangnetters en werknemers beschrijven in het eens zijn met en in hun verwachtingen over de uitslag en daarna de verschillen in tevredenheid.

Waarom de verschillen tussen vangnetters en werknemers onderzoeken?

Vangnetters en werknemers verschillen van elkaar op (in ieder geval) twee voor de tevredenheid over de claimbeoordeling relevante gebieden:

1. Omdat vangnetters tijdens de eerste twee jaar ziekte al te maken krijgen met UWV, die verantwoordelijk is voor hun begeleiding en re-integratie, is het goed mogelijk dat hun verwachtingen over de procedure en de uitkomst van de claimaanvraag realistischer zijn.

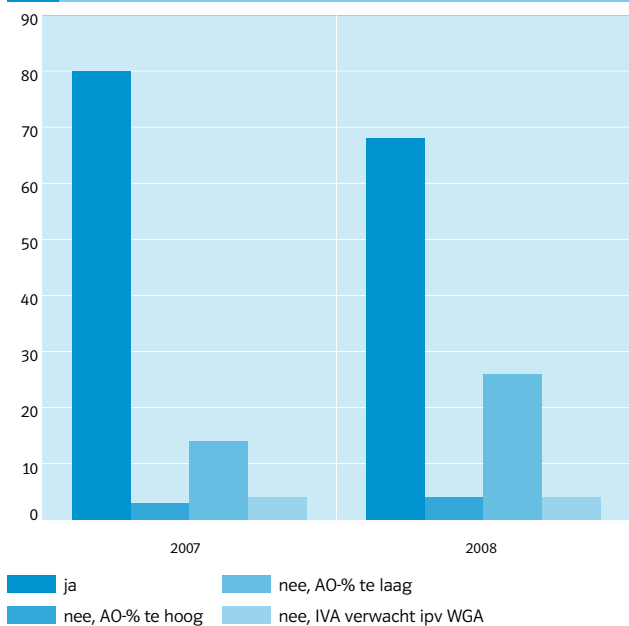
2. Vangnetters worden iets vaker afgewezen en krijgen veel minder vaak een IVA-uitkering dan werknemers (zie figuur 3.3). Dit komt vooral omdat vangnetters minder verdienen en er minder vaak sprake is van aandoeningen die veel functionele beperkingen met zich meebrengen (zoals kanker en hart- en vaatziekten). Omdat de claimuitslag in sterke mate de tevredenheid over de claimbeoordeling bepaalt, kunnen verschillen tussen vangnetters en werknemers ontstaan.

Voor vangnetters is de afwijzing vaker onverwacht

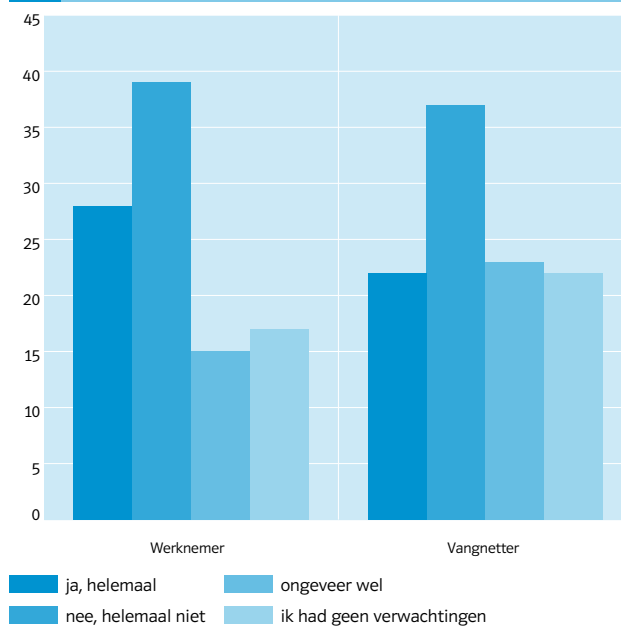
Voordat we ingaan op de verschillen tussen werknemers en vangnetters in tevredenheid, is het belangrijk stil te staan bij verschillen in de mate waarin men het eens is met de claimuitslag en of men de uitslag had verwacht. Die factoren hangen sterk samen met de tevredenheid. Het 'ermee eens zijn' heeft een sterke relatie met verwachtingen. In figuur 3.4a is het aandeel dat het eens is met de uitslag weergegeven; in figuur 3.4b het aandeel dat de uitslag had verwacht. Uit deze figuren blijkt dat vangnetters het vaker dan werknemers oneens zijn met de uitslag van de claimbeoordeling en ook vaker een andere uitslag hadden verwacht. Een kwart (25%) van de vangnetters vindt het arbeidsongeschiktheidspercentage te laag, tegenover 14% van de werknemers. Daarnaast had 21% van de vangnetters een andere uitslag verwacht. Bij de werknemers was dat 15%. We zien deze verschillen in versterkte vorm terug bij de 35-minners: 58% van de afgewezen vangnetters en 36% van de afgewezen werknemers is het oneens met de uitslag (zie figuur 3.5a). Ook hadden relatief meer afgewezen vangnetters een andere uitslag verwacht: 40% van de vangnetters, tegenover 26% van de werknemers (figuur 3.5b). De verschillen tussen werknemers en vangnetters zijn opvallend. De claimuitslag valt vangnetters vaker tegen, in die zin dat ze hadden verwacht voor een groter percentage arbeidsongeschikt te zijn. Zij zijn het daarom vaker oneens met de beslissing.

¹⁹ Dit hangt weer samen met de gemiddeld lagere gemiddelde leeftijd en het feit dat vangnetters vaker man zijn. Zie UKV 2007-IV voor een analyse van verschillen in WIA-uitslag tussen vangnetters en werknemers.

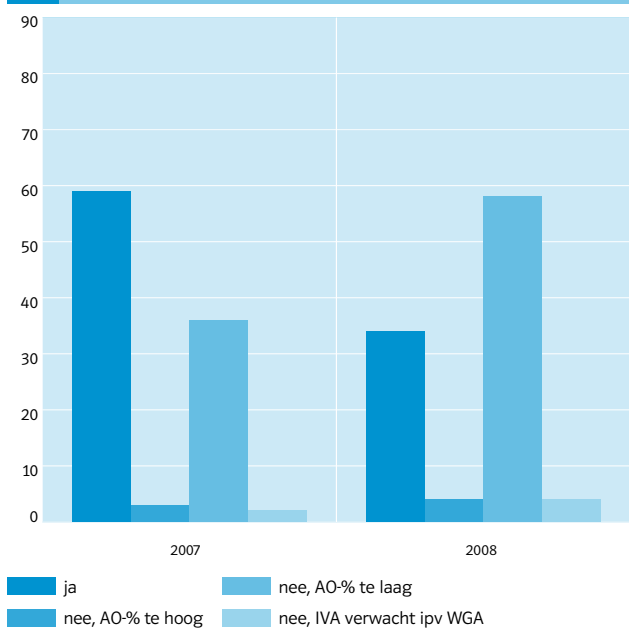
Figuur 3.4a Bent u het eens met de uitslag van uw WIA-claimbeoordeling?



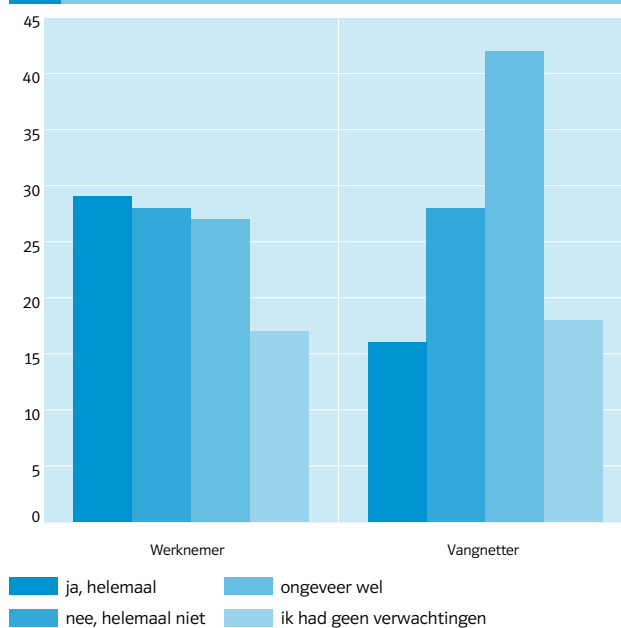
Figuur 3.4b Had u deze uitslag van te voren verwacht?



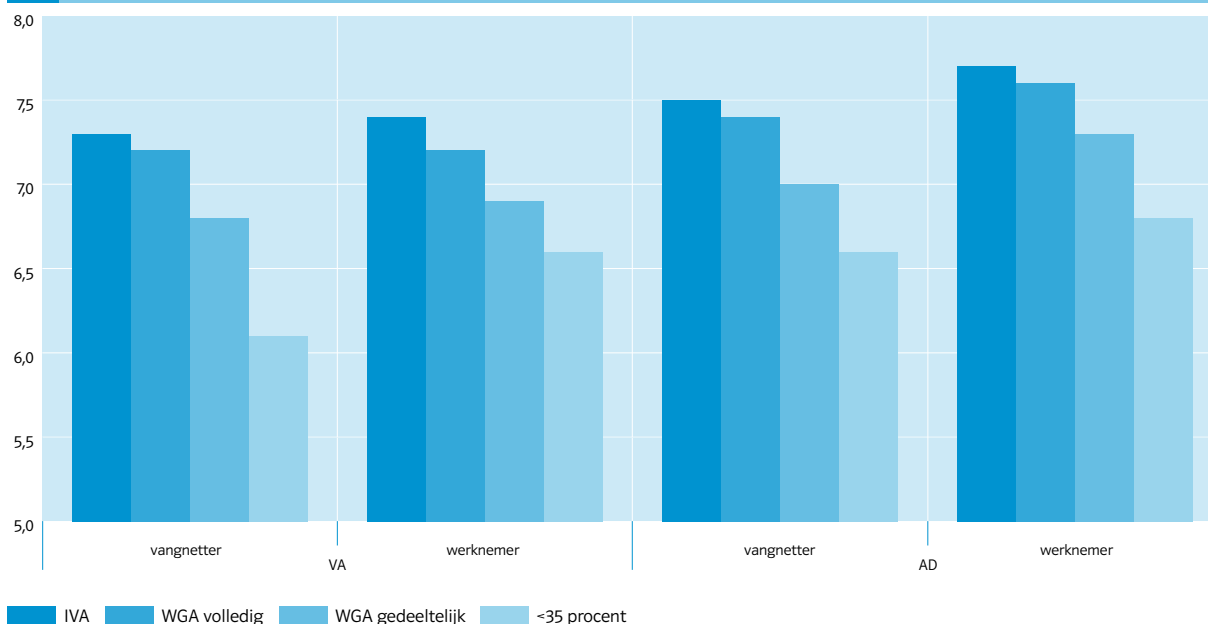
Figuur 3.5a Alleen 35-minners: Bent u het eens met de uitslag van uw WIA-claimbeoordeling?



Figuur 3.5b Alleen 35-minners: Had u deze uitslag van te voren verwacht?



Figuur 3.6 Tevredenheid (cijfer van 1 tot 10) over de VA en de AD opgesplitst naar vangnetter/werknemer en naar claimuitslag, gecorrigeerd voor wel/niet mee eens zijn



Vangnetters hebben 'volledig ziek' als referentiekader

De oorzaak voor het feit voor 35-minners uit het vangnet de uitslag vaker onverwacht is, zal voor een belangrijk deel liggen in het verschil in arbeidsongeschiktheids criterium tussen de Ziektewet (geschiktheid voor eigen werk) en WIA (geschikt voor passend werk). Werknemers kunnen veel vaker dan vangnetters al tijdens de eerste twee ziektejaren aan de slag in passend werk bij de eigen werkgever. Vangnetters zitten in die periode veel vaker noodgedwongen 'ziek thuis': passend werk is voor hen relatief moeilijk te realiseren. Hierdoor dringt het besef dat na het einde van de Ziektewet de rechten op een arbeidsongeschiktheidsuitkering kunnen aflopen (waar de Ziektewetbegeleiders uiteraard wel op wijzen) moeilijker door. Aangehouden is dat langdurig zieke vangnetters hun gezondheid als slechter *ervaren* dan langdurig zieke werknemers, terwijl hun aandoeningen objectief gezien niet ernstiger zijn. Het ontbreken van het therapeutische effect dat geleidelijke werkhervatting biedt, kan een medeoorzaak van deze slechtere gezondheidsbeleving zijn. Oplossingen zijn deels gelegen in het bevorderen van de mogelijkheden van aangepast werk tijdens de Ziektewet periode. Dit vormt onderdeel van het onlangs opgestelde verbeterplan ZW-Arbo²⁰. Daarnaast kunnen de Ziektewetbegeleiders wellicht nog nadrukkelijker dan tot nu het geval is, de klant voorbereiden op de periode na de WIA-claim-beoordeling.

Tevredenheid van vangnetters en werknemers met de verzekeringsarts

Vangnetters zijn in het algemeen iets minder tevreden over het optreden van de VA dan de werknemers. Van de vangnetters krijgt de VA gemiddeld een 6,5 als rapportcijfer, van de werknemers krijgt de VA gemiddeld een 7,0 (figuur 3.6). Voor een deel wordt dit verschil veroorzaakt door de verschillen in claimuitslagen en het wel/niet eens zijn met de uitslag. Als we rekening houden met het effect van de claimuitslag en corrigeren voor de mate waarin men het eens is met de uitslag (in dit geval vangnetters dus minder vaak dan werknemers), blijkt dat het verschil tussen vangnetters en werknemers alleen bij de 35-minners te zien is. Onder hen zijn de vangnetters (met een 6,1 gemiddeld) minder tevreden over de VA dan werknemers (met een 6,6 gemiddeld). Bij de andere typen claimuitslagen is er geen verschil tussen vangnetters en werknemers in hun tevredenheid over de VA.

Als we kijken naar de onderdelen van het functioneren van de VA waarop vangnetters en werknemers (en daarbinnen weer de 35-minners) van elkaar verschillen, blijkt het vooral te gaan om de ervaren correctheid van de VA. Hierbij moet worden bedacht dat juist over correctheid de minste mensen *ontevreden* zijn (zie de eerdere tabel 3.1). Correctheid van de VA betreft onder meer het stellen van suggestieve vragen, het maken van kwetsende opmerkingen, iemand behandelen alsof deze misbruik wil maken van de regelingen, respectvolle behandeling en of de VA veel op het beeldscherm of in het dossier kijkt. Op al deze onderdelen vonden meer vangnetters dan werknemers dat de VA zich incorrect had gedragen (zie tabel 3.1). De reden voor deze grotere ontevredenheid is niet duidelijk. Dat het aan het daadwerkelijke handelen van de VA'en ligt, is niet voor de hand liggend. Vangnetters en werknemers hebben bij de WIA-claimbeoordeling te maken met dezelfde verzekeringsartsen.

²⁰ Zie persbericht Nr. 10/71 op www.szw.nl

Tabel 3.2 Verdeling van de antwoorden van 35-minners op stellingen met betrekking tot correctheid van de verzekeringsarts*

stelling	werknemers		vangnetters	
	mee eens	mee oneens	mee eens	mee oneens
maakte kwetsende opmerkingen	10%	80%	18%	66%
stelde suggestieve vragen	14%	65%	23%	50%
behandelde me alsof ik wet wil misbruiken	13%	73%	24%	56%
ging niet respectvol met mij om**	11%	72%	21%	55%
keek hele tijd in dossier/op scherm	12%	73%	17%	62%

Noot: Bij elke stelling verschilde de antwoordverdeling van vangnetters en werknemers statistisch significant. *Percentages tellen niet op tot 100%, omdat de groep die het er niet mee eens was buiten beschouwing is gelaten. **Deze stelling was positief gesteld, maar is voor het leesgemak hier qua richting omgedraaid.

Tabel 3.3 Verdeling van de antwoorden op stellingen over gedragsaspecten van de arbeidsdeskundige met betrekking tot correctheid en deskundigheid*

stelling	werknemers		vangnetters	
	mee eens	mee oneens	mee eens	mee oneens
onvoldoende kennis arbeidsmarkt**	7%	67%	13%	61%
onvoldoende kennis van belasting functies**	12%	69%	21%	60%
kwam niet deskundig over**	5%	83%	11%	72%
werkte alleen maar de regels af	17%	70%	25%	62%

Noot: Bij elke stelling verschilde de antwoordverdeling van vangnetters en werknemers statistisch significant. * Percentages tellen niet op tot 100% omdat de personen die het er niet mee eens waren buiten beschouwing zijn gelaten. **Deze stelling was positief gesteld, maar is voor het leesgemak hier omgedraaid.

Tevredenheid van vangnetters en werknemers met de arbeidsdeskundige

Vangnetters zijn in het algemeen ook minder tevreden over het optreden van de AD. Ook dit verschil wordt, net als het verschil bij de VA, deels veroorzaakt door de verschillen in claimuitslagen en het wel/niet eens zijn met de uitslag. Gecorrigeerd hiervoor blijven de vangnetters ontevredener over de AD (7,1 ten opzichte van 7,4). Zie ook hiervoor figuur 3.5. Bij de AD zijn de tevredenheidsverschillen te vinden bij alle typen claimuitslagen. De grotere ontevredenheid van vangnetters had vooral te maken met de mate waarin zij de AD deskundig achten. Die vermeende deskundigheid betrof (merkbare) kennis van de arbeidsmarkt, kennis van fysieke/psychische belasting bij specifieke functies, het deskundig overkomen en de indruk wekken dat alleen de regels worden afgewerkt. Zie tabel 3.3 voor de aandelen die hier negatief over waren.

Signalen voor UWV

De cijfers uit 2010 laten zien dat (ook) 35-minners die het oneens zijn met de uitslag positiever zijn geworden over de VA en de AD ten opzichte van 2009. Dat wijst op een verbetering in de klantgerichtheid van de VA en AD tijdens de claimbeoordeling. Toch lijken verdere verbeteringen mogelijk. Zo zouden vangnetters, nog meer dan nu, door de VA en AD binnen de ZW-arboteams (die tijdens de voorafgaande twee jaar ziekte de vangnetter begeleiden) van tevoren gewezen kunnen worden op de kans op een 'tegenvallende' claimuitslag. Uiteraard vertelt een Ziektewetarts in het algemeen wel wat te verwachten valt. Uit deze resultaten blijkt echter dat deze boodschap niet vanzelfsprekend overkomt. Onlangs heeft UWV een verbeterplan ZW-Arbo opgesteld²¹. Kern ervan is dat de kansen om al tijdens de Ziektewetperiode aan het werk te gaan, optimaal worden benut. Wanneer al tijdens de Ziektewetperiode de resterende arbeidsmogelijkheden benut worden in passend werk, zal ook de claimuitslag minder als een verrassing komen. Bovendien zal het werken bevorderlijk zijn voor de gezondheidsbeleving en het verdere herstel.

In de praktijk zullen de verwachtingen, zowel bij vangnetters als bij werknemers, niet altijd stroken met de claimuitslag. Dat is niet te voorkomen. De verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen zouden daarom in de claimbeoordelingsgesprekken nog meer rekening kunnen houden met de verwachtingen en met de impact van een afwijzing, door hierover goed te communiceren. Voor ongeveer 43% van de vangnetters is de uitslag immers een afwijzing. Zij worden geacht weer aan het werk te gaan (met hulp vanuit UWV Werkbedrijf, als men een WW-uitkering heeft), maar men heeft daar blijkens de monitor in de meeste gevallen niet op gerekend of acht zichzelf er niet toe in staat²². Nog meer aandacht voor een begripvolle en tactvolle benadering van de VA kan de acceptatie van de claimuitslag bevorderen. Verder zouden VA'en en AD'en extra alert kunnen zijn op het feit dat vangnetters zich vaker dan gemiddeld incorrect behandeld voelen.

3.2 Lessen uit de Gildeprojecten (deel 2: niet-nalevend gedrag)

Wat is niet-nalevend gedrag?

Niet-nalevend gedrag houdt in dat klanten wetten en regels niet (geheel) naleven en/of afspraken niet nakomen. Daarbij gaat het niet altijd om onwil, maar kan ook sprake zijn van onwetendheid of onkunde. Als de niet-naleving *bewust* plaatsvindt, noemen we het *onwillig gedrag*. Dit is het geval als klanten niet of beperkt bereid zijn wetten en regels na te leven en aan plichten te voldoen. Het gaat daarbij onder meer om het niet nakomen van afspraken die de werkcoach in het kader van arbeidstoeleiding met de klant heeft gemaakt.

Niet-nalevend gedrag doet een beroep op de werkcoach als handhaver. In die rol moet hij activiteiten zien te ontplooiën die er toe leiden dat de klant uit eigen beweging verplichtingen naleeft en afspraken nakomt. Dit om de klant zo snel mogelijk weer aan het werk te krijgen. De vraag is hoe de werkcoach dit het best kan doen.

Meer zicht op een adequate aanpak kan hij krijgen door beantwoording van de volgende, drieledige vraagstelling:

1. hoe ziet niet-nalevend gedrag eruit,
2. waarom vertonen sommige klanten dit gedrag e
3. hoe valt dat gedrag te beïnvloeden?

Hieronder beantwoorden we deze vragen. Vervolgens gaan we in op de eisen die dit stelt aan de regelruimte en de vaardigheden van de professionals. Voordat we dat doen, geven we in box 3.1 eerst aan wat het Gilde Re-integratie inhoudt om vervolgens kort aan te geven welke eisen wet- en regelgeving aan de klant stelt.

Box 3.1 Het Gilde Re-integratie

Het Gilde Re-integratie is een kader waarbinnen uiteenlopende projecten en projectgroepen opereren. Zowel gemeenten als UWV kunnen het initiatief nemen voor de start van een Gildeproject. Het gemeenschappelijk doel van de verschillende Gildeprojecten is de werkwijze van professionals op het gebied van re-integratie objectiveerbaar, evalueerbaar, overdraagbaar en herhaalbaar te maken. Daartoe worden kennis en handelingsmethodieken van deze professionals in kennisgerichte intervisiebijeenkomsten uitgewisseld. Onlangs heeft het Gilde Re-integratie in opdracht van UWV WERKbedrijf twee projecten uitgevoerd. Deze projecten zijn er op gericht de kennis die in de hoofden van werkcoaches aanwezig is naar boven te halen. Eén van de twee projecten heeft betrekking op de omgang met niet-nalevend gedrag. Het gaat daarbij om gedrag waarbij men zich niet aan de regels en verplichtingen houdt en/of niet actief naar werk zoekt. Aan dit project hebben 10 werkcoaches deelgenomen, allen werkzaam in de regio Noord. Een deel van deze coaches geeft ook in het dagelijkse werk extra aandacht aan het onderwerp handhaving. Het andere project heeft betrekking op de begeleiding van oudere werkzoekenden (45-plussers). Per project zijn twee bijeenkomsten georganiseerd met ter zake kundige coaches, voorgezeten door procesbegeleiders van het Gilde Re-integratie. De bijeenkomsten leverden per project een kennisnotitie op. In de vorige UKV hebben we aandacht besteed aan het project 45-plus, in deze UKV komen de belangrijkste bevindingen van het project gericht op de omgang met niet-nalevend gedrag aan bod.

Welke eisen stelt wet- en regelgeving aan de klant?

Hierboven hebben we in algemene termen gesproken over de verplichtingen van de klant. Maar om welke verplichtingen gaat het nu precies? In de kern om twee soorten:

- de *informatieplicht*, dat wil zeggen het tijdig aanleveren van juiste en volledige informatie, op basis waarvan UWV (de continuering van) het recht op uitkering kan (blijven) vaststellen;
- de *inspanningsplicht*, dat wil zeggen het zich inschrijven als werkzoekende, het actief solliciteren en passend werk aanvaarden, het meewerken aan opleiding en (om)scholing en het meewerken aan het opstellen van een re-integratievisie of re-integratieplan.

Ook het nakomen van afspraken behoort tot de verplichtingen. Daarbij is van cruciaal belang dat dit steeds wederzijds gebeurt. Dus niet alleen de klant moet de gemaakte afspraken nakomen, maar ook de uitvoerende professional.

Hoe valt niet-nalevend gedrag te herkennen?

Niet-nalevend gedrag kent verschillende verschijningsvormen. Sommige vormen wijzen er heel duidelijk op dat klanten hun verplichtingen niet kunnen of willen nakomen. Dit is bijvoorbeeld het geval als men zich niet aan afspraken houdt, men zich probeert te onttrekken aan verplichtingen of als men erg passief dan wel agressief gedrag vertoont. In andere gevallen ligt het wat subtieler en valt het niet-nalevend gedrag moeilijker te achterhalen. Dit is bijvoorbeeld het geval als de klant informatie achterhoudt of verkeerde informatie geeft, ogenschijnlijk meewerkt maar feitelijk weinig tot niets doet ('simulerende houding') of als men zich beter voordoet dan men in feite is ('maskerende houding'). Daarnaast doen zich situaties voor waarbij het schort aan de interactie tussen klant en coach, waardoor de coach geen greep kan krijgen op de klant. Zo kan de klant weerstand vertonen omdat hij het gevoel heeft onvoldoende keuzevrijheid te hebben. Ook kan de klant zich 'ongrijpbaar' opstellen.

Daarnaast zijn er klanten die bewust of onbewust met onrealistische wensen en/of problematische privé-omstandigheden komen aanzetten. Bijvoorbeeld door een onhaalbaar wensberoep op te geven, niet-realistische voorwaarden te stellen aan werk of beperkingen in beschikbaarheid op te voeren in verband met de thuissituatie. Tot slot zijn er klanten die ronduit frauderen.

Waarom leven sommige klanten de regels niet na?

Waarom leven klanten de regels niet na? Grofweg kunnen twee typen factoren worden onderscheiden: factoren die in de klant gelegen zijn en factoren die door UWV of regelgeving worden veroorzaakt.

Bij de *in de klant gelegen factoren* kan het gaan om het zich bewust niet willen conformeren. Dit gebeurt veelal vanuit eigenbelang: er is geen financiële noodzaak tot werken en men geeft de voorkeur aan meer vrije tijd of men werkt naast de uitkering zonder dat te hebben doorgegeven (zwart werken). Ook kan sprake zijn van weerstand tegen (de gestelde) regels en van een normen- en waardepatroon waarin anders wordt aangekeken tegen betaald werk of de wijze waarop men dat moet zien te vinden. Een andere factor kan zijn dat men zich niet in staat acht te werken dan wel (geschikt) werk te vinden. Het gaat hier met name om klanten die moedeloos zijn geworden en berusten in hun situatie van werkloosheid, zoals klanten met gezondheidsklachten en klanten met privéproblemen. Een laatste factor doet zich voor bij gedeeltelijke werkhervatting: de klant vindt het dan vaak niet nodig voor de resterende uren werk te zoeken of denkt dat dit niet mogelijk is.

Bij de *factoren die door UWV of de vigerende regelgeving worden veroorzaakt* gaat het in de eerste plaats om onvolledige of onjuiste informatie. Dit impliceert dat niet zozeer sprake is van onwil van de klant als wel van onwetendheid. De soms ondoorzichtige en complexe procedures vormen een tweede factor.

Soms moeten wijzigingen in iemands situatie zowel aan de werkcoach als aan de afdeling die de betaling verzorgt worden doorgegeven. Klanten begrijpen dit niet altijd even goed, vinden het lastig. Deze bureaucratische werkelijkheid wordt als weinig klantgericht ervaren en kan onwillig gedrag oproepen. Een derde factor vormt de door klanten als gering ervaren pakkans: zowel de kans op controle en signalering van onwillig gedrag als de kans op sanctionering acht men klein. Een laatste factor is gelegen in onvervulde verwachtingen met betrekking tot de dienstverlening door UWV. Soms komt onwillig gedrag bijvoorbeeld voort uit teleurstelling over de als gering ervaren tijd en aandacht van de werkcoach.

Volgens de werkcoaches valt niet-nalevend gedrag vaak terug te voeren op eigenbelang van de klant en/of onvolledige informatie door UWV. Die twee zijn in hun ogen de belangrijkste en meest voorkomende factoren.

Hoe valt onwillig gedrag te beïnvloeden?

Dit verschilt per type klant

Hierboven zijn uitingsvormen en oorzaken van onwillig gedrag beschreven. Maar hoe kan UWV nu dit gedrag zien te voorkomen of ombuigen? Om hierop een antwoord te geven, is het zinvol vanuit handavingsoptiek drie klanttypen te onderscheiden, zo leert het Gildeproject: 'nalevers', 'twijfelaars' en 'harde kern'. Nalevers leven uit eigen beweging de regels na, twijfelaars doen dat incidenteel niet en de harde kern overtreedt de regels structureel en doelbewust. Vanuit een oogpunt van schadelastbeperking is daarnaast het onderscheid tussen 'zelfredzamen' en 'niet-zelfredzamen' van belang, zo geven de werkcoaches aan. De zelfredzamen worden geacht op eigen kracht werk te vinden, terwijl de niet-zelfredzamen daarin ondersteuning nodig hebben. Hieronder worden drie elkaar aanvullende strategieën beschreven, om onwillig gedrag te beïnvloeden:

1. de zelfredzamen meer controleren,
2. voorkómen dat klanten afglijden of dit terugdraaien,
3. de juiste balans tussen vertrouwensband met klanten en helderheid over rechten en plichten vinden.

Ad 1. Handavingsbeleid meer richten op zelfredzamen

Bij de niet-zelfredzamen is het risico op regelovertreding vanuit onwetendheid en onkunde groter en het risico op 'heimelijke' regelovertrading vanuit onwil kleiner dan bij de zelfredzamen. Doordat de niet-zelfredzamen doorgaans meer persoonlijke aandacht (via *face to face* contacten) krijgen bij het zoeken naar werk, krijgen zij ook meer handavingsaandacht. Deze grotere controle-intensiteit staat echter op gespannen voet met de winst op het gebied van participatiebevordering en (dus) schadelastbeperking, die met handhaving valt te behalen. Weliswaar zullen de niet-zelfredzamen vaker de regels naleven, maar zolang zij niet aan het werk komen levert dat qua schadelastbeperking weinig op. Anders ligt dat bij de zelfredzamen. Juist bij de 'twijfelaars' onder de zelfredzamen valt door een adequaat handavingsbeleid de nodige winst te behalen. Daartoe is risicosturing nodig. Door te werken met risicogroepen en bij de diagnosestelling niet alleen te kijken naar zelfredzaamheid maar ook naar handavingsrisico's en vervolgens vaker contact te hebben met de 'twijfelaars' en 'harde kern' onder de zelfredzamen, kan de controledruk op gerichte wijze worden verhoogd, zo wordt door de werkcoaches in het Gildeproject geconstateerd.

Ad 2. Voorkómen dat klanten afglijden of afglijden terugdraaien

De werkcoaches wijzen erop dat geringe voorlichting en handhaving ertoe kunnen leiden dat 'nalevers' afglijden en 'twijfelaars' worden en 'twijfelaars' opschuiven richting 'harde kern'. Het gaat daarbij vooral om onwetende burgers die zich onbewust niet aan de regels houden en calculerende burgers die eigen 'winst' nastreven door regels bewust te overtreden. Doorgaans zal het bewust overtreden van regels in eerste instantie incidenteel plaatsvinden, maar het kan vervolgens structurele vormen aannemen. Daarmee treedt men dan toe tot de harde kern van regelovertraders.

Een 'nalever' kan afglijden tot 'twijfelaar' als:

- hij geen goede voorlichting over verplichtingen krijgt;
- er geen adequate controle op naleving plaatsvindt (zoals op sollicitatiegedrag, ziekmelding, tijdige terugkeer na vakantie);
- er geen consequenties worden verbonden aan een geconstateerde overtreding (bijvoorbeeld bij het zonder kennisgeving niet verschijnen op een afspraak);
- hij geen goede terugkoppeling krijgt over zijn afgesproken activiteiten om werk te vinden, zoals deelname aan een workshop;
- de UWV-vestiging of de werkcoach onvoldoende bereikbaar is, waardoor hij (wijzigingen in) gegevens niet kan doorgeven;
- betrokken instanties onvoldoende inspelen op zijn situatie, waardoor hij de voorgestelde activiteiten om aan werk te komen als weinig zinvol ervaart of waarbij het motto 'regel is regel' als leidend, maar tevens frustrerend, beginsel wordt gehanteerd.

Een 'twijfelaar' kan deel gaan uitmaken van de 'harde kern' als:

- UWV niet opmerkt dat hij niet actief naar werk zoekt, doordat er 'formeel' niets op hem valt aan te merken;
- hij begint met zwart bij te klussen zonder dat dit wordt ontdekt.

Hoe valt afglijden te voorkomen?

De gesignaleerde gelegenheidsstructuren leiden tot de volgende vier stelregels voor het handelen van werkcoaches:

1. tijdige en goede voorlichting geven vanaf het eerste klantcontact;
2. voldoende bereikbaar zijn, adequate dienstverlening geven;
3. adequate controle toepassen, zo vroeg mogelijk in het proces;
4. daadwerkelijk consequenties verbinden aan geconstateerde overtredingen.

Meer concreet betekent dit dat vanaf het eerste klantcontact:

- *voorlichting* wordt gegeven over de regels en procedures en wat er van de klant wordt verwacht;
- *concrete afspraken op maat* worden gemaakt met de klant over diens verplichtingen en inspanningen om aan werk te komen, die bovendien op schrift worden meegegeven in een werkmap;
- de klant *voldoende tijd en ruimte* wordt gegund om de afspraken na te komen (gebruik makend van de regelruimte), waarbij wel duidelijke grenzen worden gesteld;
- duidelijkheid wordt gegeven over de *consequenties* van overtreding en niet-naleving van regels;
- *positieve feedback* wordt gegeven bij het wél nakomen van de afspraken en verplichtingen;
- de afspraken worden geëvalueerd en zonodig bijgesteld;
- bij elk klantcontact de noodzaak van naleving wordt benadrukt, als daar aanleiding toe is.

Hoe valt afglijden terug te draaien?

Bij herhaalde constatering van een overtreding valt te denken aan het volgende samenstel van handelingen via intensief face tot face contact tussen coach en klant:

- *coaching van de klant.* Het gaat er hierbij om de klant bij te sturen zonder hem te verliezen. De kunst is de bal bij betrokkene te leggen en ervoor te zorgen dat deze perspectief blijft zien en voelen. De klant confronteren met het feit dat hij de mist is ingegaan en hem vragen hoe hij dat in het vervolg denkt te voorkomen. Uitgangspunt voor de coachingsmethodiek is: *hard op de inhoud en zacht op de relatie;*
- *morele druk opbouwen.* Aangeven welke schade de klant veroorzaakt, zowel maatschappelijk (leven op kosten van de gemeenschap) als persoonlijk in het verstoorde contact met de werkcoach (wederkerigheid aan de orde stellen, gevoelens uiten);
- *confronteren met houding & gedrag.* De klant als het ware een spiegel voorhouden en zelf het goede voorbeeld geven;
- *afspraken bijstellen en aanscherpen;*
- *daadwerkelijk sanctioneren.* Als 'sluitstuk' een maatregel opleggen. In principe altijd hiertoe overgaan, tenzij er bijzondere redenen zijn om ervan af te zien. Dit dan echter wel duidelijk aangeven aan de klant.

Ad 3. Dienstverlening en handhaving hand in hand laten gaan

Idealiter gaan dienstverlening en handhaving hand in hand. Vanuit dienstverleningsoptiek is het van belang om te werken aan een vertrouwensrelatie, vanuit handavingsoptiek om zo snel mogelijk heldere en eenduidige afspraken te maken. Deze beide hoeven niet op gespannen voet met elkaar te staan. Spanning ontstaat pas als voorafgaand aan een overtreding geen duidelijke voorlichting over rechten en plichten is gegeven of als er geen of onduidelijke afspraken zijn gemaakt. Ook kan spanning ontstaan als dit alles wel is gebeurd, maar niet direct duidelijk wordt gemaakt welke sanctie wanneer van toepassing is. Handhaving wordt dan repressief in plaats van preventief ingezet, waardoor nog slechts de mogelijkheid tot corrigerend optreden resteert.

Welke eisen stelt voorkomen van onwillig gedrag aan de regelruimte?

Handhaving vormt voor UWV-klanten als het ware de vangrails die langs de weg naar werk is aangebracht. Wet- en regelgeving is daarbij richtinggevend, maar daarnaast is enige regelruimte nodig om de rit in goede banen te leiden. Het betreft anderzijdse de volgende zaken:

- regelovertreding kan niet of minder verwijtbaar zijn als gevolg van gebrekkige begeleiding van of voorlichting aan de klant in het verleden;
- klanten kunnen in individuele, bijzondere omstandigheden verkeren, waardoor regel-overtreding toch begrijpelijk is en minder strikte toepassing van de regel gewenst is;
- afhankelijk van de ernst van de overtreding kan het dreigen met een sanctie effectiever zijn dan het feitelijk opleggen ervan;
- strikte toepassing van regels die het achterliggende doel (te weten tijdige werkhervatting) niet dienen, heeft weinig zin (zoals verplichten tot solliciteren, ook al zijn er geen banen waarop betrokkene maar enige kans maakt te worden aangenomen).

Volgens de werkcoaches die deelnemen aan het Gildeproject kunnen de eerste drie situaties doorgaans binnen de individuele handelingsruimte van de professional worden opgelost. Daartoe moet deze afspraken maken met betrokkene, zodat het 'afwijken' wordt gereguleerd. Bij voorkeur worden deze afspraken gemotiveerd (met redenen omkleed) vastgelegd in het dossier.

De laatste situatie kan alleen op het niveau van UWV als organisatie worden opgelost. Het gaat hier niet om een specifieke situatie waarin één individuele klant verkeert, maar om meer structureel voorkomende omstandigheden waarin meerdere klanten (kunnen) verkeren. Bijvoorbeeld schilders of horecamedewerkers op de Waddeneilanden die in de winter werkloos zijn, werkloze 62-plussers of situaties waarin sprake is van tijdelijke bedrijfssluiting. Moet in zulke situaties de sollicitatieplicht worden gehandhaafd? Bij dergelijke meer fundamentele vraagstukken valt het benutten van de individuele handelingsruimte van de werkcoach niet aan te bevelen. Dat zou de uniformiteit van het handelen te veel aantasten. Bovendien vormen zulke vraagstukken veelal onderdeel van politieke besluitvorming, die in de vorm van uitvoeringsrichtlijnen door SZW worden doorvertaald naar UWV.

Welke eisen stelt voorkomen van onwillig gedrag aan de vaardigheden van werkcoaches?

De effectiviteit van een interventie hangt behalve van de toegepaste methodiek ook sterk af van de houding en het handelingsrepertoire van de professional. De hier besproken methodiek heeft tot gevolg dat sommige eisen die aan werkcoaches worden gesteld extra van belang zijn. Het gaat dan om:

- zelf het goede voorbeeld geven (op tijd zijn, afspraken nakomen);
- transparant en duidelijk zijn op de juridische inhoud (wet- en regelgeving);
- klantgericht zijn en de klant meenemen in het maken van 'gezamenlijke afspraken';
- handelen vanuit gedragswetenschappelijke competenties (gedrag kunnen beïnvloeden);
- kunnen omgaan met regelruimte om evenwichtige dienstverlening (maatwerk) mogelijk te maken;
- kunnen omgaan met verschillende normen- en waardepatronen van klanten.

Werkcoaches dienen te beschikken over de hiertoe benodigde communicatie- en coachings-technieken. Essentieel is dat zij enerzijds het vermogen hebben empathie te tonen en het vertrouwen van de klant te winnen, maar anderzijds ook het vermogen om te sanctioneren op een voor de klant aanvaardbare manier.

Benodigde verdere kennis

Uit dit Gildeproject komt een aantal stelregels voor de omgang met onwillig gedrag naar voren. Daarnaast bevelen de aan het project deelnemende werkcoaches aan de aandacht meer te richten op onwillig gedrag onder 'zelfredzamen'. Doordat de niet-zelfredzamen doorgaans meer persoonlijke aandacht krijgen bij het zoeken naar werk, krijgen zij ook meer handavingsaandacht. Deze grotere controle-intensiteit staat op gespannen voet met de winst die met handhaving valt te behalen. Om meer inzicht te krijgen in de toepassing van de stelregels, het effect daarvan op de snelheid van werkhervatting en de mogelijkheid te komen tot een indeling in risicogroepen, is vervolgonderzoek gewenst (zie box 3.2).

Box 3.2 Naar een bewezen effectieve omgang met onwillig gedrag

Hoe kan op basis van de bevindingen uit dit Gildeproject een bewezen effectieve werkwijze van werkcoaches in de omgang met onwillig gedrag worden gerealiseerd?

Volgens het Kenniscentrum moeten daarvoor de volgende stappen ondernomen worden:

1. Concrete uitwerking en invulling van bovenstaande principes en handelwijzen en vastlegging daarvan in werkvoorschriften en protocollen;
2. Ontwikkeling van een methodiek waarmee risicogroepen kunnen worden onderscheiden (systematische signalering);
3. Voorlichting, instructie en training in de nieuwe werkwijze van die werkcoaches die daar binnenkort (in het kader van een praktijkexperiment) mee gaan werken. Daarbij kan onder meer gebruik worden gemaakt van de training Confronterende Gespreksvoering van UWV WERKbedrijf;
4. Opzetten van een gecontroleerd praktijkexperiment waarbij werkcoaches op sommige vestigingen de nieuwe werkwijze toepassen, terwijl dat op andere vestigingen (nog) niet gebeurt;
5. Het praktijkexperiment onderwerpen aan een proces- en effectevaluatie. Het effect wordt vastgesteld door voor de onderscheiden risicogroepen de uitstroom/hervattingspercentages zowel in de tijd (voor en na invoering nieuwe werkwijze) als tussen vestigingen/Werkpleinen (wel en niet deelnemend aan het experiment) te vergelijken. Dit alles mede in relatie tot de hervattingspercentages van de WW-klienten die niet tot de risicogroepen behoren;
6. Bij voldoende effect en na benodigde procesaanpassingen de werkwijze en evaluatie-uitkomsten vastleggen in een document in overeenstemming met de richtlijnen van InterventiesNaarWerk.nl (theoretische onderbouwing inclusief probleemanalyse, procesevaluatie inclusief duiding werkzame bestanddelen en resultaatevaluatie inclusief aanduiding effect). Vervolgens de werkwijze (via de professionaliseringsslag in stap 3.) verder binnen UWV WERKbedrijf implementeren.

4 Arbeids(on)geschiktheid

Ruim een kwart van de werknemers die in oktober 2007 langer dan 9 maanden ziek waren, dient uiteindelijk een WIA-aanvraag in. De WIA-aanvragers kenmerken zich bij 10 maanden ziekte al door een slechtere gezondheidsbeleving. Ook blijken ze, zoals verwacht kan worden, bij 10 maanden minder vaak een poging tot werkhervatting te hebben ondernomen en hebben ze minder positieve verwachtingen over toekomstige werkhervatting. Deze werknemers hebben verder een lager inkomen en een lager opleidingsniveau. Op basis van de werkhervattingspatronen bij 10, 18 en 27 maanden na de ziekmelding zijn 5 typen langdurig verzuimers te onderscheiden: niet-hervatters, late hervatters, opbouwers, volhouders en terugvallers. Het zijn vooral de niet-hervatters en de terugvallers die aan de WIA-poort verschijnen. Deze groepen krijgen relatief vaak een WIA-uitkering en alleen bij deze twee groepen komt het voor dat er geen benutbare mogelijkheden voor het verrichten van arbeid zijn. Van de late hervatters dient een kleiner deel een WIA-aanvraag in en zij blijken dan vaak minder dan 35% of gedeeltelijke arbeidsongeschikt. De volhouders en opbouwers doen niet of nauwelijks een beroep op de WIA.

Ongeveer een vijfde van de werknemers die na 2 jaar geen claimaanvraag doen, heeft het werk niet of niet volledig hervat. De precieze overwegingen kennen we niet. Volgens interviews met werkgevers speelt dan een rol, dat men alsnog herstel verwacht of dat de werknemer bang is om het stempel 'arbeidsongeschikt' te krijgen. Uit werkgeversinterviews blijkt verder dat werkgevers, voor zover zij invloed uitoefenen op de WIA-aanvraag, deze om strategische redenen eerder aanmoedigen dan afremmen.

e inspanningen van werkgevers om zieke werknemers te re-integreren hangen samen met:

1. hun eigen instelling ('goed werkgeverschap');
2. kosten/baten afwegingen op basis van de specifieke kennis/vaardigheden van de werknemer;
3. de klachten en herstelverwachting;
4. de motivatie van de werknemer;
5. de mogelijkheden om aangepast werk aan te bieden.

UWV speelt een indirecte rol bij de inzet van re-integratie: het door UWV uitgevoerde deskundigenoordeel en de toetsing van het re-integratieverslag (RIV-toets) hebben een sturend effect. Werkgevers hechten veel waarde aan het deskundigenoordeel en letten scherp op de elementen waar UWV in het re-integratieverslag belang aan hecht.

Inleiding: inzicht in eerste twee ziektejaren en overwegingen van werkgevers

Er is weinig bekend over de overwegingen van werkgevers betreffende de inzet van begeleiding van werknemers in de eerste twee ziektejaren²³. We weten niet goed welke factoren voor werkgevers een rol spelen in het zich al dan niet optimaal inspannen voor re-integratie, en het na twee jaar ziekte eventueel indienen van een WIA-claimaanvraag. Hierdoor is moeilijk te voorspellen wat ontwikkelingen in bijvoorbeeld de bedrijfseconomische situatie, conjunctuur en wetgeving betekenen voor het beroep op de WIA. Om hier meer zicht op te krijgen gaf UWV AStri/APE opdracht voor interviews met 30 werkgevers van langdurig zieken²⁴.

Daarnaast levert het onderzoek 'Weg naar WIA' (zie box 4.1) ons inzicht in welke typen langdurig zieken uiteindelijk aan de WIA-poort verschijnen. In deze paragraaf beschrijven we enkele inzichten over werkhervatting en herstel van zieke werknemers uit het Weg naar WIA-onderzoek en uit de interviews met werkgevers. Eerst laten we schematisch zien welk type begeleiding in welke situaties kan worden ingezet gedurende de eerste 2 ziektejaren. Dan gaan we in op patronen van werkhervatting en herstel en daarna laten we zien welke langdurig zieke werknemers een WIA-claimaanvraag doen en wat de uitslag daarvan is. Tot slot gaat dit stuk in op de overwegingen van werkgevers bij de inzet van re-integratie voor langdurig zieke werknemers en de rol die UWV hierin speelt.

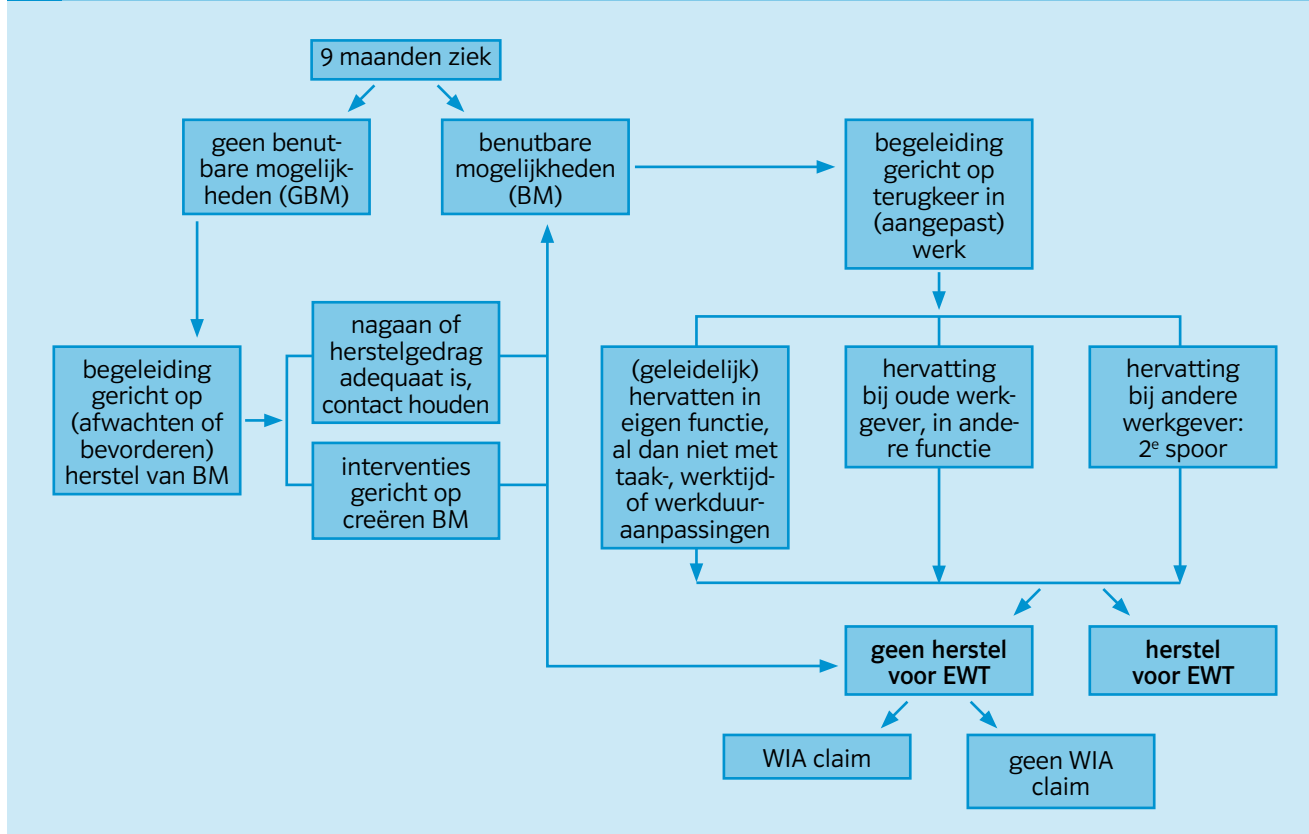
Box 4.1 Weg naar WIA: volgonderzoek van langdurig zieke werknemers en vangnetters

APE en AStri voeren met subsidie van de Stichting Instituut Gak een grootschalig enquêteonderzoek uit naar kenmerken, begeleiding en werkhervatting van zieke werknemers. Dit onderzoek is getiteld 'Weg naar de WIA' en is gebaseerd op herhaalde enquêtes onder een steekproef van ruim 4.000 langdurig zieke werknemers. De personen hebben zich begin 2007 ziek gemeld. Bij dit cohort is bij 10, 18 en 27 maanden ziekte een vragenlijst afgenomen. Hiernaast zijn hun werkgevers op twee momenten bevraagd (bij 10 en 27 maanden). Als onderdeel van dit onderzoek is met medewerking van UWV een koppeling gelegd tussen kenmerken en begeleiding tijdens de ziekteperiode en de uitkomst van een eventuele claimaanvraag. Behalve een cohort werknemers is ook een cohort vangnetters gevolgd. Eind 2010 wordt het onderzoek afgerond met een boek. Tussenpublicaties zijn te vinden op www.astri.nl en www.ape.nl.

²³ Deze bijdrage gaat alleen over zieke werknemers en niet over zieke vangnetters

²⁴ Het betreffende rapport Overwegingen rond de inzet van re-integratie en de claimaanvraag bij langdurig zieken (2010) is te vinden op <http://www.uwv.nl/overuwv/kennis-publicaties/kennis/onderzoeksrapporten.aspx>.

Figuur 4.1 Begeleidingsmodel langdurig zieke werknemers



Begeleiding van langdurig zieke werknemers

In figuur 4.1 zijn de fases in het proces van ziekte, begeleiding en herstel schematisch weergegeven. We nemen daarbij hetzelfde startpunt als de langdurig zieken in het Weg naar WIA-onderzoek, namelijk 9 maanden ziekte. In de eerste plaats maken we daar onderscheid tussen werknemers met *benutbare mogelijkheden* en werknemers die deze niet hebben. Zonder benutbare werkmogelijkheden zijn er twee opties voor de werkgever en arbodienst: herstel afwachten en intussen een vinger aan de pols houden of interventies plegen ter bevordering van herstel. Dit laatste is uiteraard primair de taak van de curatieve sector, maar in sommige situaties kan de werkgever meer of sneller mogelijkheden bieden dan de ziektekostenverzekeraar van de werknemer zelf (bijvoorbeeld een rugtraining).

Zodra er benutbare mogelijkheden zijn, kan en moet de begeleiding zich richten op terugkeer naar werk. Hiervoor zijn er grofweg 3 mogelijkheden: (geleidelijke) werkhervatting in de eigen functie, (geleidelijke) hervatting in een andere functie en hervatting bij een andere werkgever (tweede spoor). Als men na 2 jaar nog niet of niet meer volledig de oude functie kan uitoefenen, kan men een WIA-aanvraag indienen.

Dit gebeurt na 21 maanden ziekte. Een werknemer kan er echter ook voor kiezen geen beroep op de WIA te doen. In het Weg naar WIA-onderzoek ligt de focus vooral op de begeleiding gericht op terugkeer naar werk. De vraag of er benutbare werkmogelijkheden zijn, en wat eventueel gedaan wordt om de benutbare mogelijkheden te bevorderen, is minder belicht. Hierdoor is het niet goed mogelijk om uit het Weg naar WIA-onderzoek op te maken in hoeverre er lacunes in de begeleiding zitten. Immers, als er geen benutbare mogelijkheden zijn en als de werkgever het herstel niet kan bevorderen, kan de begeleiding gericht op terugkeer naar werk niet opgestart worden.

Patronen van (geleidelijke) werkhervatting

Tabel 4.1 laat de drie mogelijkheden in werkstatus (werkt niet, werkt deels of werkt volledig) zien bij elk meetmoment in het Weg naar WIA-onderzoek. Het aandeel zieke werknemers dat niet werkt, blijft tussen 10 en 27 maanden ziekteverzuim tamelijk stabiel (rond de 30%), terwijl er een vrij grote verschuiving plaatsvindt van gedeeltelijk werken naar volledig werken.

Tabel 4.1 Werkstatus van 9-maandszieke werknemers 10, 18 en 27 maanden na ziekmelding

	10 maanden n=4.019	18 maanden n=2.316	27 maanden (n=1.579)
werkt niet	35%	28%	30%
werkt gedeeltelijk	54%	31%	18%
werkt volledig	12%	41%	52%

Bron: Burg, C. van der (september 2009). Werkstatus na drie metingen: enkele groepen uitgelicht.

Op basis van de verschillende patronen van werkherhvatting onderscheidt APE/AStri vijf typen langdurig zieken:

1. *niet-hervatters*, die op alle drie de meetmomenten niet werken (16%)
2. *late hervatters*, die na 10 maanden niet werken en na 27 maanden deels of volledig werken (12%)
3. *opbouwers*, die na 10 maanden deels en na 27 maanden volledig werken (34%)
4. *volhouders*, die op alle drie de meetmomenten volledig werken (8%)
5. *terugvallers*, die op (een) eerder(e) meetmoment(en) wel werkten, maar bij 27 maanden niet meer (14%)

In het vervolg van deze bijdrage zullen deze termen worden gebruikt om de verschillende groepen aan te duiden.

Verschillen en overeenkomsten tussen niet-hervatters en terugvallers

Van bovenstaande vijf typen zijn het eerste en het vijfde het meest van belang voor UWV, omdat het overwegend deze werknemers zijn die een WIA-claimaanvraag indienen (tabel 4.2). Wat kenmerkt deze twee groepen bij vergelijking met de andere 9-maandszieken en verschillen ze onderling? De niet-hervatters en de terugvallers hebben overwegend dezelfde demografische kenmerken, zoals een relatief laag opleidings- en inkomensniveau. Terugvallers ervaren aanvankelijk een iets minder slechte gezondheid en hebben een iets positiever beeld over de ontwikkeling van hun gezondheid dan de niet-hervatters. Een ander verschil is dat niet-hervatters vaak al eerder (langdurige) gezondheidsklachten hadden. Ook zijn hun klachten vaker fysiek van aard. Niet-hervatters hebben vaker kleinere, kortdurende en flexibele dienstverbanden, en ze werken vaker dan gemiddeld in de sector transport, schoonmaak of horeca, terwijl de terugvallers relatief vaak afkomstig zijn uit de zakelijke dienstverlening of de gezondheids- en welzijnzorg. De niet-hervatters hadden vaker een conflict op het werk voor ziekmelding, waren vaker ontevreden over hun werk en hun dienstverband is vaker beëindigd tijdens de ziekteperiode.

Beide groepen denken bij 10 en bij 18 maanden minder vaak dan andere groepen zieke werknemers in de toekomst weer volledig te kunnen werken. Na 27 maanden zijn de terugvallers echter positiever op dit punt dan de niet-hervatters. Beide groepen zeggen vaker dat zij geen begeleiding hebben gehad bij terugkeer naar werk. De niet-hervatters stellen daarbij vaker dan andere groepen dat voor hen een probleemanalyse of plan van aanpak is gemaakt²⁵. Voor een deel zal dit een gevolg zijn van een relatief gebrek aan benutbare mogelijkheden tijdens de eerste twee ziektejaren. Na de claimbeoordeling bleek 10% van alle niet-hervatters en 12% van alle terugvallers uit het Weg naar WIA-onderzoek geen benutbare mogelijkheden voor het verrichten van enige vorm van arbeid te hebben. Voor andere groepen gold dat nauwelijks. Daarnaast wordt bij meer dan de helft van de niet-hervatters en de terugvallers volledige arbeidsongeschiktheid vastgesteld bij de claimbeoordeling. Het Weg naar WIA-onderzoek suggereert dat *begeleiding bij terugkeer naar werk* sterk samenhangt met werkherhvatting. Hieruit mag echter niet zonder meer geconcludeerd worden dat niet-hervatters en terugvallers met meer begeleiding wél aan de slag waren gekomen. Onduidelijk blijft immers bij wie van hen deze begeleiding ook *mogelijk was geweest*. Bij de toetsing van het re-integratieverslag is dit uiteraard een belangrijk punt van aandacht voor UWV.

Wie vraagt nu uiteindelijk een WIA-claimbeoordeling aan?

Van de onderzochte groep werknemers in het Weg naar WIA-onderzoek heeft 28% uiteindelijk een claimbeoordeling voor de WIA ondergaan. Dit was het vaakst het geval bij de niet-hervatters en de terugvallers: 64% en 44%. Van de late hervatters heeft 29% en van de opbouwers 8% een claimbeoordeling doorlopen. Geen van de volhouders heeft een claimbeoordeling aangevraagd. Van de groep die geen claimaanvraag deed, is 81% bij 27 maanden aan het werk; de overige 19% diende geen claimaanvraag in en is evenmin aan het werk. Werkgevers (zie verderop in deze paragraaf) geven aan dat dit voornamelijk komt doordat werkgever en werknemer verwachten dat de werknemer alsnog zal herstellen.

Tabel 4.2 Benutbare mogelijkheden van langdurig zieke werknemers, zoals vastgesteld bij de claimbeoordeling, naar werkherhvattingpatroon

	niet-hervatters (n=235)	late hervatters (n=185)	opbouwers (n=518)	volhouders (n=127)	terugvallers (n=216)	Totaal (n=1.521)*
geen claimbeoordeling WIA	36%	72%	92%	100%	56%	72%
wel claimbeoordeling WIA	64%	28%	8%	0%	44%	28%
totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%

* inclusief de groep 'overig' (n=216)

Tabel 4.3 Werkherhvattingpatroon versus uitkomst van de claimbeoordeling bij lang-durig zieke werknemers

	niet-hervatters	Late hervatters	opbouwers	volhouders	terugvallers	totaal*
geen WIA, 0-35% AO	23%	43%	87%	0%	19%	34%
WGA gedeeltelijk	12%	37%	10%	0%	21%	23%
WGA volledig	37%	20%	3%	0%	41%	28%
IVA	29%	0%	0%	0%	19%	15%
totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%

* inclusief de groep 'overig' (n=216)

²⁵ Burg, C. van der (2009). Werkstatus na drie metingen: enkele groepen uitgelicht. APE/AStri.

Welke kenmerken zijn bepalend voor de uitkomst van de WIA-aanvraag?

Werknemers met goede verwachtingen ten aanzien van toekomstige werkhervattingmogelijkheden bij 10 maanden hebben een grote kans om afgewezen te worden voor de WIA (35-minner). Werknemers die instromen als gedeeltelijke WGA'er hebben een relatief hoger inkomen en vaker dan 35-minners lichamelijke of psychische ziektebeelden die gemakkelijk objectiveerbaar zijn²⁶. Volledige WGA'ers zijn bij 10 maanden vaker niet aan het werk en stellen vaker dat er geen begeleiding gericht op terugkeer naar werk heeft plaatsgevonden. De werknemers die instromen in de IVA zijn gemiddeld ouder, hebben bij 10 maanden een slechte gezondheidsperceptie en hebben relatief vaak hart- en vaatklachten of kanker. De groep die beoordeeld wordt als IVA is het minst vaak gekomen tot (pogingen tot) werkhervatting bij 10 maanden. Een dergelijk patroon is ook te zien bij gepercipieerde gezondheid en gezondheidsverwachtingen van werknemers en/of hun behandelaren. Deze zijn bij IVA'ers het slechtst, gevolgd door de volledig WGA'ers en de gedeeltelijk WGA'ers. In tabel 4.3 is de uitslag van de claimbeoordeling weergegeven naar werkhervattingspatroon. We zien dat vooral de opbouwers en de late hervatters minder dan 35% arbeidsongeschikt worden bevonden en dus geen WIA-uitkering krijgen. IVA-uitkeringen en volledige WGA-uitkeringen zien we vooral bij terugvallers en niet-hervatters. Gedeeltelijke WGA-uitkeringen zien we relatief het vaakst bij late hervatters.

Rol UWV in begeleiding van zieke werknemers

Op welke manieren hebben werkgevers in de eerste twee ziektejaren met UWV te maken? Box 4.2 geeft een overzicht van de stappen in het ziekteproces waarbij UWV betrokken is. UWV heeft geen directe rol in de begeleiding van langdurig zieke werknemers; indirect is er wel invloed. Dit hangt samen met twee activiteiten van UWV in de ziekteperiode voorafgaand aan de WIA: het deskundigenoordeel en de RIV-toetsing. Het risico van een loonsanctie bij de RIV-toetsing is, zo blijkt uit de interviews met werkgevers, een extra stimulans om 'geen steken te laten vallen' in het begeleidingstraject. Men spant zich bijvoorbeeld extra in voor gedegen dossiervorming en het inzetten op re-integratie bij een andere werkgever (het tweede spoor) omdat dit een onderdeel is van de RIV-toets. De werkgever en/of werknemer kunnen gedurende de eerste twee ziektejaren een deskundigenoordeel vragen bij UWV. Hiermee zoekt men bevestiging van de vraag of men met de re-integratie op het goede spoor zit. Bij het aanvragen van het deskundigenoordeel speelt ook behoefte aan advies van UWV: als men volgens UWV niet op het goede spoor zit, hoe moet het dan wel? UWV mag echter wettelijk gezien een dergelijke adviesrol niet vervullen; de werkgever dient hiervoor andere adviseurs zoals de arbodienst in te schakelen.

Box 4.2 Stappen in ziekteproces waarbij UWV betrokken is

Als een werknemer 42 weken ziek is, doet de werkgever hiervan een melding aan UWV. UWV bevestigt de ontvangst van de melding schriftelijk aan werkgever en werknemer en wijst daarbij op de mogelijkheid om een deskundigenoordeel aan te vragen. UWV stuurt in de 87e week een attenderingsbrief aan alle werknemers voor wie wel een ziekmelding, maar geen herstelmelding ontvangen is. In deze brief wijst UWV op de mogelijkheid om een WIA-uitkering aan te vragen. Bij de WIA-aanvraag moet de werknemer – conform de Wet Verbetering Poortwachter – het re-integratieverslag meesturen. UWV toetst op basis daarvan of de re-integratie-inspanningen van werknemer en werkgever voldoende zijn geweest. Is dat niet het geval dan wordt de WIA-claimbeoordeling uitgesteld en de loondoorbetalingsplicht van de werkgever verlengd (voor meer informatie zie UKV 2010-III, paragraaf 4.3 en www.uwv.nl/Images/-beleidsregels_beoordelingskader_poortwachter_tcm26-120819.pdf).

Wat beïnvloedt de overwegingen van werkgevers rondom re-integratie?

In interviews met 30 werkgevers van langdurig zieken is gevraagd naar de overwegingen rond de inzet van re-integratiebegeleiding. Werkgevers noemen 5 factoren die van invloed zijn: goed werkgeverschap, de herstelverwachting, de inzet van de werknemer, zijn of haar kwalificatieniveau en de mogelijkheden die de organisatie biedt. Goed werkgeverschap is voor veel werkgevers een belangrijke drijfveer: men wil zorgen voor zijn werknemer. Voorts spelen voor werkgevers de aard en het verloop van de gezondheidsklachten een grote rol bij re-integratie-inspanningen: als de klachten ernstiger zijn en als het verloop van de ziekte onvoorspelbaar is, zal de werkgever minder inzetten op hervattingspogingen en permanente werkaanpassingen. Ook de houding van de werknemer beïnvloedt de overwegingen van de werkgever, zo blijkt uit de interviews. Als een werknemer zelf veel initiatief toont, gemotiveerd is en bereid tot aanpassing van aard en/of omvang van het contract, zijn werkgevers meer en ook eerder geneigd zich in te zetten voor een werknemer.

Het kan echter ook voorkomen dat een werknemer te snel weer aan het werk wil, waardoor de werkgever hem of haar juist moet afremmen. Werkgevers zijn eerder geneigd zich in te spannen voor mensen die veel specifieke kennis en vaardigheden hebben, en daardoor van groot belang zijn voor de onderneming. Zij investeren minder in mensen die laaggeschoold werk doen. Die zijn immers gemakkelijker te vervangen, zodat de baten van intensieve re-integratie niet opwegen tegen de kosten. Ook spelen kenmerken van de organisatie zoals de mate van diversiteit in functies ook een rol. Als het werk bijvoorbeeld te specialistisch is of een organisatie te weinig diversiteit in functies heeft, is re-integratie binnen het bedrijf lastig.

Inzetten op het tweede spoor (werkhervatting bij een andere werkgever) speelt volgens de geïnterviewde werkgevers veelal pas vanaf het tweede ziektejaar. Niet in alle gevallen verwacht men dat het tweede spoor succesvol zal zijn, maar men zet het toch in om het risico van verplichte loondoorbetaling na sanctie bij de RIV-toetsing te vermijden. Aan het eerste spoor wordt de voorkeur gegeven vanuit het oogpunt van goed werkgeverschap (werknemers 'bij je

houden) én vanuit een gebrek aan ervaring met het tweede spoor. Verder zeggen werkgevers vaak te merken dat werknemers niet de voorkeur geven aan een nieuwe baan bij een andere werkgever, vanwege onzekerheid of het niet aandurven van verandering. Aan de andere kant, als een werkgever van iemand af wil, al dan niet omdat de werknemer onvoldoende gemotiveerd is om te re-integreren, is het tweede spoor een graag benutte optie. Ten slotte stelde een aantal werkgevers in het onderzoek dat het soms de bedrijfsarts is die te lang vasthoudt aan het eerste spoor en daarmee een rem zet op de inzet van het tweede spoor.

Maximale inspanning is de norm bij toetsing van het re-integratieverslag

Uit deze interviews ontstaat het beeld dat werkgevers zich in het algemeen conformeren aan de verplichtingen in het kader van de Wet Verbetering Poortwachter - deels uit intrinsieke motivatie (goed werkgeverschap), deels uit extrinsieke motivatie (sancties zien te voorkomen). Toch lijkt men voor de ene werknemer 'harder te lopen' dan voor de andere. Bij de toetsing van het re-integratieverslag gaat UWV ervan uit dat voor iedere werknemer de maximale inspanningen worden geleverd.

Wat zijn de overwegingen van werkgevers omtrent de WIA-claimaanvraag?

De inmenging van werkgevers in de claimaanvraag is, volgens de geïnterviewde werkgevers, over het algemeen beperkt. Toch spelen de werkgever en de bedrijfsarts een rol. Veelal bestaat die uit begeleiding bij de aanvraag. De werkgever vindt die rol belangrijk, omdat in het geval van fouten bij de claimaanvraag, UWV in eerste instantie navraag doet bij de werkgever - al zal deze niet verantwoordelijk worden gehouden voor fouten aan werknemerskant. De belangrijkste reden om een claimaanvraag in te dienen is volgens de werkgevers de onmogelijkheid van herstel. Indien de werknemer waarschijnlijk niet (volledig) terugkomt in de oude functie, wordt bijna altijd een claimaanvraag gedaan. Soms hebben werkgevers strategische redenen om een claimaanvraag te stimuleren, ook al verwachten zij dat de werknemer als 35-minner zal worden beoordeeld.

Ondanks dat 35-minners geen WIA-uitkering krijgen, heeft een 'status' als 35-minner namelijk voordelen. Bij verergering van de klachten gaat niet opnieuw een wachttijd van twee jaar in, maar kan men direct een nieuwe WIA-claimbeoordeling aanvragen. Verder maakt een claimbeoordeling - ook als een afwijzing volgt - formeel duidelijk dat de werknemer niet meer de oude functie kan uitvoeren, maar dat blijvende aanpassingen in functie of in aanstellingsomvang nodig zijn. Een formele status als 35-minner geeft de werkgever handvatten om een ongemotiveerde werknemer weer aan het werk te krijgen. Voor zowel werkgever als werknemer schept dit duidelijkheid.

Voordelen voor een nieuwe werkgever zijn dat deze voor loonkostensubsidie in aanmerking komt en dat deze bij ziekteverzuim een beroep kan doen op de Ziektewet (no-riskpolis). Dit verlaagt de drempel om iemand met arbeidsbeperkingen in dienst te nemen.

Ook al blijkt uit het onderzoek dat werkgevers invloed uitoefenen, er zijn geen aanwijzingen dat zij werknemers proberen aan te zetten tot een claimaanvraag als die werknemers daar zelf niets voor voelen. Redenen om geen claimaanvraag te doen zijn dat volledige terugkeer in het oude werk alsnog verwacht wordt of - specifiek voor de werknemer - angst voor het stempel 'arbeidsongeschikt'.

Betekenis voor UWV

Voor UWV is het relevant om meer te weten te komen over de groep (19%) die na twee jaar niet aan het werk is maar ook geen WIA-aanvraag indient. De vraag is in hoeverre deze groep onder andere omstandigheden (bijvoorbeeld verkorting WW-duur, laagconjunctuur) wel een claimaanvraag zou doen. In de periode voorafgaand aan de WIA-aanvraag zou UWV wellicht een nog sturender rol kunnen spelen door in het deskundigenoordeel ook adviezen over de gewenste re-integratieaanpak op te nemen. Op dit moment kan UWV alleen aangeven of de aanpak wel of niet juist is. Bij de conclusie dat de re-integratieaanpak onjuist is, mag UWV van de wetgever geen adviezen verstrekken over welke aanpak wel gewenst is, terwijl werkgevers dit dan wel graag willen weten. In het Weg naar WIA-onderzoek worden sterke verbanden gevonden tussen begeleiding richting terugkeer naar werk en werkhervatting. Uiteraard betekent dit niet dat het uitblijven van dergelijke begeleiding automatisch wijst op falen van de werkgever of arbodienst. Dit is pas het geval op het moment dat geen begeleiding wordt ingezet, terwijl er wel hervattingmogelijkheden zijn. Uit het Weg naar WIA-onderzoek is niet goed op te maken in hoeverre hervattingmogelijkheden onvoldoende benut worden.

5 Werk

Hoe groot is de besparing op de WW-uitkeringen als de uitkeringsduur wordt verkort tot maximaal één jaar? De totale door ons berekende besparingen op het WW-uitkeringsvolume bedragen – in een periode van hoogconjunctuur – ruim 40% ten opzichte van de huidige WW. Ongeveer driekwart hiervan is het gevolg van het feit dat uitkeringen langer dan één jaar niet betaald hoeven te worden. Dit volume-effect wordt gedragen door ongeveer een vijfde van degenen die in de WW stromen. Het gedragseffect van verkorting van de WW, doordat werklozen harder gaan zoeken en eerder een baan accepteren, is ongeveer drie keer zo klein als het volume-effect. De verkorting van de WW zou dus vooral een bezuinigingsmaatregel zijn en in mindere mate een activeringsmaatregel. Naast effecten op de WW zijn er ook nog effecten op het bijstandsvolume en vermoedelijk op de werking van de arbeidsmarkt. Deze zijn in dit hoofdstuk niet meegenomen.

Uit onderzoek van UWW WERKbedrijf blijkt dat werkzoekenden vaak in een andere sector gaan werken dan die waarin ze werkloos zijn geworden: 64% wisselde van sector in 2009. Het wel of niet wisselen van sector wordt beïnvloed door verschillende factoren. De sector van herkomst heeft de grootste invloed: werkzoekenden uit sectoren die in 2009 sterk getroffen werden door de economische crisis, gaan relatief vaak in een andere sector werken. Voor deze werkzoekenden bieden vooral de uitzendsector en de collectieve sector kansen op werkherleving. De persoonskenmerken van de werkzoekenden spelen ook een belangrijke rol. Vooral het oorspronkelijke beroep is van invloed op het wel of niet wisselen van sector.

5.1 Kwantitatieve effecten van verkorting van de WW-duur

Inleiding

In het kader van de brede heroverwegingen heeft de werkgroep Werkloosheid onder meer voor-gesteld de duur van de WW te beperken tot één jaar. Ook enkele politieke partijen hebben in hun verkiezingsprogramma's voorstellen opgenomen om de WW-duur te verkorten. Inmiddels is bekend dat dit voorstel niet in het regeerakkoord is opgenomen. De WW (zie box 5.1) heeft een inkomensbeschermingsfunctie en een arbeidsmarktfunctie. De inkomensbeschermingsfunctie voorkomt dat mensen te sterk in inkomen terugvallen. De arbeidsmarktfunctie zorgt ervoor dat werklozen door de geboden financiële ruimte tijd krijgen een baan te zoeken die aansluit bij hun niveau. Zo wordt voorkomen dat goed-gekwalificeerde mensen op een te laag niveau instromen en daarmee lager gekwalificeerden verdringen. De arbeidsmarktfunctie van de WW zorgt er zo voor dat menselijk kapitaal optimaal benut wordt. De werkgroep stelt voor om de WW meer expliciet te richten op de arbeidsmarktfunctie. Daarbij stelt de werkgroep dat deze arbeidsmarktfunctie na één jaar uitgewerkt is.

Dit rechtvaardigt een maximale duur van de WW van één jaar. Met deze ingreep worden prikkels geïntroduceerd die gericht zijn op een grotere zoekintensiteit van werklozen en een snellere acceptatie van baanaanbiedingen. Naast directe bezuinigingen door beperking van de duur (volume-effect) treden er naar verwachting ook effecten op het werkzoekgedrag op (gedragseffecten). Uit onze analyse blijkt dat besparingen op de WW vooral komen door volume-effecten en minder door gedragseffecten. In dit hoofdstuk kwantificeren we deze effecten op basis van nu bekende patronen in de WW. Besparingen op of extra uitgaven aan bijstandsuitkeringen en financiële effecten van een eventueel in te voeren vervolguitering na de WW-periode van één jaar in de nieuwe situatie laten we in dit artikel buiten beschouwing. Ook indirecte arbeidsmarkteffecten nemen we niet mee. Zulke effecten kunnen bijvoorbeeld ontstaan doordat de lonen zullen dalen omdat werklozen eerder een baan zullen accepteren bij een kortere WW. Deze daling van de lonen kan extra arbeidsvraag en werkgelegenheid creëren. Onze analyse kwantificeert dus slechts een deel van alle beoogde besparingen.

Box 5.1 WW-duur nu maximaal 38 maanden

Werknemers die werkloos worden, hebben in Nederland recht op een WW-uitkering. In de 36 weken voorafgaand aan zijn uitkering moet een werknemer minimaal 26 weken arbeid verricht hebben. De uitkering bedraagt in de eerste twee maanden 75% en daarna 70% van het laatstverdiende loon, tot een bepaald maximum. De duur van de uitkering is afhankelijk van het arbeidsverleden en varieert van 3 tot en met 38 maanden. Heeft de werkloze aan het einde van de WW-uitkeringsperiode nog geen baan, dan is er mogelijk recht op een bijstandsuitkering via de WWB. Dit is afhankelijk van de hoogte van het vermogen en van het inkomen van een eventuele partner.

Tabel 5.1 Tabel 5.1 Uitstroomkans (%) naar werk per 3 maanden, instroomcohort 2007t

uitstroom naar werk	maximumduur WW rechten (maanden)					
	≤3	3-6	6-12	12-18	18-24	24-38
≤3 maanden	34	36	38	34	33	24
3-6 maanden		33	31	29	28	22
6-9 maanden			26	23	22	15
9-12 maanden			20	18	17	11
12-15 maanden				17	15	9
15-18 maanden				15	13	7
18-21 maanden					11	5
21-24 maanden					7	4
relatieve omvang groep (%)	16	9	15	14	15	30

Tabel 5.2 Uitstroomkans naar werk na verkorting WW tot één jaar

maximumduur WW	uitstroom werk eerste jaar (huidig)	uitstroom eerste jaar (bij verkorting WW tot één jaar)	aandeel in gedragseffect (kolom%)
12-18 maanden	64%	70%	12%
18-24 maanden	63%	70%	14%
24-38 maanden	53%	62%	73%

Invloed van maximale WW-duur op de kans op uit te stromen

Wat weten we over effecten van de WW-duur op het uitstroomgedrag van werklozen in de huidige WW?

Analyses van de WW-uitkeringsbestanden van UWV laten zien dat de kans op werkhervatting daalt met het verstrijken van de werkloosheidsperiode. Tabel 5.1 geeft de kans om wegens werkhervatting de WW uit te stromen bij verschillende maximale uitkeringsperioden²⁷. Het betreft personen die in 2007 de WW instroomden. Weergegeven is de uitstroomkans van de *overblijvers* aan het begin van opeenvolgende drie-maandsperiodes. De dalende uitstroomkans met het verstrijken van de werkloosheidsperiode heeft twee belangrijke oorzaken. Allereerst is er een selectie-effect: werklozen met ‘aan-trekkelijke’ kenmerken als een lage leeftijd, een hoge opleiding en geen arbeidsongeschiktheidsverleden gaan als eerste aan het werk. Ten tweede is de verstreken werkloosheidsperiode zelf oorzaak van een dalende uitstroomkans. Hoe langer men werkloos is, des te moeilijker wordt het voor de werkloze om een baan te vinden. Beide effecten doen zich tamelijk geleidelijk voor. Dat wil zeggen, de uitstroomkans naar werk wordt weliswaar steeds kleiner, maar ook na één jaar vindt een deel van de dan nog overgebleven werklozen een baan. De arbeidsmarktfunctie is na één jaar dus nog niet (volledig) uitgewerkt. Werklozen met een langere maximale WW-duur hebben een kleinere kans op werk. We zien dit vooral bij de groep die een maximale WW-duur van twee jaar of meer heeft. De uitstroom naar werk is bij de groepen met een kortere maximale WW-duur hoger en verschilt onderling minder. Tot slot valt rond het verstrijken van de maximale WW-periode een piek in het aantal werkhervattingen waar te nemen. De kans op werkhervatting ligt in de maand voor en in de maand na het verstrijken van de WW-periode hoger dan in voorliggende periodes.

Te verwachten effecten bij verkorting WW-duur tot één jaar

Wat betekenen deze bevindingen voor een verkorting van de WW-duur tot één jaar? We becijferen hier – zoals we in de inleiding al aangaven – alleen de effecten op de WW. Ten eerste berekenen we hoeveel bespaard wordt op uitkeringen die nu langer dan één jaar lopen, het volume-effect.

Ten tweede bepalen we het gedragseffect dat zich voordoet doordat werklozen geconfronteerd worden met een korter maximaal recht en in de beschikbare tijd sneller uitstromen doordat ze harder zoeken of eerder een baan accepteren. Tot slot schuift ook de verhoogde uitstroom in werkhervatting vlak voor en na het bereiken van de maximale WW-duur in de tijd naar voren. Vergeleken met de huidige WW bereiken bij een verkorting van de WW-duur immers meer WW'ers de maximumduur. Voor onze berekeningen hebben we de totale instroom in de WW in de jaren 2007 en 2008 gebruikt. We volgen deze groep tot ultimo 2009.

34% van WW-uitkeringslasten betreft nu uitkeringen die langer dan een jaar lopen

Het volume-effect ontstaat door besparing op uitkeringen die nu langer dan één jaar duren, maar in de nieuwe situatie al na één jaar aflopen. In het eerste jaar vindt 51% van de werklozen werk, bereikt 18% de maximale duur zonder uitstroom en stroomt 12% uit wegens ‘overige redenen’. Daarvan zijn ziekte, arbeidsongeschiktheid en sancties de grootste categorieën. Van de totale instroom passeert 19,3% de grens van één jaar. De besparing op uitkeringen van deze 19,3% van de gevallen strekt zich uit tot de maximale duur die zij hebben in het huidige stelsel of tot het tijdstip waarop men in het huidige stelsel de WW verlaat. Dit levert een besparing van 34,4% van het totale uitkeringsvolume in de WW op. Door de kortere WW-uitkering verschuiven lasten van de WW naar de WWB, hoewel door de partner- en vermogenstoets niet iedereen na afloop van de WW een WWB-uitkering zal ontvangen. Dit volume-effect zal voornamelijk gedragen worden door werklozen met een slechte arbeidsmarktpositie (ouderen, laag opgeleiden), die het niet lukt om binnen één jaar de WW te verlaten.

Gedragseffect van versnelde uitstroom levert besparing van 12% op

Verkorting van de WW-duur tot één jaar, zal ook als effect hebben dat mensen met voorheen langere rechten, in het eerste jaar harder zoeken en eerder een baan accepteren.

²⁷ Deze tabel is afkomstig uit UKV 2010-I (januari 2010). In UKV 2010-I is onderzocht of WW'ers hun werkhervatting uitstellen tot het einde van de WW-duur. In dit hoofdstuk maken we gebruik van dezelfde gegevens over WW'ers in 2007 en 2008 als in UKV 2010-I, om na te gaan wat het effect is van een verkorting van de maximum WW-duur.

De grootte van dit gedragseffect is berekend door een multi-variant model te schatten. In dit model kwantificeren we de afzonderlijke invloed van persoonskenmerken en uitkeringskenmerken, waaronder de maximale duur, op de uitstroom naar werk.²⁸ Dit levert een empirische schatting op van de invloed van de maximale duur van de WW die een werkloze heeft op de uitstroomkans naar werk. De uitkomsten van dit model hebben we gebruikt om voor alle individuen met een WW-recht langer dan één jaar de situatie te simuleren van een WW-recht van één jaar. De uitkomsten zijn vermeld in tabel 5.2. Het gemiddelde effect van verkorting van de WW-duur is het grootst bij de groep met een maximale WW-duur tussen 24 en 38 maanden. De werkherlevingskans in het eerste jaar stijgt voor deze groep van 53% naar 62% en draagt daarmee voor bijna driekwart bij aan het totale gedragseffect. Vergeleken met het totale huidige uitkeringsvolume levert de versnelde uitstroom door verkorting van de WW naar één jaar een besparing op van 11,7%.

De invloed van de hervattingspiek rond de maximumduur is zeer klein

Het naderende einde van de WW-uitkering heeft ook een ander gedragseffect. In de eerste maand voor en de eerste maand na het bereiken van de maximale WW-duur vinden, gecorrigeerd voor overige factoren, 30% meer werkherlevingsplaats. De invloed van dit effect is echter zeer gering. Dit komt omdat de omvang van de relevante groep (werklozen met een maximale WW-duur langer dan één jaar, die minimaal 11 maanden werkloos zijn), beperkt is tot 20% van de totale WW-instroom. Daarnaast is de uitstroomkans na 11 maanden al flink gedaald en daarmee de extra uitstroom beperkt. Ten derde treedt de besparing alleen op in de laatste maand van het WW-jaar. Uitgedrukt in WW-uitkeringsdagen is de besparing kleiner dan 0,1% van het totale uitkeringsvolume. Overigens strekken de baten van deze prikkel zich ook uit tot de bijstand na de WW, al blijft de totale omvang gering. Deze besparingen zijn hier niet meegenomen.

Totaaleffect op de uitkeringslasten WW

In tabel 5.3 hebben we de drie door ons berekende effecten van de verkorting van de WW-duur tot één jaar samengevat. Het totale samengestelde besparingseffect op het uitkerings-

volume ontstaat door vermenigvuldiging van de afzonderlijke effecten en bedraagt 42,1%. In geld uitgedrukt zullen de besparingen ongeveer hetzelfde percentage bedragen bij een ongewijzigde hoogte van de uitkering. Werklozen met een hogere uitkering hebben relatief vaker recht op een langere uitkering maar hun groter menselijk kapitaal versnelt het vinden van werk. Onze analyse heeft betrekking op een turbulente conjunctuurperiode met deels hoog- en deels laagconjunctuur. Bij een aanhoudende laagconjunctuur zal naar verwachting het volume-effect groter worden en het gedragseffect kleiner.

Conclusie

De totale door ons berekende besparingen op het WW-uitkeringsvolume door het verkorten van de maximale WW-duur naar één jaar bedragen - in een periode van hoogconjunctuur - ruim 40% ten opzichte van de huidige WW. Ongeveer driekwart hiervan wordt veroorzaakt door het feit dat uitkeringen langer dan één jaar niet betaald hoeven te worden. Dit volume-effect wordt gedragen door ongeveer een vijfde van de populatie die in de WW instroomt en treft vooral degenen met ongunstige perspectieven op de arbeidsmarkt. Het gedragseffect van verkorting van de WW, doordat werklozen harder gaan zoeken en eerder een baan accepteren, is ongeveer drie keer zo klein als het volume-effect. Het grootste deel van de bezuinigingen door verkorting van de WW ontstaat dus door een besparing op uitkeringen die na één jaar niet meer betaald hoeven te worden. Het gedragseffect dat ontstaat doordat werklozen eerder uitstromen naar werk, is gering.

5.2 Sectorale mobiliteit van werkzoekenden in het crisisjaar 2009²⁹

Baan-werkloosheid-baan-mobiliteit van werkzoekenden in beeld

Vinden mensen na werkloosheid vaak een baan in de eigen sector? Of vinden zij vooral werk in een andere sector dan waaruit men werkloos raakte? Het onderzoek 'Sectorale mobiliteit van werkzoekenden in het crisisjaar 2009' van UWV WERKbedrijf gaat in op dit soort vragen³⁰. De antwoorden zijn belangrijk om inzicht te krijgen in de dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt. Ook kunnen werkcoaches het onderzoek gebruiken om een beter beeld te krijgen van de

Tabel 5.3 Verwachte besparingseffecten op het uitkeringsvolume door verkorting WW tot één jaar op basis van huidige WW patronen

type effect	omvang
volume-effect	- 34,4%
gedragseffect: versneld tempo werkherleving	- 11,7%
gedragseffect: piek rond einde WW	< 0,1%
totaal van onderzochte besparingseffecten	- 42,1%

Tabel 5.4 Omvang van de onderzoeksgroep, 2009

baan voorafgaand aan werkloosheid	baan na werkloosheid		
	bekend	onbekend	totaal
bekend	239.339	90.675	330.014
onbekend	52.637	105.342	157.979
totaal	291.976	196.017	487.993

²⁸ In een nog te verschijnen UWV-kennismemo zal nader ingegaan worden op de gehanteerde methodiek en zullen tevens resultaten van de modelschatting en de simulatie gepresenteerd worden.

²⁹ Deze paragraaf is een bijdrage van de afdeling Arbeidsmarktinformatie van UWV WERKbedrijf.

³⁰ Zie: <http://www.uwv.nl/overuwv/kennis-publicaties/kennis/onderzoeksrapporten.aspx>

sectoren die veel kansen bieden voor werkzoekenden. De werkcoaches kunnen de sectorale mobiliteit van werkzoekenden stimuleren door meer nadruk te leggen op hun competenties die ook in andere sectoren tot hun recht kunnen komen. Daarmee vergroten werkzoekenden hun kansen op de arbeidsmarkt.

Voor dit onderzoek vond koppeling van informatie over werkzoekenden en werkenden op persoonsniveau plaats. Het is de eerste keer dat deze koppeling tot stand kon worden gebracht. Immers, met de fusie van CWI en UWV zijn de werkzoekendenregistratie van CWI en de Polisadministratie van (onder andere) werknemers van UWV binnen één organisatie ter beschikking gekomen. We willen benadrukken dat het onderzoek een momentopname geeft: het biedt inzicht in de sectorale mobiliteit van werkzoekenden in een periode van laagconjunctuur. De uitkomsten zullen in een hoogconjunctuur anders zijn.

Intersectorale en intrasectorale mobiliteit

De koppeling van de gegevensbestanden maakt het mogelijk om werkzoekenden te volgen in de tijd. Daarmee kunnen we nagaan uit welke sectoren de werkzoekenden afkomstig zijn en in welke sectoren ze werk vinden.

Deze stromen van werkzoekenden van en naar sectoren zijn in te delen in twee categorieën:

- Werkzoekenden die in een *andere* sector werk vinden dan de sector waarin ze vóór hun werkloosheid werkten, zijn *intersectoraal* mobiel.
- Werkzoekenden die in *dezelfde* sector werk vinden als de sector waarin ze vóór hun werkloosheid werkten, zijn *intrasectoraal* mobiel.

Baanhistorie bekend van de helft van de werkhervatters

In 2009 waren er 488.000 uitschrijvingen bij het WERKbedrijf. De helft daarvan (240.000 personen konden) konden we opnemen in het onderzoek, omdat te achterhalen was waar ze vóór en na inschrijving werkzaam waren. Van de uitgestroomde werkzoekenden die buiten het onderzoek vallen, was van 53.000 mensen de baan vóór hun werkloosheid onbekend. Hiervoor zijn verschillende oorzaken. Ten eerste is de Polisadministratie pas recent ter beschikking gekomen. De baangegevens van werkzoekenden die al enkele jaren werkloos zijn, zijn daarom niet altijd te achterhalen. Daarnaast hebben niet alle werkzoekenden een (recent)

arbeidsverleden, bijvoorbeeld schoolverlaters of huisvrouwen. Werkzoekenden die als zelfstandigen werkten zijn ook niet terug te vinden in de Polisadministratie, aangezien hierin alleen werknemers zijn geregistreerd. Verder vallen 91.000 werkzoekenden buiten de onderzoeksgroep, omdat er geen baan na uitschrijving bij UWV WERKbedrijf werd gevonden in de Polisadministratie. Hiervoor kunnen verschillende oorzaken zijn, zoals: automatische uitschrijving van werkzoekenden die hun inschrijving niet op tijd verlengden, ziekte (waardoor men in de Ziektewet komt), werkhervatting als zelfstandige en het starten van een opleiding. Van nog eens 105.000 personen waren zowel voor als na inschrijving als werkzoekende geen baangegevens in de Polisadministratie te vinden.

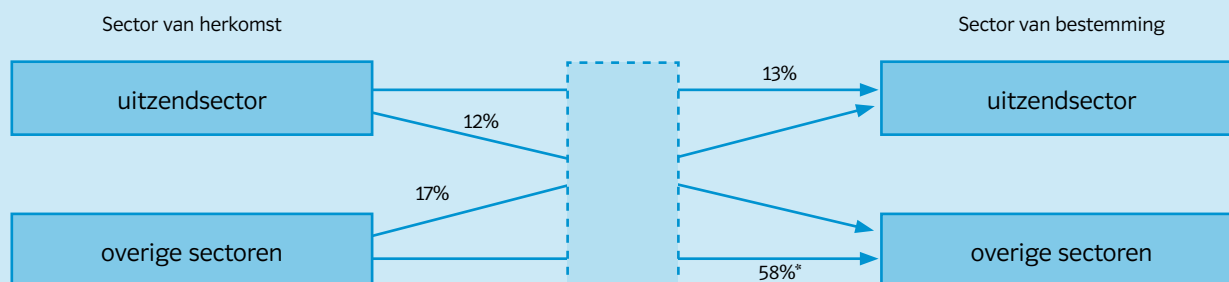
Omvang van de mobiliteit verschilt per sector

De omvang van intersectorale mobiliteit in de groep van de informatie bekend was, is 64%. Anders gezegd: 64% van de uitgestroomde werkzoekenden gaat in een andere sector werken dan de sector van herkomst. Van die 64% gaat 17% van de werkzoekenden via een uitzendbedrijf aan het werk en vindt 47% werk in een andere sector. De resterende 36% vindt werk in dezelfde sector als die vóór de periode van werkloosheid. Tussen de sectoren bestaan grote verschillen in mobiliteit. De intersectorale mobiliteit loopt uiteen van 27% in de sector visserij tot 96% in de sector vervoer NS.

Uitzendsector cruciaal voor werkzoekenden

In omvang spelen uitzendbedrijven een hoofdrol bij het vinden van een baan voor werkzoekenden: 60.100 werkzoekenden worden werkloos uit de uitzendsector, terwijl 72.700 mensen er juist werk vinden. Daarmee bieden uitzendbedrijven de meeste kansen voor werkzoekenden. Zoals te verwachten zijn de baan-werkloosheid-baanbewegingen tussen de uitzendsector en de andere sectoren groot, zowel van de uitzendsector naar andere sectoren als andersom. In totaal is 42% van alle baan-werkloosheid-baanbewegingen gerelateerd aan de uitzendsector. Voor werkzoekenden die via een uitzendbaan gaan werken, zijn er dus zeker kansen om ook in andere sectoren aan de slag te komen. Immers, bijna de helft van de werkzoekenden die uit de uitzendsector afkomstig is, gaat werken in een andere sector.

Figuur 5.1 Sectorale mobiliteit en de uitzendsector in 2009



* De 58% bestaat uit 36% van de werkzoekenden die in een andere sector gaat werken als de sector van herkomst en 22% van de werkzoekenden die in dezelfde sector als voorheen gaan werken.

Leeftijd	herkomst		bestemming		saldo
	aantal	aandeel	aantal	aandeel	
<i>meest kansrijke sectoren (positief saldo)</i>					
uitzendbedrijven	60.092	25,1%	72.656	30,4%	12.564
gezondheid, geestelijke en maatschappelijke belangen	18.195	7,6%	24.885	10,4%	6.690
overheidssectoren	8.648	3,6%	12.254	5,1%	3.606
werk en (re)integratie	1.922	0,8%	4.153	1,7%	2.231
reiniging	6.179	2,6%	6.766	2,8%	587
<i>minder kansrijke sectoren (negatief saldo)</i>					
metaal- en technische bedrijfstakken	13.375	5,6%	9.810	4,1%	-3.565
detailhandel en ambachten	13.733	5,7%	11.501	4,8%	-2.232
bouwbedrijf	6.874	2,9%	4.673	2,0%	-2.201
metaalindustrie	3.493	1,5%	1.439	0,6%	-2.054
overig goederenvervoer te land en in de lucht	5.890	2,5%	4.013	1,7%	-1.877
overige sectoren	100.938	42,2%	87.189	36,4%	-13.749
totaal	239.339	100%	239.339	100%	0

Naast uitzendsector ook collectieve sector kansrijk voor werkzoekenden

Tabel 5.5 laat zien hoeveel werkzoekenden uit een sector werkloos zijn geworden en hoeveel werkzoekenden er werk vinden. Een positief saldo (laatste kolom) geeft aan dat de sector kansen biedt voor werkzoekenden. Een negatief saldo wijst op weinig kansen voor werkzoekenden. In de tabel zijn de sectoren opgenomen met de grootste positieve en negatieve saldi. De tabel laat zien dat, naast de uitzendsector, vooral de collectieve sector veel kansen biedt voor werkzoekenden in 2009. De minst kansrijke sectoren in 2009 zijn de sectoren die sterk getroffen zijn door de economische crisis, zoals de metaal- en technische bedrijfstakken, detailhandel en ambachten, en bouwbedrijven.

Factoren die de omvang van de sectorale mobiliteit bepalen

Waarom wisselt de ene werkzoekende van sector en de andere niet? Verschillende factoren zijn onderzocht met behulp van een econometrisch model. Daaruit blijken de volgende kenmerken een significante invloed te hebben op het wisselen van sector (in aflopende volgorde van belangrijkheid): sector van herkomst, beroep, leeftijd, salaris voor werkloosheid, werkloosheidsduur, opleidingsniveau, woonregio en geslacht.

De grote invloed van de herkomstsector heeft verschillende oorzaken:

- Het *actuele perspectief* van de sector is bepalend voor de omvang van sectorale mobiliteit. Werkzoekenden uit sectoren die een zware economische klap hebben gehad, keren minder vaak terug in dezelfde sector. Zo vindt 69% van alle werkzoekenden uit de sector metaal- en technische bedrijfstakken (de kleine metaalbedrijven) werk in een andere sector. Voor werkzoekenden uit de detailhandel is dit percentage 71%. Van de werkzoekenden uit de metaalindustrie (de grote metaalbedrijven) gaat zelfs 90% werken in een andere sector.

- De *seizoensgevoeligheid* van sectoren is eveneens van invloed op de omvang van de sectorale mobiliteit. In sectoren met een hoge seizoenswerkloosheid wordt relatief weinig gewisseld van sector (figuur 5.2). De werkzoekenden vertrouwen er kennelijk op dat de werkgelegenheid vanzelf weer aantrekt als het drukke seizoen begint. Dit geldt bijvoorbeeld voor de visserij en culturele instellingen (met name omroepverenigingen en pretparken).
- Ook de *omvang van de sector* van waaruit men werkloos wordt, bepaalt de mate van mobiliteit. Zo wisselen werkzoekenden uit de sector gezondheid, geestelijke en maatschappelijke belangen weinig van sector. Dit zal grotendeels te danken zijn aan het goede perspectief in deze sector. Maar de grote omvang van deze sector met 1,2 miljoen werknemers zorgt er ook voor dat er minder intersectorale mobiliteit is. Binnen de zorgsector vallen onder andere bejaardentehuizen, apotheken, de GGZ en de kinderopvang. Bovendien zijn in deze sector veelal specifieke vaardigheden nodig, zoals bij het beroep operatiezuster en medisch assistent.

De *kenmerken van de werkzoekende* zelf zijn van invloed op de mobiliteit:

- Ouderen en mannen keren vaker terug naar dezelfde sector dan jongeren en vrouwen.
- Naarmate de opleiding hoger is, wisselen werkzoekenden vaker van sector.
- De relatie tussen het beroep en het wisselen van sector duidt op een effect van gevraagde competenties (figuur 5.3). Werkzoekenden met een (para)medisch of pedagogisch beroep wisselen bijvoorbeeld weinig van sector. Een ziekenhuis dat op zoek is naar verpleegkundigen kan immers geen werkzoekenden aannemen als zij de vereiste vooropleiding niet hebben. Aan de andere kant wisselen werkzoekenden met economisch-administratieve beroepen juist relatief vaak van sector. Deze beroepsgroep is niet gebonden aan specifieke sectoren, maar komt in vrijwel alle sectoren voor.

- Kortstondig werkzoekenden hebben meer kans om terug te keren in dezelfde sector dan werkzoekenden die 6 maanden tot 2 jaar werkloos zijn. Werkgevers hebben vaak een voorkeur voor kortstondig werkzoekenden, aangezien hun kennis en ervaring up-to-date is. Dat kan een verklaring zijn waarom ze vaker terugkeren in dezelfde sector. Opvallend is dat langdurig werkzoekenden (2 jaar of langer) meer kans maken om in dezelfde sector terug te komen dan de middengroep. Hierbij moet echter opgemerkt worden dat de langdurig werkzoekenden een veel lagere kans op werk (zowel in dezelfde als in een andere sector) hebben dan werkzoekenden met een kortere werkloosheidsduur.

De kenmerken van de baan die men had vóór de werkloosheid, spelen ook een rol bij de omvang van de sectorale mobiliteit: hoe hoger het salaris was, hoe minder vaak men van sector wisselt. Dit is opvallend, omdat de hoogte van het salaris positief gecorreleerd is met het opleidingsniveau en een hogere opleiding juist leidt tot meer sectorwisselingen. De invloed van het salaris van vóór de werkloosheid is wel groter dan de invloed van het opleidingsniveau. Dit zal betekenen dat hoogopgeleide starters met een nog laag salaris vaak van sector wisselen, terwijl ervaren hoogopgeleiden met een hoog salaris vaker terugkeren in dezelfde sector.

Tot slot is de sectorale mobiliteit afhankelijk van de arbeidsmarktstructuur in de woonregio. Een werkzoekende die in het noorden of zuidoosten van ons land woont, wisselt minder vaak van sector dan een werkzoekende die nabij

de Randstad woont. In de regio's nabij de grote steden is de sectorstructuur gevarieerder en zijn de reisafstanden kleiner, zodat men er makkelijker voor kiest om in een andere sector te gaan werken (zie figuur 5.4).

Arbeidsvoorwaarden zijn verschillend voor en na werkloosheid

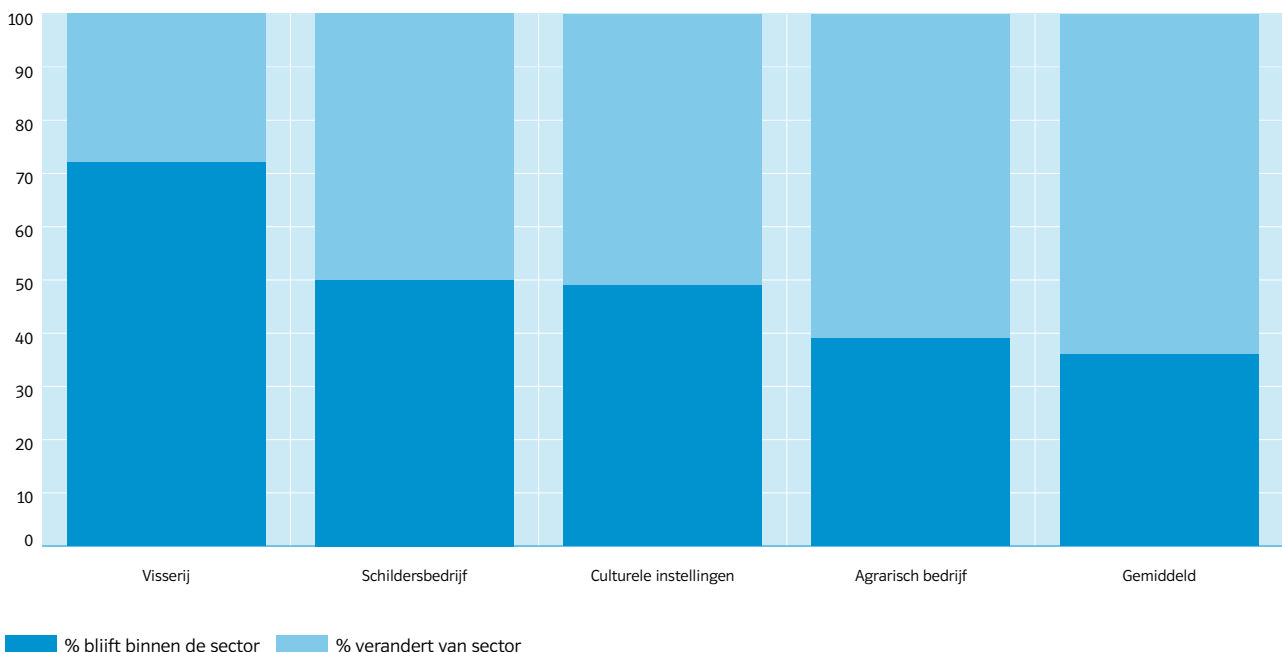
De groep werkzoekenden die wisselt van sector, had voor de werkloosheidsperiode betere arbeidsvoorwaarden dan de groep die in dezelfde sector blijft werken. De werkloosheidsperiode heeft voor beide groepen duidelijke gevolgen voor de baan waarin men het werk hervat: de nieuwe baan is vaker voor bepaalde tijd en het loon is lager.

De werkloosheidsperiode heeft voor de intersectoraal mobiele werkzoekenden de grootste negatieve gevolgen. Het switchen van sector is mogelijk een gedwongen keuze die werkzoekenden maken, omdat ze weinig kans hebben op een baan met dezelfde arbeidsvoorwaarden als voorheen.

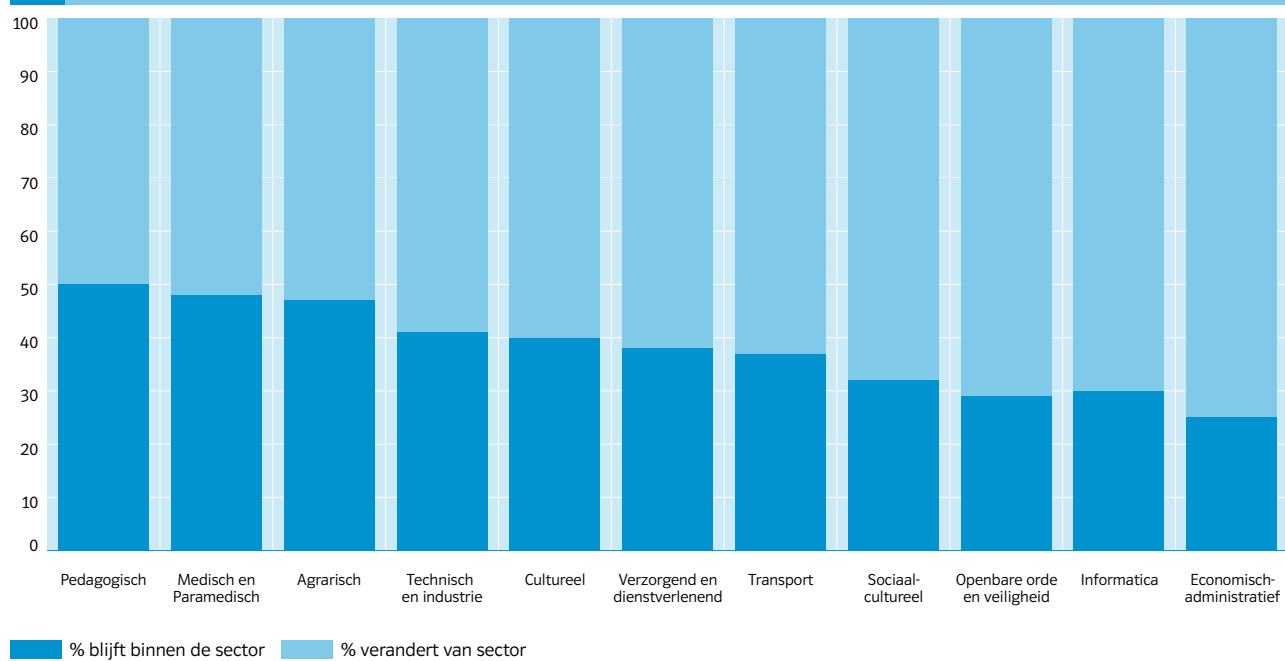
Werklozen die ook buiten de eigen sector kijken vergroten hun kansen op werk

Het stimuleren van intersectorale mobiliteit biedt meer kansen op een baan. Als werkzoekenden zich niet alleen richten op de sector waarin ze al hebben gewerkt, maar ook verder kijken op de arbeidsmarkt, dan vergroten ze daarmee hun arbeidsmarkt. Dat leidt tot meer kansen op werk. UWV WERKbedrijf kan intersectorale mobiliteit stimuleren door meer nadruk op de competenties van de werkzoekende te leggen, die immers niet alleen nuttig zijn in de sector waar men het laatst gewerkt heeft, maar ook in andere sectoren.

Figuur 5.2 Sectorale mobiliteit van enkele seizoensgevoelige sectoren in 2009



Figuur 5.3 Sectorale mobiliteit naar beroepsklasse in 2009



Figuur 5.4 Sectorale mobiliteit naar arbeidsmarktregio in 2009

