



Opdrachtgever

UWV



Opdrachtnemer

UWV / J. Kok (red.) m.m.v. P. de Beer,
H. Bosselaar, Ph. de Jong ... [et al.]

Onderzoek

Kennis voor beleid en uitvoering van
sociale zekerheid

Startdatum – 1 september 2009

Einddatum – 1 september 2009

Categorie

Algemeen

Kennis voor beleid en uitvoering van sociale zekerheid

Conclusie

Sociale zekerheid is ingebed in de nationale samenleving. Zij heeft invloed op een aantal terreinen van de samenleving en omgekeerd hebben diverse terreinen invloed op de rol die de sociale zekerheid speelt en op de omvang ervan. Zo zijn er bijvoorbeeld belangrijke sociale interacties tussen sociale zekerheid, gezondheidszorg, onderwijs, economie, participatie en emancipatie. Kennis speelt tegenwoordig een meer prominente rol in de samenleving, wat bijvoorbeeld tot uitdrukking komt in het begrip kenniseconomie. Zo ook neemt de kennis aan belang toe bij de sociale zekerheid. Deze bundel handelt over kennis en sociale zekerheid, waarbij de focus primair is gericht op de uitvoering van de sociale zekerheid. Aan de orde komen zaken als volumeontwikkelingen en de effectiviteit van re-integratie.

Bron: Bibliotheek SZW

Link naar bestand

<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/s4lt3m9e>

Kennis voor beleid en uitvoering van sociale zekerheid

onder redactie van Jos Kok
Kenniscentrum UWV



VOOR RE-INTEGRATIE EN TIJDELIJK INKOMEN

Kennis voor beleid en uitvoering van sociale zekerheid

Met een voorwoord van Titus Livius, directeur Strategie, Beleid en Kennis van UWV.

Onder redactie van Jos Kok, kenniscentrum UWV.

Met medewerking van

Prof. Dr. Paul de Beer (UvA)
Mr. Dr. Hans Bosselaar (Meccano)
Prof. Dr. Philip de Jong (UvA/Ape)
Drs. Joeri Kapteijns (SZW)
Prof. Dr. Jaap de Koning (EUR/SEOR)
Prof. Dr. Frans Nijhuis (UM)
Drs. Maarten Ruys (voorm. SG SZW)
Prof. Dr. Joop Schippers (UU/OSA)

Rene van Deynen (UWV/SBK)
Fred Paling (UWV/AG)
Anita Strockmeijer (UWV/WERKbedrijf)
Alberto Vasconcellos (UWV/K&S)
Gerard Vlaanderen (UWV/SBK)

De kennisadviseurs van het kenniscentrum UWV

Ed Berendsen
Katinka van Brakel
Carla van Deursen
Harriët Havinga
Han van der Heul
Peter Hilbers
Jos van Loo
Bob Meijs
Henny Mulders
Peter Rijnsburger
Britt Spaan
Margreet Stoutjesdijk
Ischa van Straaten
Gwendid v.d.Voort v.d. Kleij

Amsterdam
September 2009

Inhoud

Voorwoord

1.	Kennis voor Sociale Zekerheid: wat, waarom, hoe	1
1.1	Welke kennis is van belang.	1
1.2	Vergaarde kennis en het gebruik ervan	3
1.3	Uitdagingen voor de toekomst	11
1.4	Eisen aan de kennisfunctie	14
1.5	Conclusies en leerpunten	17

DEEL I

Wat weten we al en wat moeten we nog weten over omvang en samenstelling volumes

2.	Volumeontwikkelingen in Sociale Zekerheid en hun achtergronden	23
2.1	WW	23
2.2	Doorstroom na de maximale uitkeringsduur WW naar de Bijstand, NUG of werk	32
2.3	Ziektewet	36
2.4	WIA/WAO	43
2.5	Wajong	53
2.6	Reflectie op volumeontwikkelingen	66

DEEL II

Wat weten we al en wat moeten we nog weten: wat kunnen we het beste doen voor de klanten

3.	Re-integratie: wat werkt voor wie wanneer?	77
3.1	Probleemschets	77
3.2	Netto effectiviteitonderzoek	81
3.3	Hoe verder? Naar een vakgebied re-integratiekunde!	98
3.4	Reflectie op re-integratie: wat werkt voor wie wanneer	105
4.	Arbeidsmarkt, werkgevers en bedrijfsorganisatie	109
4.1	De werkgever centraal	109
4.2	De arbeidsmarkt in 2009: een korte schets	110
4.3	Verwachtingen voor de toekomst	114
4.4	Weten we genoeg over de arbeidsmarkt?	117
4.5	Overwegingen van de werkgever	118
4.6	Aanpassingen in bedrijfsorganisaties	124
4.7	Reflectie op arbeidsmarkt, werkgevers & bedrijfsaanpassingen	131
5.	Klantaspecten	137
5.1	Klantoriëntatie UWV	138
5.2	Klantsignalen	139

5.3	Klantsignaalmanagement en leren van klantsignalen	146
5.4	Hoe klantsignalen te waarderen	153
5.5	Slotopmerkingen	160
5.6	Reflectie op klantaspecten	162

DEEL III

Gebruik van kennis

6.	Gebruik van kennis	171
6.1	Werkaanbod en bedrijfsbegroting	171
6.2	Het Wajong dossier	177
6.3	Bemiddelen en re-integreren	183
6.4	Klantbenadering	188
6.5	Beleid en Kennis: de haas en de schildpad?	193
6.6	Reflectie op gebruik van kennis	202

DEEL IV

Uitdagingen van de toekomst

7.	Lijnen naar de toekomst	213
7.1	Inleiding	213
7.2	Activering en arbeidsparticipatie	214
7.3	Globalisering en tertiaïrisering	220
7.4	Opscholing, upgrading en voortgaande technologische ontwikkeling	223
7.5	Individualisering en privatisering	226
7.6	Flexibilisering en flexicurity	228
7.7	Conclusies	234
7.8	Reflectie op lijnen naar de toekomst	238
8.	Sociale zekerheid, economische en demografische ontwikkelingen	243
8.1	Inleiding	243
8.2	Demografische ontwikkeling	246
8.3	Economie structureel	250
8.4	Conjuncturele elementen van de economie	252
8.5	Invloed van beleid op uitkeringen, gegeven de economische ontwikkeling	255
8.6	Wat te verwachten voor de regelingen in komende 5 à 10 jaar	261
8.7	Reflectie op sociale zekerheid, economische en demografische ontwikkeling	265
9.	Vraagstukken voor Sociale Zekerheid in de toekomst	269
9.1	Inleiding, waargenomen tendensen en hun gevolgen	269
9.2	Klant en participatie	271
9.3	Mogelijke rollen voor de sociale zekerheid	275
	Bijlage Gebruikte afkortingen en acroniemen	284

Voorwoord

Wie oude kennis koestert en voortdurend nieuwe vergaart, mag een leraar van anderen zijn

Confucius

Dit boek is het resultaat van vijf jaar kennisvergaring door het Kenniscentrum UWV, onder leiding van Jos Kok. Het toont hoe ver het Kenniscentrum is gekomen in termen van inzichten, het laten neerslaan van kennis in publicaties en het participeren in onderzoeksnetwerken. Het boek onderstreept ook het belang van het Kenniscentrum voor UWV als maatschappelijke organisatie, werkzaam voor mensen met mensen, met de ambitie om te leren en steeds beter te worden.

Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) is een organisatie met een maatschappelijke opdracht: 'Wij stimuleren werken. Als voor mensen werken onmogelijk is, zorgen wij snel voor tijdelijk inkomen.' UWV levert de beroepsbevolking en werkgevers diensten op het gebied van werk, uitkeren, sociaalmedische beoordelingen en gegevensverkeer. UWV fungeert daarbij als publiek vangnet en is complementair aan hetgeen burgers en sociale partners zelf aan zekerheid en ondersteuning kunnen organiseren. UWV voert bovendien uitsluitend publiek gegeven opdrachten uit, besteedt veel aandacht aan het verantwoorden van budgetten en resultaten en realiseert zich dat zijn 'klanten' afhankelijk zijn van zijn dienstverlening.

Het maatschappelijke karakter van UWV komt ook tot uitdrukking in de ambitie om steeds beter te worden voor de klant, tegen steeds lagere kosten. Maatschappelijke waardering is een belangrijke drijfveer om de uitvoering te monitoren, hiervan te leren en verbeteringen aan te brengen. UWV ontvangt een - waarschijnlijk unieke - stroom aan opdrachten, wensen en waarderingen van bewindspersonen, klanten, ministeries, toezichthouders, de Tweede Kamer, de pers en een reeks publieke en private stakeholders.

Het Kenniscentrum UWV levert op vele manieren een bijdrage aan de maatschappelijke opdracht van UWV. Door het vroegtijdig signaleren en analyseren van ontwikkelingen als de instroom in de Wajong en de doorstroom vanuit het Vangnet-ZW in de WIA. Door vanuit de directie Strategie, Beleid en Kennis bij te dragen aan de beleidsontwikkeling van het ministerie van SZW. Door het lerend vermogen van UWV te versterken, bijvoorbeeld via onderzoek naar de effectiviteit van re-integratieondersteuning. Door onderzoeksvragen te toetsen bij andere organisaties en te laten landen in een toegankelijke kennisagenda. Door resultaten van onderzoek te publiceren in de UWV Kwartaalverkenning (UKV). Door onderzoek te subsidiëren dat van belang is voor het domein van werk en inkomen en door organisaties als RWI en IWI toegang te geven tot onderzoeksgegevens. Deze handelingswijze krijgt overigens nu ook buiten UWV navolging, wat hopelijk bijdraagt aan meer transparantie en een efficiënte inzet van onderzoeksmiddelen.

Na de maatschappelijke opdracht nu een tweede invalshoek: sociale zekerheid is mensenwerk. UWW'ers bedienen ca. 2 miljoen klanten als werkzoekenden, werkgevers en uitkeringsgerechtigden. De aard van het werk vereist dat UWW kan beschikken over professionals zoals verzekeringsartsen, arbeidskundigen en werkcoaches. Zij treden met veel handelingsruimte een klant tegemoet. Onafhankelijke oordeelsvorming en ruimte voor maatwerk moeten leiden tot resultaten: meer mensen aan het werk dan zonder begeleiding het geval zou zijn geweest, snel geholpen klanten, tevreden klanten. Bovendien gaat professionaliteit samen met een gedrevenheid om steeds betere diensten te verrichten. Professionaliteit kan dan ook niet zonder kennis. Kennis als resultante van jarenlange opleidingen, verrijkt met inzichten vanuit de uitvoeringspraktijk. Het Kenniscentrum UWW ondersteunt onze professionals door inzichtelijk te maken wat werkt voor wie en wanneer en door bij te dragen aan methodisch handelen. Het Kenniscentrum werkt daarbij samen met expertisecentra en opleiders binnen de kernfuncties van UWW en experts buiten UWW.

Het Kenniscentrum UWW verricht al dit werk met circa vijftien fte medewerkers, een prestatie van formaat. Het Kenniscentrum wordt hiertoe mede in staat gesteld door de bijzondere positionering: dicht bij de uitvoering, dicht bij beleid en bestuur, onafhankelijk. Als het Kenniscentrum UWW al niet bestond zou het uitgevonden moeten worden. Wat ook helpt is de gerichtheid op samenwerking met andere onderzoekers en de beschikbaarheid van een (bescheiden) onderzoeksbudget. Maar het allerbelangrijkste 'kapitaal' vormen de medewerkers en Jos Kok, als hoofd van het Kenniscentrum. Zij combineren diepgaande kennis van de uitvoering en materiewetten met kennis van onderzoeksmethodieken, evenals een groot netwerk. Zij hebben de afgelopen vijf jaar het Kenniscentrum opgebouwd en in positie gebracht.

Jos ging het Kenniscentrum voor, stimuleerde en leerde. Hij neemt nu afscheid vanwege zijn pensionering. Op hem richt zich het citaat boven dit voorwoord. Ook gaat dit boek over hem, maar niet in de zin dat hij er als persoon in figureert. Wel in de zin dat dit boek alleen geschreven kon worden dankzij zijn jarenlange inzet om UWW te voorzien van een team hoogwaardige onderzoekers, dat in staat is kennis te verzamelen en erover te publiceren en een florerend netwerk te onderhouden. Jos, je bent een leraar geweest voor anderen en daarvoor is UWW je dankbaarheid verschuldigd. Graag spreek ik ook mijn dank uit aan al degenen die hebben bijgedragen aan deze publicatie. Tot slot wens ik u als lezer toe dat u de kennis die de afgelopen jaren door het Kenniscentrum UWW is vergaard zult koesteren en u dankzij dit boek ook nieuwe kennis vergaart.

Titus Livius
Directeur Strategie, Beleid, Kennis
UWW

1. Kennis voor Sociale Zekerheid: wat, waarom, hoe

Jos Kok¹

Sociale zekerheid is ingebed in onze samenleving. Zij heeft invloed op een aantal terreinen van de samenleving en omgekeerd hebben diverse terreinen invloed op de rol die de sociale zekerheid speelt en op de omvang ervan. Zo zijn er bij voorbeeld belangrijke interacties tussen sociale zekerheid, gezondheidszorg, onderwijs, economie, participatie en emancipatie. Kennis speelt tegenwoordig een prominentere rol in de samenleving, wat bij voorbeeld tot uiting komt in het begrip kenniseconomie. Zo ook neemt kennis aan belang toe bij de sociale zekerheid. Over kennis en sociale zekerheid gaat deze publicatie, waarbij primair wordt gericht op de uitvoering van de sociale zekerheid; maar als afgeleide daarvan is de inhoud evenzeer van belang voor het beleid op dat terrein.

In dit inleidende hoofdstuk geven we het 'wat, waarom en hoe' aan met betrekking tot de kennis die we in deze publicatie behandelen. In paragraaf 1.1 wordt beschreven welke kennis hier aan de orde is, en in paragraaf 1.4 welke eisen aan de kennis, het programmeren en uitvoeren ervan worden gesteld. Bovendien wordt een overall beeld geschetst van wat in de volgende hoofdstukken wordt behandeld. Wat we zoal weten (paragraaf 1.2) en wat de toekomst aan eisen in petto kan hebben (paragraaf 1.3), waarbij we benadrukken dat het gebruik van kennis wezenlijk is. Tot slot wordt op hoofdlijnen in paragraaf 1.5 aangestipt wat we uit een en ander kunnen leren.

1.1 Welke kennis is van belang.

Kennis wordt heden ten dage beschouwd als productiefactor; het is inmiddels zelfs de belangrijkste productiefactor geworden waarvan de productiviteit nog kan toenemen. Kennis is vooral gericht op welke producten gemaakt kunnen worden en hoe dat te doen. Van oudsher in de landbouw en de maakindustrie, maar gaandeweg ook in de dienstensector en in het publieke domein. In dit publieke domein moet kennis bijvoorbeeld helpen bij beantwoording van de vraag welk beleid we willen gaan voeren, welke diensten we aan de burgers het beste kunnen leveren; hoe we dat moeten of kunnen doen; wat we van de burgers (kunnen) eisen. Bij de publieke zaak spelen vele, soms tegengestelde, belangen. Dat vergroot nog meer dan elders de noodzaak van het gebruik van objectieve en transparante kennis. Een onafhankelijke maar wel betrokken opstelling van de kenniswerkers is daarom geboden. Sleutelwoorden met betrekking tot kennis zijn verder: creëren, vergaren, delen en gebruiken van kennis.

Kennis speelt ook een belangrijke rol voor UWV als publieke uitvoerder van werknemersverzekeringen, re-integratie en arbeidsbemiddeling. UWV kan kennis gebruiken voor zijn belangrijke taken: zijn klanten op een bevredigende wijze weer aan het werk te helpen, naast het beoordelen van deze klanten voor hun recht op een uitkering en het verzorgen van die uitkering.

¹ Jos Kok is tot september 2009 hoofd van het kenniscentrum UWV

Als wettelijke uitvoerder wil UWW namelijk vooral weten:

- hoeveel mensen en wat voor mensen moeten worden geholpen: de (verwachte) omvang en samenstelling van de klantenpopulatie;
- wat het beste voor die mensen gedaan kan worden; dit komt vanuit een andere kant bezien, neer op het beantwoorden van de vraag: wat is het (verwachte) effect van het handelen? Bij de hulp naar werk, en met betrekking tot hoe de klant de dienstverlening van UWW ervaart en beoordeelt.

Het antwoord op deze vragen is ook afhankelijk van de context waarin we ons bevinden. Hierbij moeten we vooral denken aan de ontwikkelingen van economie en arbeidsmarkt, aan het gedrag van de werkgevers en aan het overheidsbeleid ter zake van de sociale zekerheid en de sociale zekerheid beïnvloedende terreinen. Bovendien heeft de maatschappelijke omgeving waarin we ons bevinden, zijn invloed. Kennis van deze gebieden en van de invloed ervan op het sociale domein is dus onontbeerlijk.

Kennis gebruikt een organisatie om goed te kunnen anticiperen en te leren van eigen en andermans activiteiten. Dit geldt ook voor UWW. Dan kan het een lerende organisatie zijn, die ook goed is voorbereid op de toekomst. Hiervoor is een adequate articulatie en beantwoording van relevante kennisvragen nodig. Een apart ingerichte kennisfunctie is hierbij actief². Om de noodzakelijke onafhankelijkheid van de kennisontwikkeling zo veel mogelijk te waarborgen en om te kunnen profiteren van een concentratie van expertise is dit ondergebracht in een aparte eenheid: het Kenniscentrum van UWW. Om er voor te zorgen dat de kennis betrokken is bij en voldoende gericht is op beleid en uitvoering, is dit Kenniscentrum niet geïsoleerd gepositioneerd maar een zelfstandig onderdeel van de UWW-stafdirectie Strategie, Beleid en Kenniscentrum.

De belangrijkste bevindingen die het kenniscentrum UWW op de boven beschreven gebieden heeft opgedaan, worden in de hoofdstukken 2 t/m 5 van deze publicatie beschreven. In de hoofdstukken 7, 8 en 9 wordt ook gekeken naar wat de toekomst voor de sociale zekerheid in petto kan hebben. Wat de uitdagingen daarvan zijn, welke scenario's denkbaar zijn. Welke kennis je moet vergaren om daar optimaal op te anticiperen. Uiteraard wordt in deze publicatie ook aandacht besteed aan het doel waarvoor kennis wordt gegenereerd; namelijk het gebruik ervan door beleid en uitvoering. Dat behoort centraal te staan, ook tot uiting komend in de plaats ervan in deze publicatie: midden in dit boek (in hoofdstuk 6).

De paragrafen van dat hoofdstuk zijn geschreven door gebruikers binnen UWW; de overige hoofdstukken door kennisadviseurs van het kenniscentrum. Het is een aanzienlijke verrijking dat hoofdstukken worden afgesloten met een reflectieparagraaf waarin deskundigen van buiten UWW die hun sporen op het behandelde terrein hebben verdiend, hun licht op de behandelde problematiek laten schijnen.

Alle informatie, analyses en meningen zijn van de auteurs en vanuit de kennisoptiek tot stand gekomen. Zij zijn bedoeld ter ondersteuning van (toekomstig) beleid en uitvoering. Het gaat niet om reeds ingenomen beleidsstandpunten van UWW.

² *Iedereen werkt met kennis en ook iedereen genereert kennis. Hier gaat het om kennis die zo ingewikkeld is dat je daar experts voor nodig hebt die (op onderdelen) meer weten dan de medewerkers in hun dagelijkse werkzaamheden gebruiken. Hier is dan concentratie van oopreepbare expertise voordelig; die concentratie biedt schaal- en synergievoordelen. In de steeds gecompliceerder wordende samenleving wordt dit gespecialiseerde kennissegment steeds groter.*

1.2 Vergaarde kennis en het gebruik ervan

Delen van kennis noodzakelijk

Kennis moet worden gebruikt. Kennis moet verder komen dan de boekenkast of het wetenschappelijk congres. Het moet dienen ter ondersteuning van de uitvoering, van het beleid, en van de vakontwikkeling van professionals. De geleverde kennisproducten moeten toepasbaar zijn in dienstverleningselementen dan wel implementeerbaar in beleid.

De kenniswerker staat daarom altijd voor de vraag: wat betekenen die resultaten, wat kun je ermee, wat niet, enzovoort. Daarvoor is naast een adequate definitie van kennisbehoeften van gebruikers een goede en begrijpelijke overdracht van de resultaten van onderzoek aan uiteindelijke gebruikers noodzakelijk. De kenniswerker moet zich inleven in de problematiek van uitvoering en beleid, en op een begrijpelijke manier de vergaarde kennis delen; op het juiste moment, met de juiste persoon, en in de juiste mate van detail.

Voorbeelden van gebruik kennis in UWV verband

In hoofdstuk 6 wordt een aantal voorbeelden uitgewerkt van het gebruik van de gegenereerde kennis voor beleid en uitvoering. Het hoofdstuk beschrijft de rol bij:

- Het anticiperen op het aantal te verwachten activiteiten, wat basis is voor de begroting van het bedrijf (paragraaf 6.1)
- De activiteiten in verband met het Wajongdossier (paragraaf 6.2)
- Het bemiddelen en re-integreren van de UWV klanten (paragraaf 6.3)
- Het beleid voor en de sturing van de klantbenadering (paragraaf 6.4)
- De interactie tussen kennis- en beleidsontwikkeling en de eisen die dit stelt (paragraaf 6.5).

Deze bijdragen komen van UWV medewerkers die bij verschillende onderdelen met dergelijke zaken bezig zijn. Hun bevindingen geven de voormalige Secretaris Generaal van SZW drs. Maarten Ruys en de plaatsvervangend directeur van de 'aansturingdirectie' drs. Joeri Kapteijns aanleiding om op grond van hun ervaringen op te merken dat naar hun oordeel de kennisontwikkeling weliswaar door signaleringen belangrijke onderwerpen agendeert, maar dat na deze agendering de noodzakelijke kennisuitbreiding op dat onderwerp vaak de dynamiek en het tempo van de beleidsontwikkeling en publiciteit niet kan volgen. Kennis verliest daardoor impact bij het formuleren van beleidsdoelstellingen. Tegen die achtergrond pleiten zij in hun reflectieparagraaf ook voor een echte samenwerking van de verschillende kennisgenererende instellingen van de op het gebied van werk en inkomen opererende partijen, waarbij de eigen agenda's niet langer dominant zijn en vertrouwen, transparantie en onafhankelijkheid wezenlijke karakteristieken zijn. Onderzoeksbudgetten en aantal kenniswerkers moeten hier wel toereikend zijn. Bovendien geven zij een aantal suggesties voor thema's die naar hun mening in de komende tijd hoog op de kennisagenda moeten staan.

1.2.1 (Verwachte) omvang en samenstelling van klantpopulatie

De volumeontwikkelingen van de verschillende sociale zekerheidswetten worden qua omvang en samenstelling voortdurend gemonitord en met behulp van analyses verklaard (zie hoofdstuk 2). Deze kennis vormt op zijn beurt ook de basis voor het ramen van toekomstige ontwikkelingen en het afgeven van relevante signalen (aandachtspunten) voor uitvoering en beleid.

Werkzaamheden en begroting

Paragraaf 6.1 geeft aan dat de onafhankelijke volumeramingen van het kenniscentrum UWV de belangrijke bron zijn waarop de benodigde werkzaamheden van het bedrijf UWV en daarmee de daarvoor noodzakelijke middelen worden geraamd. Zij vormen dus een basis bij de begrotingsbesprekingen van het zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) met de opdrachtgever, het ministerie van SZW. Transparantie en goed delen van de relevante kennis zijn essentieel maar niet eenvoudig, zo beoogt de auteur.

Deze ramingactiviteiten moeten niet alleen de volumes van de bestanden, zoals het aantal werklozen, behelzen, maar ook de in- en uitstroom ervan. Natuurlijk komen dan veel grotere aantallen in beeld. Hierbij speelt de effectiviteit van de re-integratie en bemiddeling een rol. Verder zijn de economische ontwikkeling en de beleidswijzigingen met betrekking tot de verschillende sociale zekerheidswetten (en beïnvloedende terreinen) uiteraard bepalende factoren (zie ook hoofdstuk 8). Het huidige tijdsgewricht met continu veranderende inzichten over de macro economische ontwikkeling leidt tot een extra dynamiek en hectiek op dit kennisgebied.

Het Wajongdossier

De prognoses die het kenniscentrum maakt van het aantal jong gehandicapten (de Wajongers), hebben de scherpste van de Wajongproblematiek geëtaleerd. Het bleek namelijk noodzakelijk deze prognoses voortdurend naar boven bij te stellen. Dat heeft dan ook bijgedragen aan de vergrote belangstelling van het beleid voor deze problematiek. De vergrote beleidsbelangstelling leidt ook tot veel ruis van ongefundeerde meningen; de een nog krasser dan de ander. Er was daarom alle aanleiding om verder te onderzoeken wie die Wajongers zijn, en in hoeverre zij in aangepaste vorm (op verschillende treden van een participatieladder) nog wel kunnen participeren. In paragraaf 6.2 wordt vanuit de optiek van de uitvoerder beschreven hoe de (in paragraaf 2.5) vergaarde kennis een belangrijke rol heeft kunnen spelen bij het intensieve proces voor beleid en uitvoering dat recentelijk doorlopen is bij dit Wajongvraagstuk.

Aan de zorgwekkend sterk gestegen Wajonginstroom die uit jongeren bestaat, heeft vooral een fors toegenomen instroom van jongeren uit het speciaal onderwijs bijgedragen. Daarnaast heeft de laatste jaren ook een sterke instroom vanuit bijstandsontvangers plaats gevonden. Onder druk van de grotere financiële verantwoordelijkheid vanwege de invoering van de WWB hebben gemeenten namelijk hun bijstandspopulatie gescreend op het feit of er geen cliënten tussen zitten die eigenlijk Wajonggerechtigd zouden zijn.

Wajongers zijn vrijwel allemaal volledig arbeidsongeschikt en niet in staat om zelfstandig loonvormende arbeid op het minimumloonniveau te verrichten. Met behulp van ondersteuning kunnen sommige Wajongers wel werkzaamheden verrichten. Door recent aangenomen nieuwe wetsvoorstellen, die qua filosofie overeenstemming vertonen met de WIA, wordt beoogd dit percentage verder te verhogen. De komende tijd zal vooral informatie verzameld moeten worden over de wijze waarop de beoogde effecten gerealiseerd worden. Ook zal gekeken moeten worden naar wat voor soort werk voor deze jongeren mogelijk is, en hoe zulke banen tot stand kunnen komen. Bovendien zal het vraagstuk van de beste diagnosemethodiek (met het oog op de vervulling van zulke banen) aandacht vragen.

De nieuwe wet heeft consequenties voor de nieuwe instroom. Maar daarnaast zal ook onderzocht moeten worden of en hoe het bestand nog verder geactiveerd kan worden. Ook dit roept dus een aantal kennisvragen op, om er achter te komen wat het beste gedaan kan worden.

Ook voor andere categorieën van UWV klanten leiden analyses van de recente ontwikkelingen tot belangrijke signalen.

Arbeidsongeschikten

Na jaren van voortdurende groei van het aantal arbeidsongeschikten is in het eerste decennium van de 21e eeuw een flink aantal wetswijzigingen aangebracht en de oude WAO vervangen door de nieuwe WIA. Hierbij is het accent meer komen te liggen op wat de persoon in kwestie nog kan en daarmee meer op activering dan op inkomensvoorziening. Dit ging gepaard met het verzwaren van de verantwoordelijkheid en het vergroten van financiële prikkels voor werkgevers en werknemers. Het devies is "werk boven uitkering". Dit beleid is effectief gebleken voor de volumeontwikkeling, zoals te zien is in paragraaf 2.4. De instroom in de huidige WIA is nog maar een fractie van die van de WAO in 2002. Het totaal aantal arbeidsongeschikten is aanmerkelijk lager dan in 2002 en zal in de komende jaren nog verder dalen. De genoemde terugval in aantal gaat ook gepaard met een andere samenstelling naar leeftijd en diagnose. Men is gemiddeld genomen ouder en alleen de 'ernstiger' gevallen komen nog in aanmerking.

De gunstige volumeontwikkelingen mogen er evenwel niet toe leiden dat de aandacht gaat verslappen. Er blijven immers nog belangrijke aandachtspunten en vragen over zoals:

- Kunnen bij een veel minder gunstige economische ontwikkeling dan die van de laatste jaren nog steeds zoveel mensen buiten de WIA poort worden gehouden; kunnen werkgevers ook in een economisch ongunstige situatie voldoende aangepast werk aanbieden?
- Bij jongeren is de duurzaamheid van volledige arbeidsongeschiktheid vaak niet goed te beoordelen. Dat leidt er toe dat van de volledig arbeidsongeschikten (80 tot 100% arbeidsongeschikt) in de WGA er relatief veel jonger zijn dan 45 jaar. Het lijkt geen twijfel dat deze groep extra aandacht zal vragen.
- Van de instroom in de WIA komt een onevenredig groot aandeel (namelijk bijna de helft) vanuit de vangnetgroep. Omdat de vangnetgroep qua eigenschappen en kansen ook aanmerkelijk blijkt af te wijken van de gewone werknemers vraagt dit om extra aandacht (zie paragraaf 2.3).

Vangnetters

Vangnetters zijn zieke werknemers die geen werkgever (meer) hebben. UWV moet voor deze mensen de ARBO-rol vervullen. De belangrijkste deelgroepen onder de vangnetters zijn uitzendkrachten, werknemers waarvan tijdens hun ziekte het arbeidscontract is afgelopen, en werklozen. Deze samenstelling wijst ook op een duidelijke invloed van de conjunctuur. Dat is evident voor het aantal werklozen, en dus ook de zieken daaronder. Het speelt ook bij het aantal uitzendkrachten, dat sterk stijgt aan het begin van een opgaande conjunctuur, en afneemt bij het begin van de neergang.

Deze groep vangnetters is - per definitie - al extra belemmerd door het feit dat ze geen werkgever hebben, die aan hen aangepast werk kan aanbieden waarmee ze weer gemakkelijker op gang kunnen komen. Bovendien blijkt deze groep (en dan met name de werklozen, en degenen van wie het dienstverband tijdens hun ziekte was beëindigd) in het algemeen door opleiding, ervaring, leeftijd en andere persoonsfactoren een zwakkere arbeidsmarktpositie te hebben. Dit roept natuurlijk de vraag op of selectie op dit soort kenmerken een rol speelt bij het aanbieden van tijdelijke en vaste contracten. Bovendien tekent zich maatschappelijk een tendens af naar meer flexibiliteit bij arbeidscontracten, die hier zijn invloed uitoefent. Kortom er is alle reden extra aandacht aan vangnetters te besteden. Te meer daar in deze groep het zogeheten draaideurverschijnsel pregnant naar voren komt; bijvoorbeeld als werknemers werkloos worden, vervolgens ziek, voor de WIA-poort komen, afgewezen voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering, in de WW komen, om daarna weer ziek enz. Veel vangnetters zijn dan ook al eerder klant geweest van UWV.

Ontslagwerklozen

Het overgrote deel van de WW'ers verlaat binnen één jaar die regeling, naar werk, bijstand of anderszins. Het is daarom gewenst snel te kunnen achterhalen wie een geringe werkhervattingkans hebben en dus een grote kans om langer in de WW te blijven (of naar de bijstand door te stromen). Zij vooral hebben re-integratiehulp nodig van UWV. Om dat proces zo efficiënt en effectief mogelijk in te kunnen richten is het nodig te weten welke factoren (naast conjunctuur) bepalend zijn voor een grotere of kleinere werkhervattingkans, en of daar invloed op uit te oefenen is. Het is bekend dat leeftijd verreweg de belangrijkste factor is die terugkeer naar werk belemmert. Als 55+'ers werkloos worden, wordt het voor de meesten onder hen schier onmogelijk om het werk te hervinden. Maar er spelen naast de leeftijd meer factoren; harde factoren als opleiding en ervaring, en zachtere persoonsfactoren als motivatie, werkzoekgedrag, zelfvertrouwen, beschikbaarheid qua uren en (ervaren) gezondheidsbeleving (zie paragraaf 2.1).

Ook in de WW is in de afgelopen periode een aantal wijzigingen doorgevoerd. Veelal kwamen deze neer op een verkorting van de uitkeringsduur. Dit betekent dat als men geen werk vindt, men eerder voor de bijstandpoort komt te staan. Een steeds groter deel ervan heeft echter - als tweeverdiener of vermogende - geen recht op een bijstandsuitkering en komt zonder (eigen) inkomen te zitten (aangeduid als NUG'er). Dit heeft op zijn beurt weer grote inkomens- en bestedingsgevolgen en raakt dus de economie. (Zie paragraaf 2.2 voor de doorstroom uit de WW na een maximale uitkeringsduur).

Over de in hoofdstuk 2 gepresenteerde volumeontwikkelingen merkt Frans Nijhuis, bijzonder hoogleraar Psychologie van Arbeid en gezondheid aan de Universiteit Maastricht, op dat deze een schat aan informatie opleveren over de afname van het gebruik van de sociale zekerheidsregelingen in samenhang met de veranderingen in de wet- en regelgeving. Hij stelt daarbij dat we zorgvuldig moeten zijn met de betekenisverlening richting beleid en participatie. Hij vraagt zich namelijk af of het beleid ook leidt tot vergroting van de participatie en of voorkomen kan worden dat een nieuwe groep niet-participeerders ontstaat, die - omdat ze geen aanspraak meer maken op een uitkering - niet gezien wordt. In zijn reflectieparagraaf gaat hij hierop voor de verschillende uitkeringsvormen nader in.

Draaideur en solidariteit

Draaideurverschijnselen zoals bij de vangnetters zijn genoemd, maar die ook louter binnen het domein van de WW (en WWB) kunnen optreden, zijn mede de oorzaak dat de sociale zekerheidsuitgaven vooral ten goede komen aan een beperkte groep kansarmen. Op zich is dat logisch en hangt samen met de steeds verder optredende sociale ongelijkheid ('tweedeling') in de maatschappij. Het kan echter het risico van afbrokkelende solidariteit in zich bergen. Dat vergroot de noodzaak om (naast handhavingactiviteiten om misbruik tegen te gaan) de mogelijkheden van de kansarmen voor participatie te vergroten, en daarmee de noodzaak van re-integratieactiviteiten. Dat vermeerderd de kansen van de persoon in kwestie, maar ook macro gezien het arbeids- en welvaartspotentieel.

1.2.2 Hulp naar werk: Bemiddelen en re-integreren

Werkcoaches hebben, zo wordt in paragraaf 6.3 beschreven, een grote zelfstandige bevoegdheid bij het stellen van de diagnose en het kiezen van het re-integratietraject. Het is aan hen om relevante informatie te verzamelen en op grond daarvan een oordeel te vormen over de manier waarop de cliënt het best is te begeleiden naar werk. Om dit proces van informatie verzamelen, ordenen en beoordelen te structureren is, zo betoogt de auteur uit het UWV -WERKbedrijf in deze paragraaf, een handvat voor de werkcoach ontwikkeld: methodisch handelen bij re-integratie. Dit methodisch handelen is neergezet in een denkraam van beeldvormen, oordelen, besluiten en uitvoeren. Het biedt de werkcoach een systematische, bewuste en resultaatgerichte werkwijze, waarmee hij voor zichzelf kan vastleggen en anderen kan informeren welke beelden, argumenten en activiteiten ten grondslag liggen aan bepaalde beslissingen om het doel (uitstroom of aan de slag met werk) te bereiken. Het toepassen van dit methodisch handelen door de professional heeft een meerwaarde ten opzichte van een louter intuïtieve inschatting. Dit methodisch handelen is gevoed door vergaarde kennis over het belang van de harde (zoals leeftijd, sector, geslacht) en zachte (zoals houding, motivatie, ziekte beleving, zelfvertrouwen en werkzoekintentie) eigenschappen van de klant bij re-integratie en de daarbij in te zetten middelen, terwijl ook rekening wordt gehouden met de arbeidsmarkt. Het gaat daarbij vooral om het gebruik van kennis over de samenstelling (naar deze relevante kenmerken) van de populaties en van de effectiviteit van re-integratieactiviteiten.

Re-integratieactiviteiten

UWV moet mensen, die vaak een grotere afstand tot de arbeidsmarkt hebben, naar werk (terug) begeleiden. Dit liefst zo snel mogelijk en ook voor langere tijd; dus duurzaam, om het draaideurverschijnsel te voorkomen.

Hierbij speelt in eerste instantie de vraag of er een discrepantie is tussen de gevraagde en aangeboden kwaliteiten. Dit vergt aan de ene kant inzicht in de eisen van de arbeidsmarkt, zowel op korte als op iets langere termijn, zoals in hoofdstuk 4 is beschreven. Aan de andere kant moet je weten wat de onderhavige cliënt aan capaciteiten en belemmeringen 'in huis' heeft, hetgeen een adequate diagnose (en diagnose-instrument) vereist. Wezenlijk in dit verband is te weten welke factoren relevant zijn, zoals die in hoofdstuk 2 naar voren komen.

Als gevraagde en aangeboden capaciteiten direct te matchen zijn dan is **bemiddeling** tussen de cliënt en een potentiële werkgever aan de orde. Hoe kan de betreffende persoon zo snel en effectief mogelijk met de relevante werkgever in contact worden gebracht?

Als er een discrepantie is tussen gevraagde en aangeboden capaciteiten moeten **re-integratie activiteiten** worden ingezet. Dat geldt ook als functionele beperkingen van arbeidsongeschikten in het geding zijn. Het gaat hierbij om harde en zachte factoren, om persoonskenmerken, feitelijke en gepercipieerde gezondheidsproblemen e.d., die zowel bij werklozen als bij arbeidsongeschikten aan de orde kunnen zijn.

De vraag is dan op welke wijze deze discrepantie zo efficiënt en effectief mogelijk valt te overbruggen. Dat is tot nu toe vooral aan de kant van de persoon gedaan; namelijk door zijn kwaliteiten te verhogen (door op de persoon gerichte re-integratieactiviteiten). Het kan – zoals hieronder zal worden beschreven – aangevuld worden aan de kant van de baan, door deze (met technische en organisatorische aanpassingen) anders in te richten of door het (financiële) risico van de werkgever (bijvoorbeeld door proefplaatsing of loonkosten-subsidie) te verminderen.

Aanbodversterking

Met **betrekking tot de persoon** speelt (zoals beschreven in hoofdstuk 3) de vraag voor wie welke re-integratieinterventie het beste helpt, waarbij geldt dat alleen zij die het nodig hebben ondersteuning moeten krijgen. Soms is namelijk geen ondersteuning nodig, of alleen extra aandacht voor het nakomen van verplichtingen (handhaving), en soms is gericht maatwerk juist wel noodzakelijk. Dus prealabel is de vraag of de niet-werkende op eigen kracht weer aan het werk kan of ondersteuning nodig heeft. Omdat in de regel een groot deel binnen een jaar aan het werk komt is duidelijk dat velen dat op eigen kracht kunnen. Dat blijkt ook uit de netto effectiviteitsstudies, waarvan in hoofdstuk 3 de resultaten worden beschreven. Deze resultaten laten weliswaar bij een sluitende aanpak voor iedereen een niet zo hoge gemiddelde netto effectiviteit zien, maar wel significante verschillen tussen groepen. Op die manier wijst deze studie de weg naar hoe je effectiever en efficiënter kunt re-integreren. Kortweg kan gesteld worden dat re-integratieactiviteiten door aanbodversterking voor de kansarmen veel effectiever zijn dan voor de kansrijkeren. Dit verschil tussen die groepen is ook van invloed op de effectiviteitsverschillen tussen uiteenlopende fasen van de conjunctuur. Immers de werklozenpopulatie bestaat in hoogconjunctuur voor het overgrote deel uit mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Typische conjunctuurwerklozen kunnen bij economisch herstel namelijk weer gemakkelijk werk hervinden. Voor de kansarmen zal – als niet snel een baan gevonden kan worden – in het huidige tijdsgewricht van laagconjunctuur scholing extra aandacht vragen. Ook om te anticiperen op de schaarste die straks na de crisis als gevolg van de vergrijzing en ontgroening op ons af komt.

Jaap de Koning, hoogleraar arbeidsmarktbeleid aan de Erasmus Universiteit, benadrukt naar aanleiding van deze analyses dat re-integratieactiviteiten niet op de korte termijn herintredingskansen moeten worden beoordeeld maar op de lange termijn effecten. Hierbij moeten ook gezondheid en productiviteitseffecten in de afweging worden meegenomen. Bij de bepaling van de aard van de re-integratietrajecten moet zijns inziens de vraagzijde van de arbeidsmarkt een rol spelen, en bij arbeidsschaarste zelfs leidend zijn.

Arbeidsmarkt en gedrag werkgevers

Niet voor iedereen biedt aanbodversterking voldoende soelaas. Om hen toch te laten participeren en hun arbeidspotentieel beschikbaar te laten zijn voor de productie zal aan de kant van de banen gesleuteld moeten worden. Dergelijke **baanaanpassingen** zijn doorgaans noodzakelijk om functies te kunnen laten bezetten door mensen met functionele beperkingen, zoals Wajongeren, sommige arbeidsongeschikten en ouderen. Daarbij speelt de vraag waar en wanneer dat mogelijk (want economisch rendabel) is, en vervolgens hoe werkgevers daartoe zijn te bewegen. Anders gezegd: welke concrete werkzaamheden kan een werkgever aanbieden, en onder welke realistische technische, organisatorische, belonings- en andere financiële voorwaarden is dat haalbaar. Welke nieuwe dimensies geeft dit aan de uitvoering van sociale zekerheid en welke kennis is daarvoor nodig? Hoofdstuk 4 gaat hier dieper op in. Het is overigens duidelijk dat dergelijke aanpassingen eerder gerealiseerd worden in tijden van arbeidsschaarste dan van recessie. Dit maakt de positie van kansarmen bij de huidige economische crisis extra precair. Toch zal met deze belangrijke uitbreiding van de re-integratieactiviteiten geanticipeerd moeten worden op de verwachte schaarste aan arbeidskrachten op de middellange (en lange) termijn, zodat ook langs die weg een bijdrage geleverd kan worden aan de economische groei in de toekomst.

Professor Joop Schippers van de Universiteit Utrecht, deskundige op het gebied van arbeids- en emancipatie-economie, onderschrijft dat het arbeidsbestel nog nauwelijks is ingericht op minder productieve werknemers. Ook naar zijn mening is zo'n aanpassing nodig om de te verwachten structurele schaarste aan arbeid het hoofd te bieden. Daarvoor is nodig dat meer belangen meespelen in het bedrijfsbeleid dan alleen de aandeelhouderswaarde op korte termijn. Daarnaast pleit hij in zijn reflectieparagraaf onder andere voor preventieve transities (mensen iets anders laten doen en (om)scholen voordat ze vastlopen). In dit verband merkt hij op dat de eisen aan arbeid steeds hoger worden en dat ook de aanbodkant gecompliceerder is geworden, omdat meer mensen zich via hun werk willen ontplooiën, maar daarnaast ook andere rollen willen vervullen dan 'de kost verdienen'.

1.2.3 Klantbenadering

Meer aandacht voor de klant; leer van zijn oordeel

De tevredenheid van de klant heeft flink aan belang gewonnen. Begrippen als dienstverlening en klantgerichtheid worden nu vaak gebezigd. Dit is begrijpelijk omdat de tevredenheid van de burger (in zijn hoedanigheid als klant) over het optreden van overheid en uitvoeringsorganisaties uiteindelijk de legitimiteit van de overheid en zijn uitvoerders bepaalt.

Deze materie is betrekkelijk nieuw en bovendien complex voor beleid, uitvoering en kennisontwikkeling. Uitkeringsontvangers, verzekerden en werkgevers hebben allen hun uiteenlopende wensen, terwijl het begrip 'klant' een speciale dimensie heeft als het gaat om burgers die gebruik maken van de dienstverlening in de sociale zekerheid. Deze klant kan immers niet altijd krijgen wat hij wil, omdat onder meer wet- en regelgeving dat in de weg kunnen staan. Bovendien hebben burgers niet alleen rechten, maar ook plichten. Met name als zij aanspraak maken op een uitkering of op re-integratie-ondersteuning, gefinancierd vanuit de collectieve middelen. Daar komt bij dat burgers verschillen in de mate waarin zij via de sociale zekerheid (noodgedwongen) profiteren van de hun opgelegde bijdragen aan de gemeenschap. Daardoor kunnen deze burgers uiteenlopende wensen

hebben met betrekking tot aard en niveau van de dienstverlening door UWV. Daarnaast moeten ook werkgevers als klanten worden beschouwd. Zij hebben weer andere wensen, waardoor het geheel nog verder wordt gecompliceerd.

De vergrote aandacht voor de klant en zijn wensen zoals die in hoofdstuk 5 is beschreven lijkt overigens slechts het begin te zijn van een ontwikkeling die zich in de komende tijd zal voortzetten. Vooral het leren van de signalen en op grond daarvan de dienstverlening verbeteren zal de aandacht vergen. UWV wil namelijk een uitstekende dienstverlener zijn, die leert van de klantsignalen en voortdurend zijn dienstverlening verbetert. Medewerkers die belast zijn met het beleid voor de klantbenadering, bouwen daarom een dashboard voor sturing en ondersteuning van verbeteractiviteiten voor de dienstverlening, op grond van signalen van het kenniscentrum over klantbeleving (zie paragraaf 6.4).

Hoe oordeelt de klant; hoe te ordenen

Met betrekking tot de dienstverlening geldt steeds de vraag: hoe oordeelt de klant, en hoe is dat te interpreteren; wat wil de klant, wat moet hij en hoe is dat in overeenstemming met elkaar te brengen?

Uitvoeringsorganisaties moeten hun taken zodanig uitvoeren dat de klant optimaal tevreden is. Daartoe moet bekend zijn wat de klant - zo nodig onderscheiden naar verschillende klantcategorieën - wenst en hoe hij oordeelt. Hoofdstuk 5 gaat daar verder op in. Klachten, bezwaren en diverse klantonderzoeken vormen een belangrijke bron voor signalen over de klanttevredenheid. Dit is een heterogene verzameling van signalen die geordend, en op onderdelen nader geanalyseerd moeten worden. Door dit in een model te ordenen en nader te analyseren kan het begrip 'klantgerichtheid' worden uitgedrukt in operationele termen. Operationeel in de zin dat het uitvoeringselementen of oordelen daarover bevat. Naast een beeld van de klanttevredenheid worden door dit model ook langs één consistente lijn signalen en handvatten geboden om de dienstverlening te verbeteren in de richting van de wensen en behoeften van de klanten (klantsignaalmanagement).

Met dit model van klantgerichtheid kunnen alle klantsignalen zo eenduidig mogelijk verzameld, geordend, geanalyseerd en geïnterpreteerd worden. Het model is inmiddels gevalideerd, door achtereenvolgens een kwalitatieve en een kwantitatieve toetsing uit te voeren bij de WIA-klant. Hieruit blijkt dat het model valide is en de klanttevredenheid behoorlijk goed verklaart (64% van de variantie). Het geeft ook aan dat met name maatwerk een kritisch verbeterpunt is, wat betekent dat het meedenken met de klant over oplossingen voor diens problemen en over diens toekomst, en het geven van nuttige tips elementen van dienstverlening zijn die de klanttevredenheid aanzienlijk kunnen verbeteren.

Dit onderstreept dat de houding van de uitvoerder van essentieel belang is voor de tevredenheid over de dienstverlening.

Hoe oordeelt de klant; hoe te interpreteren

Oordelen en uitspraken met betrekking tot klanttevredenheid zijn gebaseerd op percepties van de klant en niet zo zeer op de feitelijke uitvoering van de interventie. Ze worden sterk beïnvloed door het resultaat van de interventie (wel of geen baan, wel of geen uitkering krijgen), terwijl ook de verwachtingen en de acceptatiebereidheid een belangrijke rol spelen.

Om de goede conclusies te kunnen trekken uit uitspraken betreffende klanttevredenheid is een operationele methodiek nodig om feiten en percepties goed uit elkaar te houden; dat geldt zowel om de uitspraken op de juiste waarde te kunnen schatten alsook om de juiste problematiek te kunnen onderkennen. Dat wil zeggen: ligt het aan de uitkomsten van de interventie, het gedrag van de uitvoerder, de 'regels', de communicatie, de verwachtingen of iets anders?

De expert op het gebied van vraagsturing, Hans Bosselaar van bureau Meccano, onderkent ook het genoemde meetprobleem. Hij ziet bovendien knelpunten om de gegenereerde kennis in de uitvoeringspraktijk te gebruiken. Hij pleit ervoor om af te stappen van de 'management(informatie)oplossingen' en over te gaan op een 'wederkerige uitvoeringspraktijk'. In die praktijk gaan casemanager en klant, binnen de kaders van de regeling, gezamenlijk op zoek naar de optimale uitvoeringspraktijk, al dan niet ondersteund door een inhoudelijke professional. Hiermee wordt zijns inziens het management- en informatieprobleem teruggedrongen.

1.3 Uitdagingen voor de toekomst

Deze publicatie besteedt ook aandacht aan de uitdagingen, mogelijkheden en problemen, die de toekomst voor de sociale zekerheid in petto kan hebben. Inzicht daarin is noodzakelijk om goed te kunnen anticiperen op toekomstige ontwikkelingen. De basis hiervoor wordt gelegd door analyses en beschouwingen betreffende een aantal voor de sociale zekerheid relevante trends, en over afhankelijkheden tussen sociale zekerheid, economische en demografische ontwikkelingen alsmede het belang van het overheidsbeleid daarbij. Daarbij komen ook toekomstige vraagstukken van de sociale zekerheid, inclusief haar rol, plaats en afhankelijkheden in het maatschappelijke krachtenveld aan de orde. De hoofdstukken 7, 8 en 9 gaan hier nader op in, waarbij de afbakening onvermijdelijk niet heel scherp zal zijn. Wel kan gesteld worden dat hoofdstuk 7 het accent op de trends legt, hoofdstuk 8 op de interactie met economische en demografische ontwikkelingen, alsook de reikwijdte van beleid, en hoofdstuk 9 op de rol en plaats van de sociale zekerheid.

Trends in de samenleving

Zoals vermeld is de sociale zekerheid wezenlijk geïntegreerd in de samenleving. De toekomst van de sociale zekerheid is dus afhankelijk van toekomstige ontwikkelingen van de maatschappij en de maatschappijvisie. De kennisvraag is dan: welke trends daarin zijn van belang? Hoe ontwikkelen die zich; wat is daar te verwachten? Wat is het belang ervan voor de sociale zekerheid? En is daaruit af te leiden welke kennis we verder moeten vergaren om goed op deze ontwikkelingen te kunnen anticiperen? En hoe kan of moet daar straks op gereageerd worden?

De belangrijkste trend die we de laatste 15 jaar hebben gezien, is die van een verschuiving van de primaire aandacht voor inkomensbescherming naar **activering**. "Werk boven uitkering" is het adagium. Daarnaast zien we een aantal andere trends die grote gevolgen kunnen hebben voor de sociale zekerheid.

Genoemd is al de tendens van **vergroting van de financiële consequenties** voor werkgevers en werknemers bij de overgang van WAO naar WIA. De tendens om de financiële consequenties van verzekeringen meer bij individuen in het private domein neer te leggen is reeds een tijd gaande. **Individualisering en privatisering** komen op meerdere maatschappelijke terreinen naar voren. Ook deze tendens heeft duidelijk zijn weerslag. Minder publieke en meer private verzekeringen die – als het doorschiet – zelfs het verdwijnen van de (sociale) verzekeringsgedachte kan impliceren, omdat 'ieder bij of voor zichzelf verzekerd' is. De vraag is natuurlijk hoe ver dit doorgaat. Leidt onder meer de huidige economische crisis tot een ombuiging van dit denken met terugkeer naar meer solidariteitstendensen en roep om hercollectivering van een aantal voorzieningen, of gaat hier slechts om een tijdelijke onderbreking? De geschiedenis laat op dit terrein golfbewegingen zien. Hierbij spelen maatschappijvisie en politieke overwegingen een belangrijke rol.

Verder spelen de volgende belangrijke tendensen die van invloed zijn op de hier beschreven sociale zekerheidsproblematiek:

Internationalisering en globalisering, die leiden tot minder eigen regelruimte voor bedrijven, en extra creativiteit zal eisen om eerder genoemde baanaanpassingen economisch rendabel binnen de internationale concurrentie toe te passen. De grotere gevoeligheid voor internationale concurrentie zal ook meer dynamiek in de economische ontwikkeling met zich brengen en daarmee (hopelijk) ook meer welvaart. Maar het zal tevens gepaard gaan met het verdwijnen van oude banen en opkomen van nieuwe (andere) banen; bijgevolg met structurele werkloosheid onder mensen die naar die andere banen gere-integreerd moeten worden. Bovendien zal bij deze trend van verdergaande internationalisering de immigratie van binnen en buiten de EU door blijven gaan; vaak bestaande uit lager geschoolden.

De voortgaande technologische ontwikkeling gaat al langere tijd gepaard met upgradering van de opleidingseisen aan de beroepsbevolking, waarbij de laatste decennia ook het 'middensegment' begint te verdwijnen, met tweedeling tussen hoog en laag gekwalificeerde werkers als gevolg. Het spreekt voor zich dat dit de sociale zekerheid terdege raakt, zowel qua samenstelling van de klantenpopulatie alsook qua focus voor de re-integratieactiviteiten.

Algemeen is bekend dat ouderen een hoger arbeidsongeschiktheidsrisico hebben. Ook is genoegzaam bekend dat de werkhervattingkansen voor oudere werklozen heden ten dage zeer laag zijn. De onherroepelijk op ons afkomende **vergrijzing** bergt dus even zo vele uitdagingen in zich. Alleen het verhogen van de pensioengerechtigde leeftijd is niet voldoende. Onder andere zullen omscholing en de eerder genoemde baanaanpassingen (inclusief de daarbij te hanteren voorwaarden) hier in ogenschouw genomen moeten worden.

Tot slot moet de tendens van **flexibilisering van arbeid** hier met nadruk vermeld worden. Dit leidt tot een groter aantal uitzendkrachten en mensen met tijdelijke contracten. Bijgevolg zal ook het aantal vangnetters toenemen. Dat zal nog versterkt worden als werkgevers - geprikkeld door de grotere financiële gevolgen voor hen bij arbeidsongeschiktheid - bij de aanname een strengere risicoselectie gaan toepassen en op grotere schaal slechts tijdelijke arbeidscontracten aanbieden aan sollicitanten met een vergroot risico op arbeidsongeschiktheid. De **problematiek van de Vangnetters** zal vermoedelijk naast die van de oudere werklozen en de Wajongers de meeste aandacht moeten krijgen.

Paul de Beer, ‘Henri Polak hoogleraar’ aan de Universiteit van Amsterdam, is van mening dat in dit hoofdstuk evenals in veel publieke discussies het probleem van de tweedeling van de samenleving overtrokken is en onnodig gedramatiseerd. Het beeld van twee bevolkingsgroepen die lijnrecht tegenover elkaar staan en op tal van terreinen tegengestelde belangen hebben is naar zijn mening niet in overeenstemming met de werkelijkheid, nu en straks. Serieuze aandacht voor de groter wordende sociale ongelijkheid vindt hij zeer op zijn plaats maar a.u.b. niet met het etiket ‘tweedeling’.

Beleidsacties en hun effecten

Beleidsmaatregelen beogen de volumeontwikkelingen te mitigeren, kosten te besparen, participatie te verhogen, de bescherming te verbeteren, en liefst een combinatie van twee of meer van deze doelstellingen. Het is van belang om door ex ante analyses en prognoses te weten te komen wat de gevolgen zijn van beleidswijzigingen op korte en langere termijn. Hierbij is een integrale afweging van belang, met niet alleen oog voor het doel van de wijziging maar ook voor de gevolgen van afwentelingverschijnselen en weglekeffecten. Ten aanzien van de WW geldt bijvoorbeeld dat verkorting van de duur leidt tot minder langdurige WW-uitkeringen, maar niet direct tot minder werklozen. Na afloop van de WW-periode stroomt niet iedereen door naar werk; een deel van de werklozen (waaronder vooral ouderen en lager opgeleiden) doet een beroep op de bijstand of verdwijnt van de arbeidsmarkt, met gevolgen voor de inkomens en vermogensposities van deze mensen. Een verdere verkorting van de uitkeringsduur zal vooral de ouderen raken, waarbij zich afnemende meeropbrengsten en weglekeffecten voordoen (zie hoofdstuk 8). Dergelijke mechanismen komen ook voor bij andere wetten.

Economische ontwikkeling en de rol van sociale zekerheid

Zoals hierboven op veel plaatsen reeds naar voren is gekomen, heeft de conjuncturele en de structurele ontwikkeling van de economie veel invloed op het aantal klanten van de sociale zekerheid en op datgene wat gedaan moet worden om niet-werkenden naar werk te helpen (zie hoofdstuk 8). Omgekeerd heeft de sociale zekerheid ook invloed op de economische ontwikkeling. Heel bekend is de functie van ingebouwde stabilisator waardoor de vraaguitval bij een conjuncturele neergang gemitigeerd wordt doordat werklozen nog redelijke bestedingsruimten hebben.

Philip de Jong, bijzonder hoogleraar in de economie van de sociale zekerheid aan de Universiteit van Amsterdam, onderschrijft in zijn reflectieparagraaf van hoofdstuk 8 de daar geponeerde stelling dat de vergrijzingskosten niet alleen de AOW en zorg inhouden maar ook een groter beroep op de WW en WIA. Ook benadrukt hij dat de vangnetproblematiek daardoor zal toenemen. Anderzijds ziet hij ook vergrijzingsbaten komen doordat werkgevers steeds meer moeite zullen (moeten) doen om oudere werknemers te behouden. Voorts plaatst hij kanttekeningen bij de door sommige macro-economen gebezigde opvatting dat re-integratie van mensen met minder dan gemiddelde arbeidsproductiviteit tot een lagere economische groei leidt dan nodig is om de vergrijzingslasten te dragen. Bovendien merkt hij op dat de beleidsmaatregelen die het succes van de WAO en WWB hebben bepaald, veel moeilijker toepasbaar zijn op jonggehandicapten en vangnetters.

De hierboven beschreven toenemende structurele dynamiek van de economie waardoor banen verdwijnen en nieuwe ontstaan, vereist aanpassingen van de vaardigheden van werknemers. De werkloze werknemer zelf kan deze aanpassingen niet bekostigen. Als de oude werkgever daar geen zorg voor kan nemen en de (hopelijk) toekomstige werkgever de daaraan verbonden risico's niet kan of wil nemen, moeten de collectief gefinancierde re-integratieactiviteiten van de sociale zekerheid hier de economie versterken. Zo'n rol voor de sociale zekerheid impliceert een taak die verder gaat dan louter activeren. Er zijn dus verschillende scenario's denkbaar voor de toekomstige rol van de sociale zekerheid; ruwweg uiteenlopend van een taakopvatting waarbij met zo weinig mogelijk middelen (zoals prijsprikkels en handhaving) 'werk boven uitkering' moet worden bereikt, tot het actief bevorderen van de participatie waarbij re-integratie-inspanningen als 'smeerolie voor de voortdurende veranderende economie' zijn te beschouwen. De kennisbehoeften verschillen natuurlijk tussen deze mogelijke scenario's van de rollen.

Naast deze scenario's over mogelijke rollen zijn ook verschillende visies mogelijk over de mate waarin men de sociale zekerheid ingebed ziet in de samenleving. Dat wil zeggen de mate waarin de interacties over en weer met diverse terreinen doorwerken, en bijgevolg als aandachtspunt en object van studie moet worden gezien. Als men dit breder ziet, komt niet alleen een samenhang van de sociale zekerheid met economische ontwikkeling en bijgevolg het toepassen van economische wetten (via prijsprikkels) daarop, aan de orde, maar juist ook een samenhang met beleidsterreinen als zorg, emancipatie (kinderopvang), wonen en andere. Dat zal vragen om een veel meer integrale benadering met andere beleidsterreinen, en om aandacht voor de interacties met die terreinen en de inhoudelijke aspecten daarvan. Dan zullen ook meer en andere sturingsvariabelen en incentives dan alleen prijsprikkels in ogenschouw genomen moeten gaan worden. Voor de kennisfunctie heeft dat grote gevolgen. Er zal een grotere behoefte ontstaan aan meer integrale kennis dan nu het geval is.

Hoofdstuk 9, dat als slothoofdstuk toekomstige vraagstukken van de sociale zekerheid behandelt, gaat daar verder op in. Het beschrijft mogelijke visies op de rol van de sociale zekerheid, die afhankelijk zijn van maatschappijvisies en de politieke antwoorden daarop. Daarnaast worden daar ook verschillende majeure thema's voor de kennisfunctie genoemd die uit de voorgaande hoofdstukken zijn af te leiden. Dat betreft onder andere het vergroten van de legitimiteit bij klant en burger, alsook de financiële en maatschappelijke houdbaarheid van het stelsel van sociale zekerheid. Daarnaast zal ook in de toekomst permanent de vraag blijven opkomen: wat zijn adequate methoden om het recht op uitkering, het arbeidsvermogen en de hulp naar werk zo efficiënt en effectief mogelijk te bepalen? Of, is de gehanteerde systematiek wel goed genoeg om alle participatiepotentieel optimaal te benutten? Bovendien speelt de actuele vraag: hoe crisisbestendig is ons systeem van sociale zekerheid?

1.4 Eisen aan de kennisfunctie

Nu manifest is dat kennis zo belangrijk is geworden, is men zich ook met het optimaal beheersen van kennisvergarig en - gebruik gaan bezig houden. Kennis moet niet meer (toevallig) in individuele hoofden zijn opgeslagen, maar er moet gericht op worden gestuurd. Welke kennis is wanneer nodig, hoe en wanneer delen we die kennis onder de juiste

mensen. Hoe zorg je dat die kennis ook efficiënt en effectief wordt gebruikt, en dat de vergaarde kennis ook efficiënt wordt beheerd. Kennismanagement is een vak geworden. Hieronder wordt beschreven hoe dit in interactie van kennis en uitvoering wordt toegepast, waarbij de kennisagenda van UWV het leidend vehikel is.

Daarnaast is het van belang de kwaliteitseisen goed te bepalen. Dat gaat verder dan de vanzelfsprekende goede intrinsieke kwaliteit van het kennisproduct, waarvoor intercollegiale toetsing en openbaar debat de sturingsmiddelen bij uitstek zijn. Bij alles moet het gebruik van de kennis door beleid en uitvoering als doel voor ogen worden gehouden. Dit wordt toegelicht aan de hand van de interactie tussen kennis en beleid, zoals die in paragraaf 6.5 wordt beschreven.

1.4.1 Eisen voor de programmering en uitwerking

In het proces van kennisontwikkeling, en de optimale toepassing van kennis, zijn vier belangrijke fasen van kennismanagement te onderscheiden:

1. Het bepalen van de behoefte aan kennis (inclusief het stellen van prioriteiten daarbij) ten behoeve van het gebruik (en confrontatie met reeds hier en elders aanwezige kennis).
2. Het vergaren van gegevens en informatie georiënteerd op de geuite behoeften.
3. Het creëren van de kennis.
4. Het gericht delen van de kennis om de toepassing ervan te stimuleren.

Fase 1 en 2: Inventariseren kennisbehoeften en vergaren informatie

Fase 1 vereist dat de kennisagenda van UWV zowel bij de benoeming van de onderwerpen als ook de bij nadere specificering en concretisering in projecten, in overleg met de gebruikers tot stand komt. Daarbij dienen ook relevante externe partijen geconsulteerd te worden.

Informatie vergaren (fase 2) gebeurt binnen UWV voor een belangrijk deel in eigen beheer door het definiëren en tot stand brengen van relevante data- en analysebestanden. Enerzijds gaat het hierbij om gebruik van bestaande registraties, anderzijds om additionele gegevens die worden verzameld in het kader van monitoren en ad hoc enquêtes³.

In principe beschikt UWV over een 'goudmijn' aan gegevens op het terrein van de (uitvoering van de) sociale zekerheid. De directe toegang hiertoe en de gedegen kennis ervan vormen een belangrijke **asset** voor een landelijk opererende uitvoerende organisatie als UWV en dus ook voor het Kenniscentrum UWV. De kennisadviseurs weten (door hun directe contact met opstellers van registraties en leveranciers van data) wat er aan gegevens voor handen is, wat de merites ervan zijn, en dus ook wat er niet is, en op andere wijze vergaard zal moeten worden.

Fase 3 en 4: Creëren van kennis, en consulteren van de gebruiker

Omdat kennis moet worden gebruikt, is een tijdige interactie tussen kenniswerker en kennisgebruiker geboden. Hiervoor wordt binnen UWV een stapsgewijze benadering gehanteerd met een gestage opbouw, waarin het vormen en analyseren van gegevensbestanden en het raadplegen van andere informatie- en kennisbronnen op een relevant aandachtsgebied de basis vormt. Daarbij is sprake van een exploratieve en flexibele benadering, die op een hoofddoel is gericht en in een overall context is geplaatst. Analyses vinden namelijk stapsgewijs plaats in lijn met door toekomstige gebruikers geuite behoeften, eerst in globale verkennende zin, waarna geleidelijk - in verschillende rondes - wordt ingezoomd op steeds verder te specificeren vragen.

³ Daarnaast is natuurlijk het gericht kennisnemen van onderzoeken van anderen (literatuurstudies) op relevante terreinen als onderdeel van informatievergaring te beschouwen.

Dit leidt per ronde tot kennis(tussen)producten die meer of minder tegemoet komen aan specifieke behoeften en die de basis vormen voor signalen voor uitvoering en beleid. UWV Kwartaalverkenning (UKV), kenniscahiers en kennismemo's zijn belangrijke vehikels om deze kennis te delen. Vervolgens wordt met de gebruikers vastgesteld of, en zo ja welke, additionele gegevens of analyses nodig zijn om (nog) meer specifieke vraagstellingen te beantwoorden en daaruit af te leiden signalen en adviezen af te geven, waarmee een volgende ronde in het kennisproces begint.

Een speciale en belangrijke vorm van kennismangement is het verzamelen van de praktijkkennis die bij de individuele professionals aanwezig is, bijvoorbeeld met behulp van een uitvoerderpanel en/of focusgroepen van uitvoerders. Deze praktijkkennis vervolgens te upgraden en algemeen beschikbaar te stellen. In dit verband is het ook aan te raden alle pilots en experimenten, die op veel plaatsen worden uitgevoerd, goed en systematisch te evalueren, zodat daar optimaal uit geleerd kan worden. Dat kan vereisen dat bij dergelijke experimenten een 'geregisseerde variatie' wordt toegepast. Ook dit illustreert het voordeel vanuit kennis- en informatieoptiek van een landelijk opererende organisatie.

Afstemming met andere partijen

Veel partijen zijn bezig met kennisontwikkeling op het gebied van sociale zekerheid. Soms vanuit een verschillende optiek; zoals beleid, uitvoering, toezicht, advies, wetenschap enzovoort. Daarbij worden vaak klanten en uitvoerders bevraagd. Om de berichtgeverdruk te minimaliseren en ook om de kennis zo efficiënt mogelijk naar het beoogde peil te brengen is het zeer gewenst dat de verschillende partijen intensief samenwerken bij de agendering en uitvoering van de kennisprojecten.

1.4.2 De interactie tussen kennis en beleid

Het overheidsbeleid en ook het uitvoeringsbeleid hebben kennis nodig. Synchronisatie van de ontwikkeling van kennis en beleid is nodig om de interactie optimaal te laten zijn. Dit vergt van beide kanten de nodige inspanning. Zo geldt bijvoorbeeld richting beleid dat een voortdurende opeenstapeling van beleidswijzigingen niet bevorderlijk is voor het verkrijgen van een eenduidige informatie- en kennisontwikkeling. Voor de factor kennis geldt dat als kwaliteitsnormen moeten gelden:

- Integriteit: juiste betrouwbare informatie, met de best beschikbare methoden verworven, onafhankelijk dat wil zeggen niet eenzijdig bepaalde belangen dienend e.d.
- Relevantie: informatie die is toegespitst op het probleem, op de vraag waar beleid of uitvoering mee worstelt en kennis die door hen kan worden toegepast (per definitie een voortdurend aandachtspunt)
- Actualiteit en tijdigheid: beleid of uitvoerder moet de informatie krijgen op het moment dat hij er wat mee kan en bovendien moet die informatie betrekking hebben op een periode die aan de orde is. Dus niet als mosterd na de maaltijd, maar toegespitst op de problemen van nu. Vaak betekent dit een worsteling tussen integriteit en actualiteit.

Kennis heeft nuttige rol, maar niet als enige

In paragraaf 6.5 wordt aangegeven hoe bij de beleidsontwikkeling, in samenspraak met het ministerie van SZW, kennis van de uitvoeringsorganisatie al wordt gebruikt en nog beter gebruikt zou kunnen worden. Kennis uit de dagelijkse praktijk en ook kennis die door het Kenniscentrum wordt vergaard en gegenereerd. Het betoog wordt gelardeerd met een aantal voorbeelden die nu of in het recente verleden een belangrijke rol speelden.

Overigens benadrukt de auteur dat men zich wel moet realiseren dat bij beleidsbeslissingen meer overwegingen (zoals macht, politieke voorkeuren enz.) spelen, dan alleen die op grond van kennis worden aangedragen. Dit leidt ertoe dat soms het beleid 'eenzijdiger' is dan op grond van de aangedragen kennis gewettigd zou zijn, terwijl anderzijds kennis soms slechts deelaspecten kan behandelen en daarmee niet de voldoende informatie kan aandragen om evenwichtige besluitvorming te ondersteunen.

1.5 Conclusies en leerpunten

Belangrijke lijnen in de ontwikkeling van de sociale zekerheid zijn zichtbaar. We zien de verschuiving van uitkeren naar participatiebevordering, en het leggen van meer verantwoordelijkheden bij werknemers en bedrijven. Deze verschuiving heeft effect gehad, maar er blijven nog groepen over die extra aandacht vragen. We zien ook meer belangstelling voor de klant en zijn signalen. Klantgerichtheid en dienstverlening worden belangrijke begrippen. Dat spoort ook met meer maatwerk bij de re-integratieactiviteiten.

We zien drastische veranderingen in de wijze waarop de participatiebevordering wordt aangepakt. Re-integratieactiviteiten waren aanvankelijk uniform en alleen op het arbeidsaanbod gericht, waarbij een sluitende aanpak (ieder een traject) werd nagestreefd. Nu wil men meer selectief optreden, gericht op het individu; re-integratie alleen voor hen die het echt nodig hebben. Ook wil men meer maatwerk, gericht op eliminatie van de discrepantie tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden. Deze ontwikkelingen betekenen een enorme ommezwaai. Kennisontwikkeling heeft daar aan bijgedragen en zal dat moeten blijven doen. Dit betekent dat voortdurend nieuwe kennis nodig is. Kennis over de vraag wat de arbeidsmarkt (van vandaag en morgen) vraagt aan harde en zachte eigenschappen, over met welke functionele (gezondheids)-beperkingen waar te participeren is, over de kenmerken van de persoon die moet re-integreren, en over hoe die persoon daarvoor gediagnosticeerd kan worden.

Niet alleen de personen (werkzoekenden), maar ook de banen zijn bij re-integratie punt van aandacht en object voor verdere kennisvergaring. Niet alleen om te weten voor welke banen je de personen geschikt moet maken maar ook om te weten of de baan ook anders kan worden ingericht. Wat is vereist en wat is (door organisatorisch en technisch aanpassingen) aan die eisen te doen, en wat vergt dat bijvoorbeeld aan voorlichting, kennis, maar ook financieel en qua beloning. Baanaanpassingen zijn ook van wezenlijk belang om ouderen langer door te laten werken en mensen met beperkingen of tekortkomingen economisch rendabel aan de slag te kunnen houden. Allemaal factoren om de (na de huidige crisis) op ons afkomende schaarse aan arbeid enigszins te kunnen pareren en daarom goed uit de crisis te komen.

We zien een steeds dynamischer economische ontwikkeling. Verdwijnen en opkomen van bedrijven gaat sneller dan voorheen; de functie-eisen veranderen daarmee in hoog tempo. Niet ieder kan dat zo maar oppakken; ondersteuning is dan nodig, een ondersteuning waarvoor buiten het publieke domein niemand verantwoordelijk kan worden gesteld. Sociale zekerheid met re-integratieverantwoordelijkheden is dan noodzakelijk om die dynamische ontwikkeling mogelijk te maken. Deze vervult dan als het ware de rol van smeerolie in een dynamische economie. Daarbij komt dat steeds duidelijker wordt dat sociale zekerheid ingebed is in een ruimer domein met beleidsterreinen als zorg, wonen, emancipatie e.d. Ook hier zal de juiste kennis moeten bijdragen om te zijner tijd de adequate beslissingen te kunnen nemen.

De kennisontwikkeling zal zich verder moeten verdiepen, met speciale aandacht voor re-integratie en klantbenadering. Bovendien zal de scope breder worden als ook de interacties met andere beleidsterreinen aan belang winnen.

Belangrijke leerpunten

Puntsgewijs wordt hier een aantal belangrijke leerpunten op een rij gezet die in deze publicatie in- en expliciet naar voren komen.

- De kennis moet worden gebruikt door het beleid en de uitvoeringspraktijk. Goed en duidelijk delen van kennis aan de juiste persoon, op het juiste moment en in de juiste mate van detail is daarvoor een absolute voorwaarde. Ook een intensieve betrokkenheid van de uitvoerder die uiteindelijk de kennis tot zich moet nemen (bij verdere professionalisering) en de (in methoden en werkwijzen geïmplementeerde) kennis moet gebruiken.
- Verander niet voortdurend de verantwoordelijkheden voor de uitvoering; zulke veranderingen verhinderen immers de opbouw van informatie en geconcentreerde kennis, en leidt de aandacht af van de veel belangrijkere en effectievere inhoudelijke aspecten.
- Vooral het aantal arbeidsongeschikten is aanmerkelijk afgenomen. Maatregelen werken dus. Wel moet men zich in het algemeen realiseren dat een deel van de reducties in de beoogde regeling elders neerslaat, omdat 'weglekeffecten' of afwentelingmechanismen nu eenmaal plaats vinden.
- De lage gemiddelde effectiviteit van re-integratieactiviteiten moet niet leiden tot het stoppen ervan, maar tot het verbeteren ervan. Ook de economie profiteert daarvan. De dynamiek van de economie en de organisatie van de werkgelegenheid vereisen nu eenmaal re-integratieactiviteiten door het publieke domein. De verbetering moet komen van selectie en maatwerk, van een op het probleem georiënteerde organisatie en werkwijze. Het is van belang daarbij harde en zachte factoren, persoonlijkheid en gezondheid, alsook arbeidsmarktfactoren geïntegreerd een rol te laten spelen en in de dienstverlening geïncorporeerd te hanteren. Hiervoor hebben organisaties als UWV met zijn artsen en arbeids-(markt)-deskundigen duidelijk belangrijke voordelen.
- Vangnetters, Wajongeren en oudere langdurig werklozen vormen ook in de toekomst belangrijke aandachtsgroepen.

Deel I

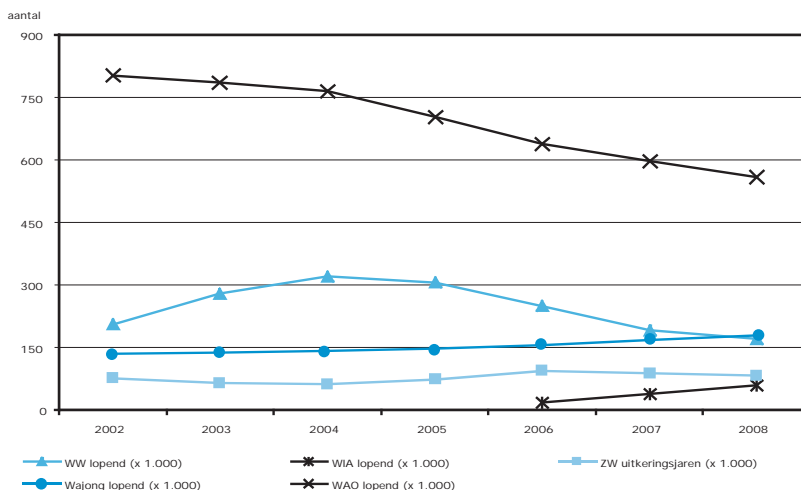
WAT WETEN WE AL en WAT MOETEN WE NOG WETEN over Omvang en samenstelling Volumes

2. Volumeontwikkelingen in Sociale Zekerheid en hun achtergronden

In dit hoofdstuk beschrijven we in het licht van de conjunctuur en wetswijzigingen de ontwikkelingen van de WW (2.1), de doorstroom van WW naar bijstand (2.2), het ZW-Vangnet (2.3), de WIA/WAO (2.4) en de Wajong (2.5). Hierbij komen ook de gevolgen voor de samenstelling voor klantgroepen van UWW naar voren omdat dat van belang is voor de te geven dienstverlening.

Hier wordt de periode van 2002 tot en met 2008, 2009, 2010 beschreven, waardoor de invloed van de verschillende fasen van de conjunctuur duidelijk wordt. Bovendien hebben in die periode veel wetswijzigingen op het gebied van de sociale zekerheid plaats gevonden. In- en expliciet komen in onderstaande ook een aantal kennisvragen voor de nabije toekomst naar boven.

Figuur 2.1 Ontwikkeling uitkeringsbestanden (2002-2008)



2.1 WW

Harriët Havinga⁴

2.1.1 Volumeontwikkelingen WW

De omvang van de WW wordt in hoge mate bepaald door de conjunctuur en de wet- en regelgeving. In economisch slechte jaren is de instroom in de WW twee keer zo groot als in goede jaren. Ook de uitstroomkans naar werk wordt negatief beïnvloed door de laagconjunctuur. Daarnaast heeft de sinds 2003 gewijzigde wet- en regelgeving in de WW, een fors dempend effect uitgeoefend op de omvang van het WW-bestand. Deze aanpassingen hebben er namelijk vooral toe geleid dat de gemiddelde duur van de WW-uitkering, en daarmee ook de omvang van het bestand, sterk is afgenomen. Een belangrijk gevolg hiervan kan wel een grotere doorstroom naar de Bijstand en de groep niet uitkeringsgerechtigden zijn. In tabel 2.1 zijn de belangrijkste kengetallen WW opgenomen.

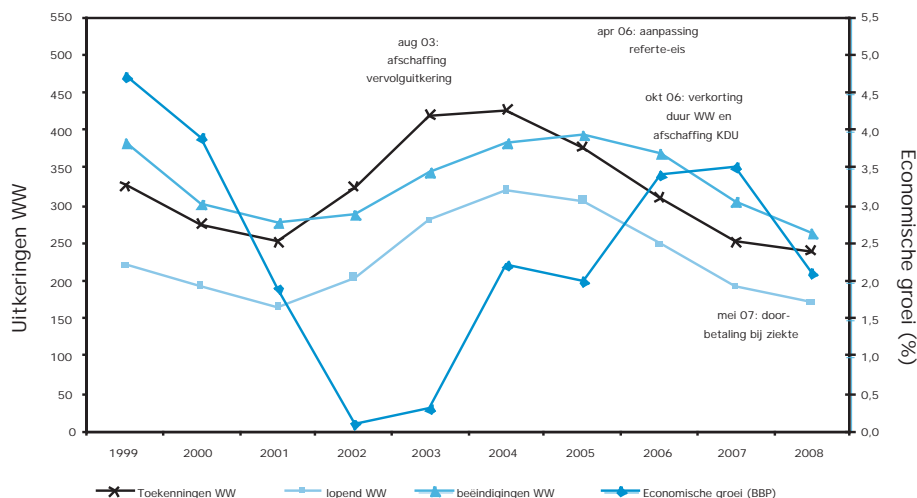
⁴ Kennisadviseur bij kenniscentrum UWW

Tabel 2.1	WW instroom, uitstroom, bestand 2002-2008 (x 1.000)						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Instroom	324	418	426	376	311	251	240
Uitstroom	287	343	383	392	369	307	261
Lopend (totaal)	204	280	321	306	249	192	170
Zittend (> 1 jaar WW)	80	103	116	132	114	86	61
Mutatie (%)							
Instroom	29	29	2	-12	-17	-19	-4
Uitstroom	3	19	12	2	-6	-17	-15
Lopend (totaal)	24	37	15	-5	-19	-23	-11
Zittend (> 1 jaar WW)	-2	28	13	14	-14	-24	-29

Conjunctuur

In figuur 2.2 is de relatie tussen de economische groei en de ontwikkeling van de instroom, uitstroom en lopend bestand WW weergegeven voor de periode 1999-2008. Daar blijkt duidelijk uit hoe sterk economische groei en de ontwikkelingen in de WW correleren⁵.

Figuur 2.2. WW instroom, uitstroom, lopend bestand (x 1.000) versus groei bbp, 1999-2008



Ten tijde van economische neergang stijgt het aantal mensen dat instroomt in de WW. Op het hoogtepunt van de vorige recessie (2004) werden ruim 426.000 uitkeringen toegekend. Daarna is, als gevolg van de aantrekkende economie, de instroom gedaald naar ruim 240.000 (2008). Door de huidige economische crisis zal er vanaf 2009 een sterke toename zijn. De relatie tussen uitstroom in de WW en economische groei vertoont een tijdsvertraging. Een aantrekkende dan wel krimpende economie heeft pas na enige tijd effect op de ontwikkeling

⁵ UWV kwartaalverkenning 2008-IV

van het aantal beëindigingen, zoals figuur 2.2 laat zien. Mensen die de WW instromen, stromen er na een tijd weer uit: naar werk, een andere regeling zoals bijstand, of anderszins (pensioen, als niet uitkeringsgerechtigde werkzoekende, e.a.). Om deze reden zien we dat het hoogtepunt van de uitstroom WW tijdens de vorige recessie in 2005 ligt op ruim 390.000 uitkeringen. Daarna is het aantal gedaald naar ruim 260.000 in 2008.

Wet- en regelgeving

De daling van de instroom en de uitstroom in de WW en daarmee als resultante het lopend WW-bestand is niet alleen het gevolg van gunstige economische omstandigheden na 2004, maar ook het gevolg van de sinds 2003 sterk veranderende regels in de WW. Deze aanpassingen beperken de instroom en bevorderen de uitstroom in de WW. Daarom zal gedurende de huidige recessie het lopend bestand WW vanaf 2009 minder gaan toenemen dan op grond van de vorige recessie (2000-2004) verwacht zou worden⁶. Box 2.1 geeft een overzicht van deze gewijzigde regels in de WW.

Box 2.1 Gewijzigde wet- en regelgeving WW sinds 2003:

Uitstroombevorderend:

- De afschaffing van de vervolgitkering. Werknemers die op of na 11 augustus 2003 werkloos worden en recht hebben op een loongerelateerde uitkering, hebben na afloop van deze uitkering geen recht meer op een vervolgitkering; deze vervolgitkering duurde twee jaar en kende geen toetsing aan het inkomen van de partner.
- Aanpassing van de WW-uitkeringsduur. Per oktober 2006 is de duur van het WW-recht afhankelijk van het feitelijke arbeidsverleden en begrensd op 38 maanden.
- Afschaffing kortdurende uitkering (KDU). Per oktober 2006 is de kortdurende uitkering van zes maanden vervangen door een loongerelateerde uitkering van drie maanden.

Instroombeperkend:

- Aanpassing referentie-eis. Met ingang van april 2006 is de referentie-eis aangepast van 26 uit 39 naar 26 uit 36 weken. Aanscherping van deze eis betekent dat minder mensen recht zullen hebben op een WW-uitkering.
- Doorbetaling WW bij kortdurende ziekte (DWBZ). Per mei 2007 is de maatregel "doorbetaling WW bij kortdurende ziekte (DWBZ)" ingevoerd. Zieke werklozen worden pas na dertien weken overgedragen aan de ZW (voorheen was dit twee weken). Een werkloze is in deze periode verder ook sollicitatieplichtig. Dit heeft een remmende werking op de in- en uitstroomgegevens in de WW: minder zieke werklozen stromen namelijk uit naar de ZW en daardoor ook minder na hun ziekte weer in.

Bronnen: Kennismemo 2005-05 "Stelselherzieningen in de WW sinds 2003", Kroniek van de sociale verzekeringen 2008 en kennismemo 2007-22 "WW Raming 2007-III".

Een groot deel van deze aanpassingen in de WW leidt er toe dat werklozen eerder de maximale duur van hun WW-recht bereiken. Paragraaf 2.2 besteedt aandacht aan de consequenties hiervan.

⁶ UWV Kwartaalverkenning 2009-I

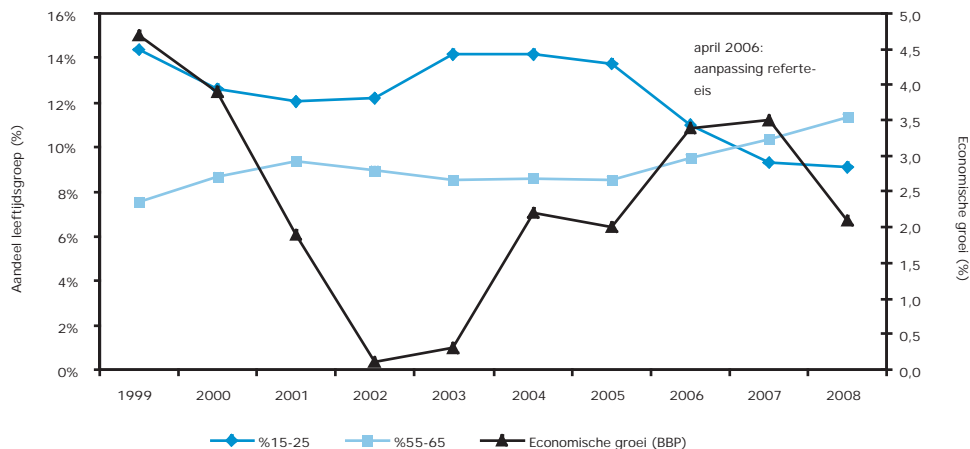
2.1.2 Samenstelling WW-populatie

Veranderingen in de instroom en omvang van de WW heeft ook consequenties voor de samenstelling van het WW-bestand en daarmee voor de dienstverlening van UWV. Tijdens het hoogtepunt van de conjunctuur bestaat het WW-bestand nagenoeg volledig uit mensen met een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt (ouderen, langdurig werklozen, mensen met een beperking): mensen die veel begeleiding nodig hebben. Ondanks de schaarste aan arbeid komen zij niet aan werk. In de neergaande conjunctuurfase komen ook mensen die een relatief korte afstand tot de arbeidsmarkt hebben in de WW en stijgt bijgevolg hun aandeel. Het probleem is dan dat er onvoldoende arbeidsplaatsen zijn. Verschillende mensen hebben verschillende dienstverlening nodig. Deze andere samenstelling en de andere arbeidsmarktproblematiek stellen heeft dan ook consequenties voor de (samenstelling van) de dienstverlening.

Leeftijd: aandeel ouderen neemt af tijdens recessie.

Tijdens een recessie worden jongeren meer dan gemiddeld werkloos. Daarbij bereiken ze, door de wijzigingen in de WW-regels, nu al vaak na drie maanden de maximale WW-duur. Daarna staan ze bij de poort van de Bijstand, zodat de samenwerking van UWV met gemeenten voor de re-integratie van deze jongeren nog belangrijker wordt.

Figuur 2.3 Ontwikkeling aandeel 15-25 jarigen en 55-65 jarigen in de WW-instroom versus economische groei



We zien (in figuur 2.3) het aandeel jongeren tijdens de vorige recessie (vanaf 2000) toenemen en het aandeel ouderen dalen. Als na 2004 de conjunctuur aantrekt draait de beweging om. Bij jongeren daalt de instroom sterker dan bij ouderen. Tussen 2004 en 2008 daalt het aantal toekenningen aan jongeren van ruim 60.000 naar bijna 22.000. Bij ouderen is het aantal toekenningen in deze periode gedaald van 36.500 naar ruim 27.000. Het conjunctuurpatroon is dus bij jongeren prominenter dan bij de ouderen. Jongeren worden eerder

ontslagen, maar vinden ook eerder weer een baan. Dat hangt deels samen met een verschil in soort werk (meer flexibele arbeidsvormen). Het hangt ook samen met het gegeven dat ouderen vaker gebruik kunnen maken van afvloeiingsregelen, waardoor ze geen WW hoeven aan te vragen⁷, maar vooral ook met het feit dat ouderen minder gewild zijn. De aanpassing van de referte-eis in 2006 remt meer de instroom van jongeren in de WW dan van ouderen. Jongeren hebben immers vaker een korter arbeidsverleden, met meer onderbrekingen.

Als de conjunctuur aantrekt profiteren oudere werklozen dus minder. Hun slechtere arbeidsmarktpositie is meer structureel dan conjunctureel van karakter. Ouderen hebben daardoor meer kans op langdurige werkloosheid en hebben een grotere kans om de maximale duur van hun uitkering te bereiken zonder werk gevonden te hebben. Als gevolg van de verkorting van de WW-duur zal deze situatie eerder bereikt worden. Werklozen onder de 55 jaar hebben meer kans om werk te vinden gedurende hun WW-periode naar mate ze langer recht hebben op WW. Voor oudere werklozen (vanaf 55 jaar) geldt dit nauwelijks. De kans dat hun uitkering eindigt wegens werkhervatting is rond de 30%. Bij de werklozen onder de 55 jaar loopt dit percentage op tot ongeveer 70%. Tabel 2.2 illustreert dit voor de uitstroom in 2008.

Tabel 2.2	Aandeel werkhervattingen t.o.v. de totale uitstroom WW per leeftijdsklasse, 2008 (%)						
	totaal	maximaal recht op WW					
		< 3 mnd	4-mnd	7-9 mnd	10-12 mnd	13-18 mnd	19-24 mnd
< 25 jaar	50	39	55	68			
25-54 jaar	58	29	40	58	63	66	70
55-64 jaar	32	23	27	31	32	34	35
totaal	52	31	45	59	62	65	69

Opleiding: hoger opgeleide werklozen betere arbeidsmarktchansen

Ongeacht de conjuncturele situatie hebben lager opgeleiden veel minder kans om uit te stromen naar werk (tabel 2.3). Ongeveer 45% van de uitstroom uit de WW van lager opgeleiden hervat het werk. Hoger opgeleiden hebben de meeste kansen. Het verschil in kansen tussen opleidingscategorieën is het meest pregnant tijdens een ongunstiger conjunctuur (2002-2004): circa 63% van de hoger opgeleiden stroomt uit wegens werkhervatting. De verschillen met middelbaar opgeleiden worden kleiner wanneer de economie aantrekt vanaf 2005.

Tabel 2.3	Aandeel werkhervattingen t.o.v. de totale uitstroom WW per opleidingsniveau, 2002-2008 (%)							
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
laag	45	43	44	46	46	44	44	
midden	57	56	58	58	57	56	57	
hoog	63	62	64	62	60	57	59	
totaal	54	53	55	55	55	52	53	

⁷ UWV kwartaalverkenning 2008-IV

Geslacht: instroom van vrouwen in de WW minder conjunctuurgevoelig

Trendmatig is er een stijging van het aandeel vrouwen in de WW. Deze stijging houdt verband met toename van het aandeel werkende vrouwen in de beroepsbevolking. In tijden van recessie komt deze stijging van het aandeel tot stilstand of kan dalen. Begin jaren 90 was dat het geval en ook tijdens de vorige recessie (2001-2004). De oorzaak hiervan ligt in het feit dat vrouwen naar verhouding meer werken in beroepen en sectoren die minder conjunctuurgevoelig zijn: overheid, onderwijs, gezondheidszorg en welzijn. Daarom kan verwacht worden dat ook in de huidige recessie het aandeel vrouwen in de WW zal stabiliseren/afnemen (UKV 2008-I). Tijdens de vorige recessie (2001-2004) was het aandeel vrouwen dat instroomde in de WW circa 44%, terwijl dit onder de gunstige economische omstandigheden in 2007 ongeveer 48% is.

Conclusie

Diverse groepen werklozen verschillen in de mate waarin ze baat hebben bij een gunstige conjunctuur (ouderen, lager opgeleiden e.d.). Naast economische en beleidsfactoren spelen ook andere factoren een rol bij de (snelle) terugkeer naar werk. In paragraaf 2.1.3 gaan we in op factoren die naast de conjunctuur een rol spelen bij de kans op werkherhvatting en langdurige werkloosheid, met de nadruk op zogenaamde zachte factoren.

2.1.3 Zachte factoren van invloed op werkherhvatting

De laatste jaren is er steeds meer aandacht voor de invloed van zachte factoren op snelle werkherhvatting. Inmiddels bestaat er vanuit de wetenschap en het beleid weinig twijfel over dat zachte factoren van betekenis zijn voor (snelle) werkherhvatting⁸. Onder zachte factoren verstaan we personele eigenschappen als werkzoekintentie, werkzoekgedrag, zelfvertrouwen, attitude, geloof in eigen succes, financiële noodzaak, ervaren gezondheid, beschikbaarheid en ervaren belemmeringen⁹. De zachte factoren zijn nog niet in alle gevallen wetenschappelijke vastgestelde voorspellers.

Om meer maatwerk te kunnen leveren bij de begeleiding heeft UWV behoefte aan inzicht welke factoren voorspellend zijn voor een al dan niet snelle werkherhvatting. Als deze factoren bekend zijn, kan UWV zijn dienstverlening selectiever en gericht inzetten voor de groep mensen die dat nodig heeft. Aan de kop van het proces, bij het begin van werkloosheid, kan dan een zo goed mogelijk inschatting gemaakt worden welke cliënten wel of geen hulp nodig hebben bij hun terugkeer naar werk (diagnose aan de kop)¹⁰. Dat selectiviteit bij het inzetten van re-integratiemiddelen belangrijk is, blijkt inmiddels wel uit diverse netto-effectiviteitsstudies, zoals in hoofdstuk 3 beschreven wordt¹¹.

⁸ o.a. De Koning e.a. (2007) *Effecten van "zachte" kenmerken op de reïntegratie van de WWB, WW en AO Populatie. Een literatuurstudie. SEOR i.o.v. SZW; Beleidsdoorlichting re-integratie 2007.*

⁹ Van Hoof, E.A.J., Ottervanger, M. & Van Dam, A (2007). *Verklarende factoren van werkzoekgedrag en werkherhvatting. Erasmus Universiteit Rotterdam; De Koning e.a. (2007) Effecten van "zachte" kenmerken op de reïntegratie van de WWB, WW en AO Populatie. Een literatuurstudie. SEOR i.o.v. SZW; Kenniscentrum UWV (2008). Kennismemo 08/02 Resultaten onderzoek zittend bestand WW; Schellekens, J.M.H. (augustus 2007), *Onderzoek naar langdurig werklozen en snelle werkherhvatting. Een vergelijking op harde en zachte kenmerken, Rijksuniversiteit Groningen; Steenbeek, R., Jettinghof, K., Sonneveld H.M., van den Heuvel, F.M.M. (2007). Gezondheids Herstel en werkherhvatting van zieke en niet-zieke werklozen. Hoofddorp: TNO Kwaliteit van Leven.**

¹⁰ *Het belang van een goede diagnose wordt ook onderstreept door de Raad van Werk en Inkomen in haar advies 'Diagnose bij re-integratie: Analyse en aanbevelingen' (juni 2009).*

¹¹ Zie bijvoorbeeld UKV 2008-I hoofdstuk 5, en UKV 2007 III en IV hoofdstuk 6.

Bij een diagnosestelling moet niet alleen gekeken worden naar de bekende harde kenmerken van cliënten, zoals leeftijd en opleiding, maar juist ook naar de zogeheten “zachte” kenmerken¹². Uit diverse onderzoeken komt naar voren dat het betrekken van zachte factoren in de diagnose de kwaliteit van de voorspelling sterk kan verbeteren¹³.

Onderzoek naar voorspellers werkhervatting werklozen

Om een goede diagnose aan de kop te ontwikkelen is UWV in april 2008 de pilot ‘Voorspellers van Werkhervatting’ gestart. Dit betreft een cohortonderzoek waarbij recent ingestroomde werklozen in Noord-Holland aan het begin van de werkloosheid een vragenlijst krijgen voorgelegd, waarin vooral percepties (zachte factoren) worden uitgevraagd. De instromers in de WW worden minimaal een jaar lang gevolgd. Na 3, 6, 9 en 12 maanden wordt gekeken wie wel en wie niet het werk heeft hervat. De doelstelling is om een hanteerbare (beperkte) set van persoons- en situatiefactoren te vinden die voorspellend zijn voor werkhervatting. Een dusdanige set met factoren moet de werkcoach handvatten bieden voor begeleiding en re-integratie van werkzoekenden. Aangezien de instromers in de WW minimaal een jaar lang gevolgd worden, is de verwachting dat de uiteindelijke set met voorspellers in het najaar van 2010 vastgesteld kan worden. Tussentijds kan inzicht geboden worden in de verschillen tussen instromers die wel en niet het werk hervatten.

...eerste resultaten

Deze paragraaf geeft de eerste resultaten van genoemde pilot. Hij beschrijft de verschillen tussen werklozen die binnen drie (instroomcohorten 1^e en 2^e kwartaal 2008) en zes maanden (instroomcohort 1^e kwartaal 2008) aan het werk zijn en de werklozen waarbij dat nog niet gelukt is¹⁴.

Werklozen die binnen drie of zes maanden het werk hervatten verschillen op een aantal psychosociale factoren van degenen die nog niet aan het werk zijn. De factoren worden beschreven aan de hand van de componenten uit het model van Wanberg¹⁵, genoemd in box 2.2. Dit model bevat economische, sociologische en psychologische componenten, die belemmeringen kunnen vormen voor succesvolle re-integratie.

Box 2.2 geeft ook de belangrijkste, significante, verschillen weer die tijdens de eerste fase van het onderzoek naar voren zijn gekomen¹⁶. Omdat nog niet alle instroomcohorten zijn gevolgd, hebben deze resultaten nog een indicatief karakter.

¹² Kenniscentrum UWV (2008). Kennismemo 08/14 Werkprogramma Pilot Voorspellers voor Werkhervatting.

¹³ Research voor Beleid i.o.v. RWI (juni 2009). Naar de methodische diagnose; SEOR i.o.v. RWI (juni 2009). Diagnose-instrumenten bij re-integratie: best practices in andere landen.

¹⁴ “Project Voorspellers voor Werkhervatting UWV, deelrapportage 2, Stand van zaken na drie en zes maanden”, UWV Kenniscentrum, Rijksuniversiteit Groningen, Universitair Medisch Centrum Groningen, juni 2009, niet openbaar; UWV Kwartaalverkenning 2009-I.

¹⁵ Wanberg, C.R., Song, Z. & Hough, L. M. (2002), Predictive validity of a multidisciplinary model of reemployment success. *Journal of Applied Psychology*, 81, 1100 - 1120

¹⁶ De bevindingen in deze paragraaf gelden voor de totale groep onderzochte snelle werkhervatters in Noord Holland. De resultaten kunnen verschillend zijn voor diverse deelgroepen zoals ouderen, laagopgeleiden etc.

Box 2.2 Belangrijkste, significante, verschillen tussen werkhervatters binnen drie en zes maanden versus niet-werkhervatters

Component		
Wanberg-model	Factor	
1. Arbeidsmarktvrage	Visie op terugkeer naar werk	+
2. Menselijk kapitaal	Geloof in eigen kunnen (self efficacy)	+
	Positieve houding t.a.v. zoeken naar werk (attitude)	+
	Arbeidsmotivatie	+
	Zelfvertrouwen	+
	Toeschrijven succes en falen aan externe buiten zichzelf liggende factoren (externe attributie)	-
	Acceptatiebereidheid (accepteren voltijdse baan)	+
	Opleiding	+
	Problemen met de Nederlandse taal	-
3. Sociaal kapitaal	Sociale steun van omgeving	
	Waargenomen sociale druk van omgeving	+
4. Obstakels	Belemmeringen/obstakels	-
	Ervaren gezondheid	+
	Werkvermogen	+
	Te ziek voelen voor werk	-
	Leeftijd	-
5. Economische noodzaak	Resterende WW-duur	-
6. Werkzoekgedrag	Werkzoekgedrag	+
	Werkzoekintentie	+
	Kwaliteit van het solliciteren	+

Een + geeft weer dat werkhervatters op het item hoger scoren dan de nog werklozen, een - geeft een lagere score van werkhervatters weer.

De verschillen leveren het volgende beeld op. Werklozen die binnen drie of zes maanden het werk hervatten, hebben al aan het begin van hun werkloosheid een gunstiger visie op hun terugkeer naar de arbeidsmarkt. Ze hebben al meer geloof in hun eigen kunnen (self-efficacy) bij het zoeken naar werk dan werklozen die drie of zes maanden later nog geen baan hebben. De snelle werkhervatters hebben meer zelfvertrouwen, een grotere arbeidsmotivatie, een hogere werkzoek-intentie, effectiever werkzoekgedrag en een positievere houding ten opzichte van werk zoeken. De acceptatiebereidheid is onder snelle werkhervatters groter, bijvoorbeeld als het gaat om het accepteren van een voltijdse baan. De sociale steun en druk van de omgeving bij het zoeken naar werk is bij snelle werkhervatters groter dan bij werklozen die nog geen baan gevonden hebben.

Ook ervaren de snelle werkhervatters een betere gezondheid (aan het begin van de werkloosheid) en hebben minder belemmeringen bij het krijgen van werk. De factor ervaren gezondheid en de relatie met werkhervatting, herstel en objectiveerbare gezondheidsbeperkingen staat de laatste tijd steeds breder in de belangstelling. Ook in paragraaf 2.3 over de vangnetters zal de ervaren gezondheid aan de orde komen.

Naast de percepties (zachte kenmerken) die werklozen hebben speelt leeftijd nog steeds een heel belangrijke rol. Ook harde factoren als opleiding en resterende WW-duur.

Het belang van factoren als leeftijd en gezondheid kunnen we illustreren aan de hand van het onderzoek naar het zittend bestand WW van UWV¹⁷. Hierin is aan langdurig werklozen gevraagd hoe ze zelf denken over hun terugkeer naar werk (zie ook Box 4.2 in paragraaf 4.5). Ruim de helft (56%) is hier niet erg positief over. Opvallend is dat dit niet afhankelijk is van de mate waarin hun beroep aansluit op de vraag op de arbeidsmarkt. Mensen met een veel gevraagd beroep schatten hun kansen niet gunstiger in dan mensen met een weinig gevraagd beroep. Wel blijkt dat de visie op terugkeer naar werk afhankelijk is van leeftijd en gezondheidsklachten. Mensen met een hogere leeftijd en mensen met gezondheidsklachten hebben een ongunstigere visie op hun terugkeer naar werk.

Werkloze ouderen blijven vrijwel kansloos op de arbeidsmarkt. In 2008 werd 2% van de vacatures vervuld door 55-plussers, 81% van de vacatures is vervuld door mensen onder de 40 jaar¹⁸. De gebruikelijke manier van solliciteren – het schrijven van sollicitatiebrieven – werkt niet voor oudere langdurige werklozen. Er blijkt geen relatie te zijn tussen de mate waarin ouderen uitgenodigd worden voor een sollicitatiegesprek en de mate waarin ze sollicitatiebrieven versturen. Analoge redeneringen gelden voor mensen met gezondheidsbeperkingen.

Dit roept de vraag op hoe de bereidheid van werkgevers te verhogen om ouderen, langdurig werklozen en mensen met gezondheidsbeperkingen aan te nemen. Om deze groep bij de werkgevers op het netvlies te krijgen, zullen andere wegen (dan de gebruikelijke) bewandeld moeten worden. Daarvoor moet je eerst goed zicht hebben op de overwegingen en criteria van werkgevers bij het aannemen van personeel. Vandaar dat daar in hoofdstuk 4 expliciet aandacht aan wordt geschonken.

¹⁷ Kenniscentrum UWV (2008). Kennismemo 08/02 Resultaten onderzoek zittend bestand WW; UWV Kwartaalverkenning 2007-III

¹⁸ CWI (december 2008). Vacatures in Nederland 2008. De vacaturemarkt en personeelswerving in beeld.

Conclusie

Zachte factoren bieden naast arbeidsmarktontwikkelingen, wet- en regelgeving en harde factoren als leeftijd en opleiding een verklaring voor terugkeer naar werk van werkzoekenden in de WW. Een goede diagnose aan de kop van het proces is van belang voor het selectiever en gericht inzetten van re-integratiemiddelen voor de groep mensen die dat nodig heeft. Het betrekken van zachte factoren verbetert de kwaliteit van de diagnose. Een hanteerbare set met factoren moet de werkcoach handvatten bieden voor begeleiding en re-integratie van werkzoekenden. Diagnose-stelling is een belangrijk onderdeel van het methodisch handelen door de werkcoach (zie ook paragraaf 6.3).

2.2 Doorstroom na de maximale uitkeringsduur WW naar de Bijstand, NUG of werk

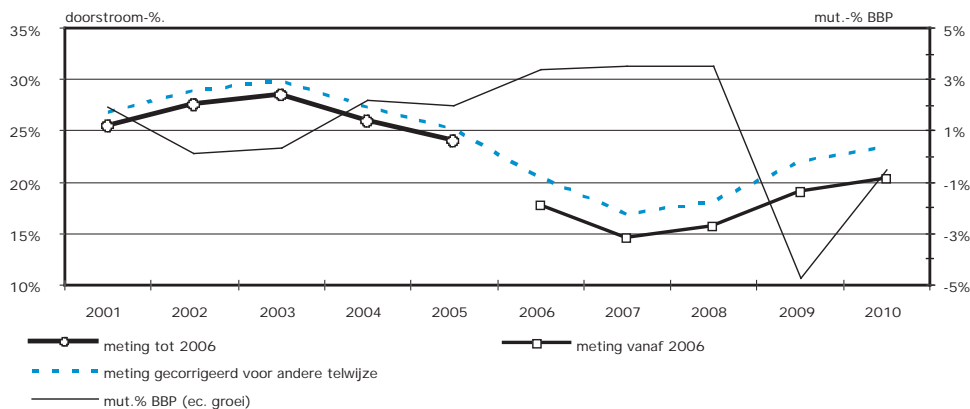
Peter Hilbers¹⁹

Daling van doorstroomrisico

Na het bereiken van de maximale duur van de WW kan men langs drie hoofdroutes doorstromen: de bijstand, alsnog (eventueel na een korte periode) werk vinden, of werkloos blijven zonder recht op een uitkering (NUG)²⁰.

Met name de doorstroom naar de bijstand in de laatste jaren is onderzocht. Na 2003 is het aandeel personen dat de WW uitstroomt wegens het bereiken van de maximale uitkeringsduur en direct naar de Bijstand doorstroomt, sterk afgenomen. (Wanneer we ook de mensen meetellen die niet direct naar de Bijstand doorstromen, maar wel binnen een half jaar, dan is het aandeel 29% in 2002 en 18% in 2008 zie figuur 2.4).

Figuur 2.4 Ontwikkeling van het doorstroompercentage naar de Bijstand bij de uitstroomreden 'maximale uitkeringsduur bereikt', 2001 t/m 2010.



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

¹⁹ Kennisadviseur Kenniscentrum UWV

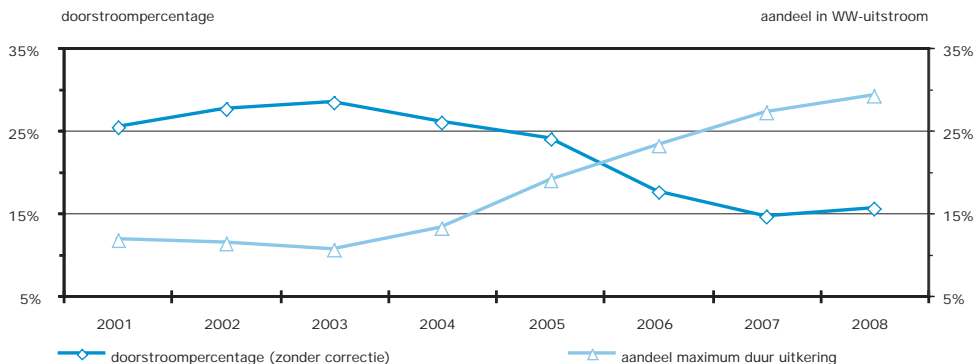
²⁰ Er zijn nog twee, vrij kleine, groepen mensen die werkloos blijven en geen Nugger zijn: mensen met een uitkering o.g.v. een werknemersverzekering (bijvoorbeeld WAO) en mensen die niet direct maar wel na verloop van enige tijd doorstromen naar de bijstand (binnen een tijdvak van een half jaar na WW-uitstroom).

Het doorstroompercentage kan worden gezien als het risico dat iemand na het bereiken van de maximale uitkeringsduur van de WW doorstroomt naar de bijstand. Dit doorstroompercentage was in 2003 met 28% maximaal en is daarna afgenomen tot circa 15% in 2007 (zie figuur 2.5). Terwijl het doorstroomrisico afneemt, is het aandeel van degenen die de WW uitstromen wegens het bereiken van de maximale uitkeringsduur sinds 2003 fors toegenomen. Van 11% in 2003 (ruim 31 duizend personen) naar 29% in 2008 (68 duizend personen). Per saldo is die groei van de doorstroom door het lagere doorstroompercentage beperkt gebleven (van 8.800 in 2003 naar 10.600 in 2008).

Oorzaak van afgenomen doorstroomrisico is deels bekend

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

Figuur 2.5 Ontwikkeling van het doorstroompercentage naar de Bijstand bij de uitstroomredenen 'maximale uitkeringsduur bereikt' en aandeel van de reden 'maximale uitkeringsduur bereikt' in totale WW-uitstroom, 2001 t/m 2008.



Risico op doorstroom van WW naar Bijstand neemt bij recessie toe.

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

Het verder verkorten van de maximale uitkeringsduur WW²¹ resulteert eveneens in een toename van het doorstroomrisico. De invloed is vooral groot in het eerste halfjaar van de uitkering. Het doorstroomrisico is voor mensen met een maximale uitkeringsduur van 6 maanden circa 15%, terwijl bij een uitkeringsduur van 3 maanden het doorstroomrisico 20% is.

De samenstelling van de WW-uitstroom zal in een recessie zodanig veranderen dat het gemiddeld doorstroomrisico van WW naar bijstand extra toeneemt. Vooral veel mannen stromen dan de WW in. Uit het onderzoek blijkt ook dat vrouwen al minder vaak de WW in stromen in crisistijd, omdat ze veelal in minder conjunctuurgevoelige sectoren werken. Bovendien stromen ze minder door naar de bijstand; dat geldt vooral voor vrouwen die parttime werkten. Waarschijnlijk is een belangrijke oorzaak hiervan dat vrouwen vaker dan mannen een partner hebben die werkt of een uitkering heeft. Meestal zal het inkomen van het huishouden dan ook zonder het inkomen van de vrouw boven de bijstandsnorm liggen.

Economische recessie, een berekening

Door een recessie neemt naar verwachting het risico van doorstroom naar de bijstand na het bereiken van de maximale uitkeringsduur WW dus toe. Deze toename wordt voor de huidige periode op 4 procentpunt geschat: van 16% in 2008 naar 20% in 2010. Gecombineerd met de verwachte groei van de WW-uitstroom wegens het bereiken van de maximale uitkeringsduur groeit in deze berekening de doorstroom van WW naar Bijstand van bijna 12 duizend mensen in 2008 naar ruim 36 duizend mensen in 2010.

²¹ Nieuwe WW-wetgeving per 1 oktober 2006, o.a. verkorting van de maximale uitkeringsduur WW.

Tabel 2.4	Prognose doorstroom naar de Bijstand (WWB) en NUG (op basis van economische groeiprognoses voor 2009: -4,75% en voor 2010: -0,5%)		
	2008	2009	2010
WW-uitstroom wegens maximale duur			
in personen (x 1000)	67	115	158
In % van de totale WW-uitstroom	29	42	47
Doorstroom van WW naar bijstand			
Doorstroomrisico (na max. duur WW, %)	16	19	20
Doorstroompercentage (totale WW-uitstroom)	5	9	11
naar NUG			
NUG-risico (na max. duur WW, %)	29	25-48	24-47
Naar Werkhervatting			
- Kans op werkherhvatting (na max. duur WW, %)	48	47-24	47-24
overige uitstroom			
Kans op overige uitstroom (na max. duur WW, %)	8	8	8

Aantal NUG'gers na de WW groeit; lagere kans op werkherhvatting.

Als er relatief meer mensen doorstromen naar de bijstand, gaat dat ten koste van het aandeel van de twee andere groepen. Ook voor degenen die uitstromen uit de WW wegens het bereiken van de maximale uitkeringsduur neemt bij een krimpende economie, de kans op werkherhvatting waarschijnlijk sterk af. Tegelijkertijd neemt daardoor, net als het risico op doorstroom naar de bijstand, ook het NUG-risico sterk toe. In de actuele ramingen komt dat tot uiting in een toename van de toestroom naar NUG van bijna 20 duizend in 2008 naar 73 duizend in 2010. Hierbij is aangenomen dat de kans op werk voor degenen die uit de WW uitstromen wegens het bereiken van de maximale uitkeringsduur de helft is van de kans in de afgelopen (gunstige) jaren. Ook is verondersteld dat deze kleinere kans op werk vooral het NUG-risico verhoogt. Dat risico komt dan op 47% in 2010, tegenover 23% in de recente hoogconjunctuurjaren.

Deze doorstroom naar NUG is een belangrijk onderwerp, dat extra aandacht verdient, omdat het een flink effect op het inkomen en vermogen heeft en daarmee ook op de bestedingsmogelijkheden van huishoudens.

2.3 Ziektewet

Carla van Deursen²²

UWV is verantwoordelijk voor de loondoorbetaling bij ziekte van uitzendkrachten, WW'ers en van werknemers die ziek zijn op het moment dat hun arbeidscontract afloopt of beëindigd wordt; werknemers zonder werkgever dus. Tevens betaalt UWV het loon door van werknemers in een aantal bijzondere situaties, zoals bij ziekte door zwangerschap of bevalling en bij ziekte van herintredende arbeidsongeschikten (no risk polis, artikel 27b Ziektewet). Voor werknemers zonder werkgever vervult UWV tevens de Arborol. Dit betekent dat UWV verantwoordelijk is voor de verzuimbegeleiding en de re-integratie. De Ziektewet wordt ook wel aangeduid als 'het vangnet'. Voor UWV is dit een belangrijke aandachtsgroep. Reden is dat het effect van een aantal wetten gericht op terugdringing van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid (paragraaf 2.4) voor vangnetters aanzienlijk kleiner is dan voor gewone werknemers. De drie belangrijkste oorzaken hiervan zijn dat er geen werkgever is waar men geleidelijk kan re-integreren, de situatie van vangnetters complexer is dan die van werknemers en het arbeidsongeschiktheids criterium strikter is dan logischerwijs noodzakelijk lijkt. Hierop gaan we in het vervolg van deze paragraaf nader in.

Ontwikkelingen in Ziektewetuitkeringen en volume sinds 2002

In tabel 2.5 is het aantal toekenningen van Ziektewetuitkeringen en het aantal uitkeringsjaren van de verschillende groepen weergegeven. Te zien is dat beide kengetallen vrij sterk schommelen in de periode 2002-2009. Dit is deels een gevolg van de conjuncturele ontwikkeling en deels van veranderingen in wetgeving. Dit wordt hieronder toegelicht.

Tabel 2.5	Toekenningen en uitkeringsjaren Ziektewet, 2002-2009 (x1.000)							
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Toekenningen								
Ziekte rond zwangerschap	86	63	59	61	78	65	67	67
Uitzendkrachten	162	129	119	162	175	185	172	129
Einde dienstverbanders	41	40	34	24	27	26	31	33
Werklozen	56	65	77	73	68	33	21	25
Overigen	31	33	33	37	42	32	36	36
Totaal	376	331	321	357	390	341	327	290
Uitkeringsjaren								
Ziekte rond zwangerschap	24	14	11	11	15	14	13	13
Uitzendkrachten	30	27	10	11	15	17	18	16
Einde dienstverbanders	*	*	14	17	22	21	22	23
Werklozen	18	20	22	28	35	29	21	23
Overigen	6	6	6	8	8	7	7	7
Totaal	77	66	63	75	95	88	83	83

Noot: Cursieve waarden zijn ramingen.

*De betreffende categorie is samengevoegd met uitzendkrachten

²² Kennisadviseur bij kenniscentrum UWV. m.m.v. Ischa van Straaten, kennisadviseur

De invloed van de conjunctuur op de Ziektewet

Een vast gegeven is dat bij neergaande conjunctuur het aantal uitzendkrachten en tijdelijke contractanten afneemt en het aantal werklozen stijgt. De conjuncturele ontwikkeling is daarmee van invloed op het beroep op de Ziektewet. De vangnetgroepen 'ziekte in verband met zwangerschap' en 'overige vangnetgroepen' (inclusief herintredende arbeidsongeschikten) worden nauwelijks door de conjunctuur beïnvloed.

In de periode 2002-2004 daalt het totale aantal Ziektewettoekenningen als gevolg van de neergaande conjunctuur. Het aantal zieke werklozen stijgt, maar het effect van deze stijging wordt meer dan gecompenseerd door een afname bij de uitzendkrachten en einde dienstverbanders (EDV'ers). In 2005 en 2006 stijgt het aantal toekenningen weer door de groeiende werkgelegenheid in de uitzendbranche²³. In 2008 zijn de eerste effecten van de crisis zichtbaar in een daling bij de uitzendkrachten. De verwachting is dat deze daling sterk gaat doorzetten in 2009. Het uitkeringsvolume zal echter ongeveer gelijk blijven. Het verzuim van uitzendkrachten is namelijk over het algemeen kort, dat van EDV'ers en WW'ers vaak lang. Deze laatste twee groepen doen in geval van kort verzuim namelijk meestal geen beroep op de Ziektewet.

De invloed van wetswijzingen op de Ziektewet

Over de ontwikkelingen die zich in tabel 2.5 manifesteren is voorts het volgende te zeggen. In de periode 2002-2008 zijn vijf wetten in meer of mindere mate van invloed geweest op het beroep op de Ziektewet:

- De Wet Arbeid en Zorg (WAZO) in januari 2002,
- De Wet Verbetering Poortwachter (WVP) in april 2002 (box 2.4, paragraaf 2.4),
- De Verlenging Loondoorbetalingverplichting bij Ziekte (VLZ) in 2004 (zie box 2.4, paragraaf 2.4),
- De doorbetaling WW gedurende de eerste 13 weken ziekte (DWBZ) in mei 2007 (zie box 2.1, paragraaf 2.1) en
- De wet Activering Vangnetters in 2008.

Tot 2002 viel het zwangerschaps- en bevallingsverlof onder de Ziektewet, sindsdien valt het onder de WAZO. In de Ziektewet werd daarbij geen onderscheid gemaakt tussen ziekte en verlof wegens zwangerschap en bevalling. De daling in 2003 van het aantal uitkeringsjaren 'ziekte rond zwangerschap' komt doordat in 2002 nog de vanuit 2001 doorlopende zwangerschaps- en bevallingsverlofgevallen zijn meegeteld.

De WVP vereist bij verzuim vanaf 6 weken actie en beïnvloedt daarmee vooral de verzuimduur en niet het aantal toekenningen. Een effect op de uitkeringsjaren (als duurindicator) is echter niet waarneembaar: het is ofwel afwezig, ofwel niet te onderscheiden van veranderingen als gevolg van de neergaande conjunctuur.

²³ De stijging in 2006 is deels ook het gevolg van het wegwerken van administratieve achterstanden.

Met de invoering van VLZ is de Ziektewetduur verlengd van één naar twee jaar. Het effect hiervan is goed zichtbaar in de volume cijfers, die in 2005 duidelijk stijgen voor einde dienstverbanders en WW'ers, bij een - als gevolg van de conjunctuur - dalend aantal toekenningen. De daling bij de werklozen vanaf 2007 is het gevolg van de invoering van de doorbetaling WW gedurende de eerste 13 weken van de ziekteperiode per 1 mei van dat jaar. Overigens is UWV ook in de eerste 13 weken nog steeds verantwoordelijk voor de verzuimbegeleiding en - uiteraard in afstemming met de re-integratiecoach van de WW - de re-integratie.

Verwachte effect Wet Activering Vangnetters

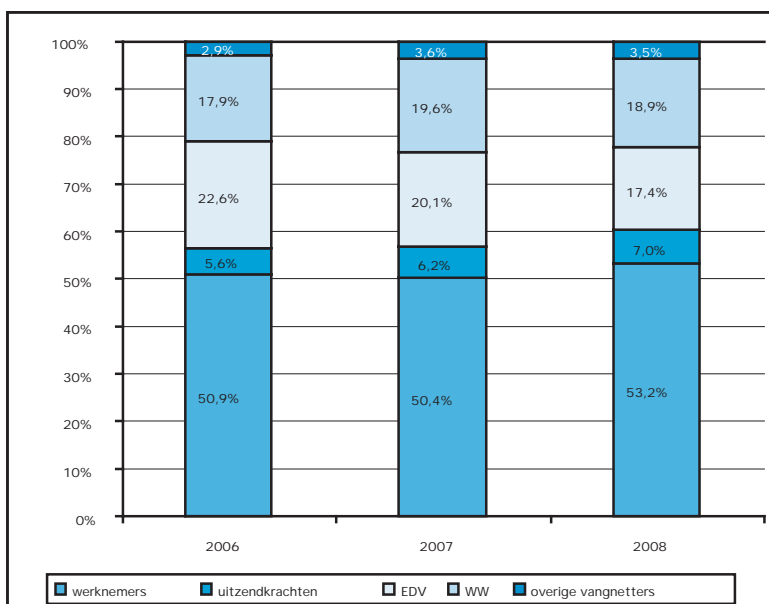
De Wet Activering Vangnetters is sinds 2008 van kracht en erop gericht vangnetters sneller te laten re-integreren. Deze wet verplicht hoger opgeleide vangnetters om, net als in de WW, stapsgewijs ook werkzaamheden onder het functieniveau te accepteren, waar het gaat om passend werk in het kader van de re-integratie. Een ander aspect uit de Wet Activering Vangnetter is dat UWV nu alle WVP-verplichtingen integraal moet uitvoeren. Het maken van een probleemanalyse en plan van aanpak werd al gedaan, maar nu worden ook halfjaarlijkse evaluatiemomenten ingebouwd en een re-integratieverslag (RIV) gemaakt. Net als voor gewone werknemers vormt toetsing van het re-integratieverslag nu een onderdeel van de aanvraagprocedure voor de WIA-claimbeoordeling. Deze RIV-toetsing dwingt de Ziektewetarboteams binnen UWV om systematischer dan tevoren stappen te ondernemen richting re-integratie van de klant. De eerste toetsingen vinden plaats in september 2009. De Wet Activering Vangnetters is binnen UWV mede aanleiding geweest om de procesgang rond de begeleiding van vangnetters effectiever in te richten. De effecten hiervan op het aandeel langdurig verzuim en de WIA-instroom moeten afgewacht worden. Het effect van deze aanpassingen moet ons inziens niet te hoog worden ingeschat omdat de meeste vangnetters een laag opleidingsniveau hebben en verdere verruiming daarmee niet van toepassing is. Verder hebben de vangnetters geen werkgever, zodat men voor het vinden van aangepast werk een **nieuwe** werkgever bereid moet vinden, wat lastig is. Dat illustreert zich nu al in de praktijk waar vangnetters tijdens de ziekteperiode veel minder dan zieke werknemers aangepast werk verrichten. Zo blijkt uit een enquêteonderzoek onder 9 maandszieke vangnetters en werknemers, dat van de vangnetters bij 9 maanden 8% aangepast werk verricht tegenover 60% van de werknemers.

Vangnetters aan de WIA-poort: een relatief grote groep

We kunnen niet exact aangeven welk deel van de beroepsbevolking onder het vangnet valt bij ziekte. Uiteraard kennen we het aantal uitzendkrachten, zwangere vrouwen en WW'ers. Het is echter niet mogelijk te bepalen hoe groot de doelgroep is voor 'ziekte bij einde dienstverband'. Werknemers met een tijdelijk contract vallen pas onder het vangnet wanneer ze ziek zijn **op het moment dat het contract afloopt**. Zolang het contract loopt betaalt de werkgever het loon door. En ook werknemers met een vast contract vallen in bepaalde situaties onder het vangnet, bijvoorbeeld als ze ziek worden voorafgaand aan ontbinding van het contract via kantonrechter of ontslag vanwege reorganisatie. We nemen echter aan dat ongeveer 15 à 20% van de beroepsbevolking een beroep kan doen op het vangnet bij ziekte, voor de overige 80 à 85% moet de werkgever het loon twee jaar doorbetalen. Deze verhouding vinden we echter niet terug bij de WIA-claimbeoordeling:

bijna de helft van deze groep is afkomstig uit het vangnet²⁴ (figuur 2.6). Zoals eerder aangegeven is sinds de invoering van de WVP en de VLZ de instroom in de WAO sterk gedaald. Dit geldt zowel voor vangnetters als voor werknemers. De daling is echter bij de werknemers veel groter dan bij de vangnetters. Destijds kwam ongeveer een kwart van de claimbeoordeelden uit het vangnet, nu is dat ongeveer de helft. Dit impliceert dat WVP en VLZ voor werknemers effectiever zijn dan voor vangnetters. Dit ook logisch gezien het feit dat deze wetten werkgevers en werknemers sterk prikkelen om zo snel mogelijk (geleidelijk) te laten terugkeren naar het werk. Dit is veel eenvoudiger als men nog werk heeft, dan wanneer er geen werkgever meer is.

Figuur 2.6 Aandeel vangnetters en werknemers bij de WIA-claimbeoordeling, 2006-2008



Vangnetters vaker afgewezen bij de claimbeoordeling

Over de periode 2006-2008 ontving 47% van de vangnetters een afwijzing bij de claimbeoordeling, van de werknemers was dit 40%. Bij de uitzendkrachten is het afwijzingspercentage het hoogst met 53%, bij de WW'ers met 44% het laagst. Dit verschil komt voor een deel omdat vangnetters lager opgeleid zijn en een lager inkomen hebben.

²⁴ In de UKV'en van voor 2009 is een lager aandeel vangnetters genoemd. De afbakening van vangnetters komt op een indirecte manier tot stand, waarbij bepaalde beslisregels gehanteerd moeten worden. Deze beslisregels zijn in 2009 herzien, wat tot een hoger aandeel vangnetters heeft geleid.

Deze kenmerken gaan namelijk samen met een grotere afwijzingskans (de implicatie van stap 4 uit box 2.3). Verder blijken vangnetters vaker moeilijker objectiveerbare (zachte) aandoeningen te hebben dan werknemers (47% versus 62%). De problematiek bij vangnetters is vaker 'zacht psychisch' (36% versus 21%) en minder vaak is sprake van hart- en vaatziekten of kanker (15% versus 28%). Het aandeel met aandoeningen aan het bewegingsapparaat verschilt niet tussen beide groepen. Gemiddeld genomen hebben de vangnetters iets minder functionele beperkingen dan de werknemers. Wel krijgen ze aanzienlijk minder vaak een urenbeperking. Een urenbeperking verkleint de afwijzingskans in het algemeen aanzienlijk. Ten slotte hebben vangnetters iets vaker benutbare mogelijkheden, waardoor ze wat minder vaak arbeidsongeschikt op medische gronden worden gevonden. Wanneer voor al deze factoren gecorrigeerd wordt in een multivariate analyse, is er geen verschil meer in afwijzingskans.

Vangnetters vormen een kwetsbare groep

Bovenstaande cijfers laten zien dat de vangnetters bij de WIA-poort er - wat aard en ernst van de aandoening en de hiermee gepaard gaande beperkingen betreft - zeker niet slechter aan toe zijn dan werknemers. Waarom bereiken ze desondanks in relatief grote getale het einde van de wachttijd? Komt dit vooral door het feit dat ze, terwijl ze gezondheidsbeperkingen hebben, op zoek moeten naar een *nieuwe* werkgever waar ze aangepast kunnen werken? Of zijn er méér factoren die de re-integratie moeilijk maken? We gaan dit na aan de hand van het re-integratiemodel van Wanberg e.a.²⁵ Dit model bevat economische, sociologische en psychologische componenten, die belemmeringen kunnen vormen voor succesvolle re-integratie. Het model is vanuit literatuurstudie ontwikkeld in discussies met focusgroepen, bestaande uit klanten, experts en praktijkmensen van een dienstverlenende instantie op dit gebied in de staat Minnesota. De kenmerken uit het Wanbergmodel zijn voor een groot deel 'zachte' factoren, die alleen geïnventariseerd kunnen worden in een gesprek met de cliënt of via een enquête. De registratiesystemen van UWV bevatten hierover dan ook weinig informatie. We gebruiken daarom de uitkomsten van een lopend onderzoek door APE en *Astri* onder vangnetters en werknemers die zich in 2007 ziek gemeld hebben en 9 maanden later nog niet hersteld waren^{26,27}. In vergelijking met reguliere werknemers die 9 maanden ziek zijn, zijn vangnetters laag opgeleid en hebben ze een slechtere arbeidsmarktpositie (vaker WW-verleden). Daarnaast *ervaren* ze hun gezondheid als slechter en ervaren ze ook meer obstakels in de privésituatie (bijvoorbeeld zorgtaken). Ook zijn ze zelf weinig gericht op re-integratie. De begeleiding die ze ontvangen is wat minder intensief en - al dan niet noodgedwongen - minder gericht op terugkeer naar werk dan bij werknemers. Tot slot verwachten ze relatief weinig financieel voordeel van werkhervatting, zijn ze relatief oud (alleen WW'ers) en vaker allochtoon. De afwezigheid van een werkgever en de overige obstakels maken dat het verkleinen van de afstand tot de arbeidsmarkt van vangnetters zeer lastig is. Het feit dat bijna de helft van hen na twee jaar Ziektewet wordt afgewezen voor de WIA, benadrukt echter de noodzaak van re-integratie. Mogelijke vervolgregelingen zijn de WW of bijstand (WWB), waar de re-integratie gestart of voortgezet moet worden.

²⁵ C.R. Wanberg, L. Hough, Z. Song. Predictive validity of a multidisciplinary model of reemployment success. *The Journal of applied psychology* 2002;87(6):1100-20

²⁶ P.G.M. Molenaar-Cox, T.J. Veerman. De weg naar WIA. Vangnetters negen maanden na de ziekmelding. Tabellenboek van de eerste meting van het cohortonderzoek onder langdurig zieken. Leiden: APE/Astri, 2008.

²⁷ V. Veldhuis, T.J. Veerman. De weg naar WIA. Werknemers negen maanden na de ziekmelding. Tabellenboek van de eerste meting van het cohortonderzoek onder langdurig zieke. Leiden: APE/Astri, 2008.

Uitkeringsverleden van vangnetters

Ook het uitkeringsverleden kan een indicatie vormen van de kwetsbaarheid van de vangnetpopulatie op de arbeidsmarkt. Daarom is voor alle driemaandszieke vangnetters in het 3^e kwartaal van 2008 het arbeidsongeschiktheids- en WW-verleden in de afgelopen vijf jaar onderzocht. Ruim de helft van de driemaandszieke vangnetters blijkt in de afgelopen vijf jaar één of meerdere keren (eerder) een beroep op een werknemersverzekering (WW, WAO en/of AO-claimbeoordeling, inclusief WIA afwijzingen) te hebben gedaan. Zoals tabel 2.6 laat zien is in het bijzonder bij zieke WW'ers relatief vaak sprake van een uitkeringsverleden (63%). Maar ook een substantieel deel van de uitzendkrachten (ruim de helft van de gevallen) en einddienstverbanders (43%) hebben zo'n verleden. Zieke WW'ers verschillen vooral van beide andere vangnetgroepen doordat een substantieel groter deel (35% versus 11%) een arbeidsongeschiktheidsverleden heeft. Van de zieke WW'ers heeft bijna de helft (47%) in de voorgaande vijf jaar al één of meerdere keren eerder een WW-uitkering ontvangen. Daarin verschillen zij echter niet veel van de uitzendkrachten (in 49% van de gevallen eerder WW) en – zij het iets meer – van de einddienstverbanders (39%). Al met al heeft een aanzienlijk deel van de vangnetters (in totaal 43%) een recent WW-verleden. Als wordt gekeken naar degenen die zowel een AO- als een WW-verleden hebben en/of gedurende meerdere perioden een WW-uitkering hebben gehad, dan blijkt dat ruim een kwart van de driemaandszieke vangnetters in de voorgaande 5 jaar meermaals een beroep heeft gedaan op de werknemersverzekeringen. Geconcludeerd kan worden dat een substantieel deel van de driemaandszieken bepaald niet voor het eerst klant is bij UWV. Dit versterkt het beeld dat het overwegend mensen betreft die om gezondheids- of andere redenen moeilijk een duurzame positie op de arbeidsmarkt kunnen verwerven.

Tabel 2.6		Percentages 3-maandszieke vangnetters met WW- en AO-verleden in de vijf voorafgaande jaren			
		WW'ers	uitzendkracht	EDV'ers	Totaal
AO- en/of WW-verleden		63	52	43	51
WW-verleden		47	49	39	43
AO-verleden		35	11	11	18
Meerdere perioden/verledens²⁸		32	30	22	26
Alleen WW-verleden		28	41	32	33
1x WW		16	19	17	
2 of meer WW-perioden²⁹		13	21	15	
Alleen AO-verleden		16	3	4	7
zowel AO- als WW-verleden		19	8	7	11
1x WW		11	4	4	
2 of meer WW-perioden		8	4	3	

²⁸ Het gaat hier om personen die in het verleden gedurende meerdere perioden een WW uitkering hebben gehad en/of zowel een AO als een WW verleden hebben.

²⁹ Voor deze analyses zijn WW-periodes berekend op basis van feitelijke betalingen (met uitzondering van nabetalings), en dus niet enkel op basis van aanwezige registratiegegevens of bijvoorbeeld meerdere parallel lopende WW-rechten. Tussen twee WW-periodes zitten minimaal twee maanden waarin geen uitkering is betaald. Voor de bepaling van het ao-verleden geldt dat iemand moest voorkomen in de WAO- of WIA-administratie.

Binnen de Ziektewet sprake van werkloosheid?

Het arbeidsongeschiktheids criterium in de Ziektewet is – net als voor werknemers – geschiktheid voor de *laatst* verrichte functie. Ook al zou bijvoorbeeld een uitzendkracht een ander type functie wel goed kunnen verrichten tijdens de ziekte, dan nog is het niet mogelijk hem hersteld te melden. Dit strikte arbeidsongeschiktheids criterium strookt niet met de flexibiliteit die verwacht wordt van uitzendkrachten en WW'ers bij het accepteren van functies in de situatie dat ze *niet* ziek zijn. Vangnetters zijn weliswaar verplicht passend werk te zoeken en te accepteren, maar zolang de Ziektewetuitkering blijft doorlopen ervaren ze hiertoe weinig prikkels. Ook werkgevers zullen niet snel bereid gevonden worden om rekening te houden met de (tijdelijke) beperkingen van een nieuwe werknemer. Het is daarom waarschijnlijk dat de Ziektewet voor een deel mensen herbergt die in principe wel aangepast kunnen werken, maar dit niet realiseren. Dit omdat niet gemakkelijk een werkgever gevonden kan worden, er geen prikkel is om hier serieus naar op zoek te gaan of omdat er naast de gezondheidsproblemen ook substantiële andere belemmeringen zijn. De uitdaging voor UWV is om de belemmeringen aan te pakken en constructies te vormen waarbinnen men – geleidelijk – kan hervatten. Ondersteunend onderzoek (het 'wie, wat en wanneer' in kaart brengen), experimenteren met alternatieve begeleidingsvormen, re-integratiepilots en evaluatie ervan zijn hiervoor noodzakelijk.

Conclusie

Analyses van WIA-instroom hebben duidelijk gemaakt dat de Wet Verbetering Poortwachter, de verlenging van de wachttijd van één naar twee jaar en de invoering van de WIA, voor vangnetters tot een minder grote reductie van de instroom hebben geleid dan voor reguliere werknemers. Om deze reden is het vangnet een belangrijk aandachtsgebied voor het Kenniscentrum. In de afgelopen periode hebben we veel kennis verzameld over de oorzaken van deze relatieve achterstand van de vangnetters in werkhervatting na ziekte.

Belangrijke factoren zijn:

- De vangnetters hebben relatief vaak een combinatie van medische problematiek, problemen op andere terreinen en een ongunstige arbeidsmarktpositie en een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt,
- Er is geen werkgever bij wie men kan re-integreren in aangepast werk, alternatieve werkplekken voor re-integratie zijn lastig te creëren,
- Het arbeidsongeschiktheids criterium van de Ziektewet (= geschiktheid voor laatst verrichte functie) beperkt de mogelijkheden om uitzendkrachten die geschikt zijn voor ander uitzendwerk ook hersteld te verklaren. Na WIA-claimbeoordeling zijn de mogelijkheden tot hersteldmelding en re-integratie (no riskpolis) ruimer.

2.4 WIA/WAO

Carla van Deursen³⁰

Na een wettelijk vastgestelde periode van ziekteverzuim, kunnen werknemers en vangnetters een aanvraag indienen voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Sinds 2006 geldt hierbij de WIA, voor die tijd de WAO. In beide wetten is de mate van arbeidsongeschiktheid afhankelijk van het *verlies aan verdien capaciteit* (zie box 2.3 voor het principe van de claimbeoordeling). Vier wettelijke wijzigingen sinds 2002 zijn samen heel succesvol geweest in het terugdringen van het beroep op deze twee arbeidsongeschiktheidsregelingen: de instroom is meer dan gehalveerd en het volume is dalende. In deze paragraaf beschrijven we de ontwikkelingen in het beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen voor werknemers vanaf 2002. Naast succes beschrijven we ook punten van zorg. In de eerste plaats betreft dit de werkhervatting van de gedeeltelijke arbeidsongeschikten onder de WIA. Een deel van deze groep komt niet aan het werk, waarbij men zelf de gezondheidsbeperkingen als belangrijkste reden aandraagt. Ook de werkhervatting van 35-minners, die meer beperkingen hebben dan onder de WAO het geval is, is een punt van aandacht. Ten slotte is het ook belangrijk om zicht te krijgen op ontwikkelingen (verbetering dan wel verslechtering van de functionele mogelijkheden) bij de relatief grote - en jonge - groep volledige WGA'ers.

In de wetgeving rond ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid is vanaf begin jaren negentig veel veranderd. Aanleiding was de constatering dat een steeds groeiend deel van de Nederlandse beroepsbevolking vanwege ziekte of gebrek een uitkering ontving. Mede door vergelijking met het buitenland trok de politiek de conclusie dat dit aandeel onnodig groot was. Met behulp van een aantal wettelijke maatregelen is zowel het ziekteverzuim als het beroep op de arbeidsongeschiktheidregelingen voor werknemers gedaald tussen 1992 en 2000. De overtuiging dat een verdere daling van het ziekteverzuim mogelijk was, en de mening dat het belangrijk is om mensen zoveel mogelijk te laten participeren in betaald werk, leidden tot vier nieuwe veranderingen in wet- en regelgeving rond ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. Het betreft de invoering van de Wet Verbetering Poortwachter (WVP) in april 2002, de aanpassing van het Schattingsbesluit (asb) waarmee de resterende verdien capaciteit wordt vastgesteld in oktober 2004, de Verlenging Loondoorbetalingsplicht bij Ziekte (VLZ) van één naar twee jaar in 2004 en de Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA) in 2005. In box 2.3 staat een korte toelichting op deze vier wetten. Deze vier vernieuwingen zorgden ervoor dat de instroom in de arbeidsongeschiktheidsregelen meer dan gehalveerd is.

³⁰ Kennisadviseur bij kenniscentrum UWW, m.m.v. Jos van Loo, kennisadviseur

Box 2.3 De arbeidsongeschiktheidbeoordeling voor WAO/WIA in vier stappen

Stap 1. Bepalen of er benutbare mogelijkheden zijn

De verzekeringsarts stelt tijdens de claimbeoordeling eerst vast of de cliënt überhaupt nog in staat is tot het verrichten van enige arbeid. Met andere woorden: zijn er benutbare mogelijkheden? Bij gemiddeld 13 procent van de WIA-claimbeoordelingen constateert de verzekeringsarts dat dit niet het geval is: de cliënt is niet in staat om welke reguliere arbeid dan ook te verrichten en daarmee volledig arbeidsongeschikt op medische gronden. Sinds de invoering van de WIA geeft de arts ook een oordeel over de *duurzaamheid* van de aandoening. Een aandoening is duurzaam als de kans op herstel gering of nihil is.

Stap 2. Bepalen wat de functionele mogelijkheden zijn

Als er benutbare mogelijkheden zijn, onderzoekt de verzekeringsarts de functionele mogelijkheden voor het verrichten van arbeid. Hij legt zijn bevindingen en zijn oordeel in een rapportage vast en specificeert de mogelijkheden om te functioneren met de FML (Functionele mogelijkhedenlijst).

Stap 3. Bepalen welke beroepen de cliënt nog kan uitoefenen

Aan de hand van de rapportage van de verzekeringsarts en de FML onderzoekt de arbeidsdeskundige welke functies of beroepen de cliënt nog wél kan verrichten. Hierbij wordt gebruik gemaakt van het CBBS (claimbeoordelings- en borgingssysteem), een computersysteem dat informatie over zo'n 7.000 gangbare functies in Nederland bevat, met de bijbehorende functionele eisen. Het CBBS maakt een geautomatiseerde voorselectie van mogelijk geschikte functies, rekening houdend met de FML, het opleidingsniveau, de opleidingsrichting en urenbeperkingen. De arbeidsdeskundige verricht vervolgens de zogenoemde professionele eindselectie. Dit betekent dat hij nagaat of de voorgeselecteerde functies ook daadwerkelijk geschikt zijn voor de cliënt, rekening houdend met zijn precieze opleiding, ervaring en vaardigheden en de precieze aard van de beperkingen, zoals in de FML toegelicht door de verzekeringsarts. In geval van twijfel overlegt de arbeidsdeskundige met de verzekeringsarts. Als er geen, of onvoldoende geschikte functies gevonden worden, is de cliënt 100% arbeidsongeschikt op arbeidskundige gronden. In het Schattingsbesluit is onder meer opgenomen welk aantal functies minimaal beschikbaar moet zijn.

Stap 4. Het arbeidsongeschiktheidspercentage bepalen

Het gemiddelde salaris dat een cliënt nog kan verdienen in voor hem of haar geschikte functies, bepaalt de resterende verdien capaciteit van de cliënt. Het arbeidsongeschiktheidpercentage is het procentuele verschil tussen de vastgestelde resterende verdien capaciteit en het salaris dat men verdiende voordat men arbeidsongeschikt werd. Dit percentage bepaalt of men een uitkering krijgt en de hoogte ervan. Als het arbeidsongeschiktheidpercentage 80 of hoger, krijgt men in geval de aandoening duurzaam is een IVA-uitkering, als dit niet het geval is een WGA-uitkering. Als het percentage lager is dat 35, krijgt men onder de WIA geen uitkering. Onder de WAO lag deze drempel lager, namelijk op 15%.

Vier belangrijke wijzigingen vanaf 2002

Box 2.4 Vier veranderingen sinds 2002 van invloed op beroep op arbeidsongeschiktheidsregelingen voor werknemers

Wet Verbetering Poortwachter (april 2002)

Deze wet richt zich op de ziekteverzuimperiode. Doel is via een aantal verplichte procedurestappen, werkgevers en werknemers te stimuleren om gericht aan re-integratie te werken, binnen het bedrijf of - als dit niet mogelijk blijkt - daarbuiten. Zo moet bij 6 weken een probleem-analyse gemaakt worden, bij 8 weken een plan van aanpak en bij één jaar en negen maanden (het moment van WIA-aanvraag) een re-integratieverslag. Tussentijds moet de voortgang regelmatig geëvalueerd worden en het plan van aanpak zonodig bijgesteld. Dit verslag wordt getoetst door UWV. Als de re-integratie-inspanningen onvoldoende zijn geweest, wordt de loondoorbetalingperiode verlengd.

Verlenging Loondoorbetalingverplichting bij Ziekte (januari 2004)

Sinds maart 1996 zijn werkgevers verplicht het loon gedurende het eerste ziektejaar door te betalen. In 2004 is deze periode verlengd naar twee jaar. De wet beoogt de financiële prikkel tot preventie en aanpak van verzuim te versterken en daarmee instroom in WAO/WIA te voorkomen.

Aangepaste Schattingsbesluit (oktober 2004)

Onderdeel van de claimbeoordeling is het bepalen van de resterende verdien capaciteit. Hierbij worden de criteria van het Schattingsbesluit gehanteerd. Eind 2004 is het Schattingsbesluit aangepast (asb). Onder het asb heeft een cliënt een grotere kans op resterende verdien capaciteit, dan (met precies dezelfde beperkingen, opleiding, vaardigheden, salaris en gewerkte uren) onder het oude Schattingsbesluit (osb) van 2000. Het asb geldt vanaf dat moment voor alle claimbeoordelingen en herbeoordelingen, uitgezonderd herbeoordelingen van 45-plussers binnen de WAO.

Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (ultimo 2004)

De WIA is de opvolger van de WAO voor nieuwe gevallen. In de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) staat werk voorop. Het accent in de wet ligt op wat mensen nog wel kunnen. Door middel van financiële prikkels worden gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemers gestimuleerd er alles aan te doen om aan het werk te blijven of te gaan. Tegelijkertijd is er inkomensbescherming voor mensen die echt niet meer aan de slag kunnen komen. De WIA bestaat uit twee delen: de Regeling werkherhaving gedeeltelijk arbeidsongeschikten (WGA) en de Regeling inkomensvoorziening volledig arbeidsongeschikten (IVA). Een belangrijk verschil met de WAO is dat de arbeidsongeschiktheidsdrempel verhoogd is van 15% naar 35%.

Gevolgen wijzigingen voor instroom in WAO/WIA

De invoering van de WVP in 2002 had tot gevolg dat in het daarop volgende jaar de instroom in de WAO daalde met bijna eenderde. In 2005 was er vanwege de verlenging van de wachttijd nauwelijks nieuwe instroom van werknemers: alleen het 'staartje' van de eerste claimbeoordelingen WAO en herlevingen van oude rechten. In 2006 startte de instroom in de WIA. Vergeleken met de WAO in 2004 is de instroom meer dan gehalveerd (tabel 2.7). Al met al is het aantal mensen dat een WIA- of WAO-uitkering ontvangt tussen 2002 en 2008 gedaald van 802.000 tot 618.000.

Tabel 2.7	WAO/WIA-instroom, -uitstroom, lopend bestand 2002-2009 (x1.000)							
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
WAO								
Toekenningen	92	66	59	20	11	12	8	5
Beëindigingen	76	81	82	83	79	82	75	55
Lopend bestand	803	786	766	703	639	596	558	518
WIA								
Toekenningen					21	22	25	25
Beëindigingen					2	3	4	5
Lopend bestand					19	38	59	80
WAO/WIA								
Toekenningen	92	66	59	20	32	34	33	30
Beëindigingen	76	81	82	83	81	85	79	60
Lopend bestand	803	786	766	703	658	634	618	597

Uitstroom uit WAO/WIA

In principe loopt het recht op een WAO/WIA-uitkering door tot men 65 jaar wordt. De meest voorkomende redenen voor eerdere uitstroom zijn op dit moment overlijden en herstel van de aandoening. Ook wanneer men ondanks de aandoening, weer nagenoeg het oude inkomen weet te genereren, is dit een reden voor beëindiging. Bij de WAO is de uitstroom substantieel, omdat jaarlijks een grote groep de 65-jarige leeftijd bereikt. Tot en met 2007 was de uitstroom extra hoog vanwege de periodieke herbeoordelingen (tot 2004) en de eenmalige herbeoordelingoperatie van WAO-ers die op 1 juli 2004 jonger dan 50 jaar waren (oktober 2004-april 2009). Ook na 2007 vonden herbeoordelingen plaats, maar omdat het grotendeels 45-plussers betrof, werden weinig uitkeringen beëindigd. In 2008 stroomde 58% uit de WAO wegens pensioen, 11% wegens overlijden, 20% wegens herstel of herbeoordeling en 11% om overige redenen. In de WIA is - omdat het een nieuwe regeling is - de instroom veel hoger dan de uitstroom. Dit zal de komende jaren ook zo blijven. Verreweg de belangrijkste uitstroomredenen binnen de IVA-groep is in 2008 overlijden (74%), in de WGA-groep is dit herstel (70%).

WAO versus WIA

Sinds 2002 is de instroom met twee derde gedaald. Met de invoering van de WVP was de nieuwe instroom in de WAO al met een derde afgenomen. Drempelverhoging, aanpassing van het schattingsbesluit en de verlenging van de wachttijd zijn belangrijke oorzaken achter deze verdere daling. We geven door verschillende situaties onderling te vergelijken hier indicaties³¹ van de effecten van de wijzigingen *na* WVP. Het aangepaste Schattingsbesluit trad in oktober 2004 in werking, waardoor het ook nog *binnen* de WAO is toegepast. Ook kunnen we de arbeidsongeschiktheidsdrempel in de WAO fictief op 35% stellen³². De uitkomsten van de verschillende vergelijkingen zijn samengevat in tabel 2.8.

Tabel 2.8		effect drempelverhoging aSB op afwijzingspercentage		
Drempelverschil bij osb- WAO				
Drempel <15%	31,7%			Drempelverschil:
Drempel ~35%	45,3%			13,6%
Osب-asb-verschil	Osب	Asb	Asb/osb verschil:	
bij WAO	voor okt '04	Na okt '04		
Drempel <15%	31,7%	38,0%	6,3%	
Drempel ~35%	45,3%	49,9%	4,6%	
				Asb+drempelverschil:
				18,2%
WAO-WIA-verschil	WAO osb	WIA asb	WAO/WIA-verschil	
	Voor okt '04)	'06-'07		
Drempel ~35%	45,3%	45,7%	0,4%	

Effect van drempelverhoging + asb binnen WAO: 18 procentpunt meer afwijzingen

In tabel 2.8 zien we dat de drempelverhoging van 15 naar 35% in de laatste WAO-jaar dat het oude Schattingsbesluit gold, 13,6 procentpunt extra afwijzingen zou hebben gegeven. Wanneer niet alleen de drempel verhoogd wordt, maar ook het striktere Schattingsbesluit wordt toegepast (vanaf oktober 2004), geeft dit 4,6 procentpunt *extra* afwijzingen. In totaal geven de drempelverhoging en de aanpassing van het Schattingsbesluit *binnen de WAO en met één jaar wachttijd* 18,2 procentpunt extra afwijzingen. Vergelijken we het aandeel '35-minners' in het laatste WAO-jaar dat het oude Schattingsbesluit werd toegepast, met het aandeel 35-minners binnen de WIA in 2006 en 2007, dan is er nagenoeg geen verschil: 45,3% versus 45,7% afwijzingen. Het lijkt er dus op dat het effect van het striktere Schattingsbesluit onder de WIA gecompenseerd wordt door veranderingen in samenstelling van de mensen die een claimbeoordeling ondergaan. Hieronder laten we zien dat door de verlenging van de wachttijd van één naar twee jaar, de cliënten die aan de WIA-poort terecht komen meer beperkingen hebben dan destijds aan de WAO-poort.

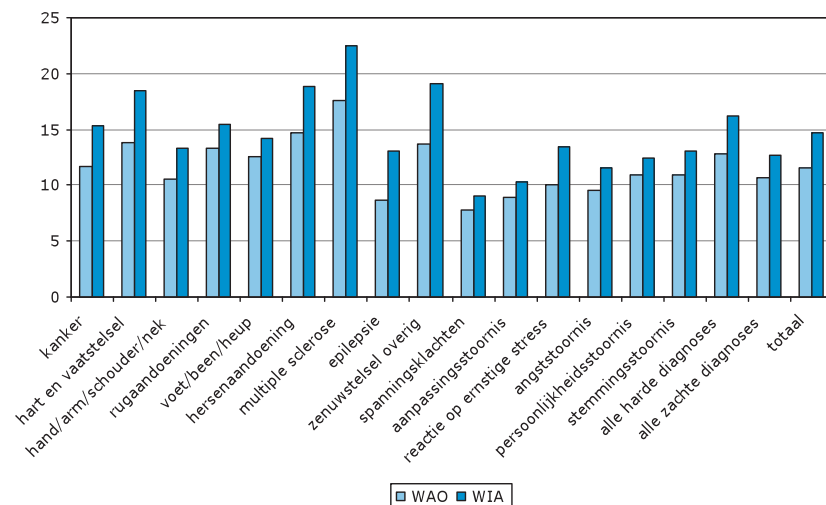
³¹ Ook eerder zijn hierover al schattingen verschenen zie E. Berendsen, H. Mulders en J. van Loo (2007), 'Het eerste jaar WIA', ESB, 9 maart 2007, pp.132-135.

³² Binnen de WIA is dit niet mogelijk omdat in de registratiesystemen het arbeidsongeschiktheidspercentage slechts in twee hoofdcategorieën wordt vastgelegd: minder dan 35% versus meer dan 35%.

Onder WIA zijn meer beperkingen en meer 'harde' aandoeningen dan onder WAO

Cliënten aan de WIA-poort blijken gemiddeld wat ouder, iets vaker man, iets lager opgeleid, iets vaker fulltimer te zijn en hebben iets vaker een salaris op een gemiddeld hoger niveau dan de WAO-beoordeelden.

Figuur 2.7 Gemiddeld aantal functionele beperkingen voor enkele diagnosegroepen, bij WAO- en WIA-claimbeoordeling

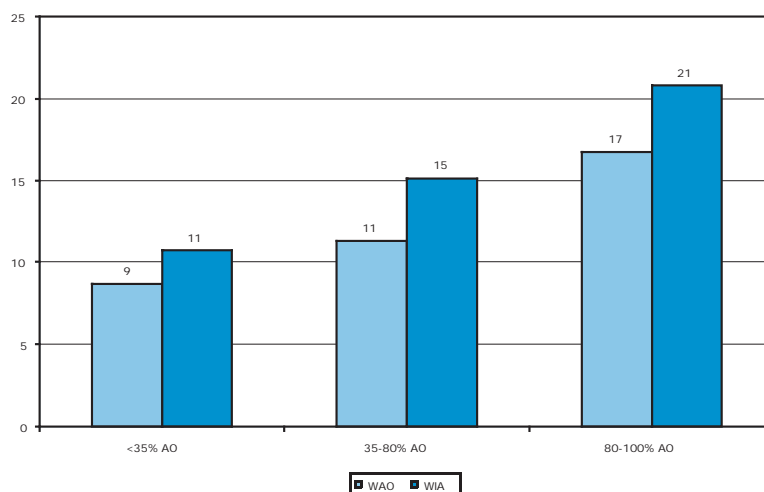


Bij de WAO-claimbeoordeling was in 58% van de gevallen sprake van een moeilijk objectiveerbare diagnose, bij de WIA in 43% van de gevallen. Veel voorkomende diagnoses die als 'zacht' ofwel 'moeilijk objectiveerbaar' beschouwd worden zijn bijvoorbeeld specifieke lage rugpijn, spanningsklachten, surmenage en depressie. Voorbeelden van harde, objectiveerbare diagnoses zijn kanker, ziekten van het hart en vaatstelsel en persoonlijkheidsstoornissen. Voor elke diagnosegroep, ongeacht of deze gemakkelijker of moeilijker objectiveerbaar is, zien we verder dat WIA-beoordeelden hierop gemiddeld meer functionele beperkingen hebben dan WAO-beoordeelden (figuur 2.7). Onder de WAO gaven de verzekeringsartsen op gemiddeld 12 onderdelen van het functioneren beperkingen aan, onder WIA op gemiddeld 15 onderdelen. Deze verschillen maken dat de afwijzingskans onder WIA, als de drempel en het Schattingsbesluit hetzelfde zou zijn gebleven, in principe kleiner is dan onder de WAO.

Ook binnen dezelfde arbeidsongeschiktheidsklassen meer beperkingen onder WIA

In figuur 2.8 is te zien dat binnen elke vergelijkbare arbeidsongeschiktheidsklasse, het aantal functionele beperkingen binnen WIA groter is dan binnen de WAO. Het verschil is vooral groot bij de groepen die een uitkering ontvangen, maar ook de 35-minners hebben sinds de verlenging van de wachttijd in combinatie met de aanpassing van het Schattingsbesluit meer beperkingen dan daarvoor.

Figuur 2.8 Gemiddeld aantal functionele beperkingen voor enkele diagnosegroepen, bij WAO- en WIA-claimbeoordeling



Veel volledige WGA'ers jonger dan 45 jaar

In de periode 2006-2008 hebben ruim 61.000 cliënten de eerste WIA-beschikking³³ ontvangen. De helft van hen kreeg een volledige WGA-uitkering, één op de vijf een IVA-uitkering en drie op de vijf een gedeeltelijke WGA-uitkering (tabel 2.9). Vooral de groep met een volledige WGA-uitkering is relatief jong: 60% is jonger dan 45 jaar. Het is momenteel nog niet duidelijk wat de functionele mogelijkheden van deze groep zijn, in hoeverre er sprake is van herstel van mogelijkheden, van een stabiele toestand of juist van verdere achteruitgang. Het is nodig om hier meer zicht op te krijgen om beter in te kunnen schatten wat op termijn het re-integratiepotentieel onder deze groep WGA-ers is.

Tabel 2.9	WIA-instroom 2006-2008, naar leeftijd en uitslag (eerste claimbeslissingen),%			
	WGA-gedeeltelijk	WGA volledig	IVA	Totaal
< 35 jaar	17	23	6	18
35-44 jaar	25	27	14	24
45-54 jaar	35	32	34	33
55-64 jaar	23	18	46	26
Totaal (rij%)	29	50	21	100

³³ Het betreft de meest recente (en meestal ook laatste) beschikking die bij de eerste claimbeoordeling hoort. Dit betekent dat er slechts één telling per cliënt plaatsvindt, beschikkingen niet meegeteld zijn. In de officiële statistieken wordt elke verandering (bijvoorbeeld na pro forma beschikking, na bezwaar of na administratieve correctie) als nieuwe instroom geteld.

Werkhervatting van gedeeltelijke WGA'ers: gedeeltelijk succesvol

In opdracht van het UWV is een vragenlijstonderzoek uitgevoerd onder een groep mensen die de WGA zijn ingestroomd tussen mei en juni 2006³⁴, naar onder andere de werkhervatting. Vier maanden na ontvangst van de WIA-beschikking is 49% van de gedeeltelijke WGA'ers werkzaam, na acht maanden 52%. Een grotere stijging in het aandeel werkenden heeft in het navolgende jaar plaatsgevonden: 20 maanden na de WIA-uitslag is 65% aan het werk. Het merendeel werkt bij 20 maanden nog bij dezelfde werkgever als vóór de WGA-intrede. Vangnetters zijn relatief weinig aan het werk, wat een logisch gevolg is van het feit dat ze al in de Ziektewetperiode geen dienstverband meer hadden. WGA'ers met een hoog opleidingsniveau (hbo of universiteit) zijn relatief vaak aan het werk. De toename van het aandeel werkenden in het tweede jaar betreft voor meer dan de helft hervatters bij een nieuwe werkgever. WGA'ers die bij een *nieuwe* werkgever aan de slag gaan, zijn relatief jong, voelen zich relatief gezond en zijn relatief vaak uit het vangnet afkomstig. Vaak gaat men bij een kleiner bedrijf (tot 50 werknemers) aan de slag. Mogelijk komt dit doordat grotere bedrijven hun 'passende' werk vaker opvullen met eigen arbeidsongeschikten en dus weinig ruimte overhouden voor re-integrerenden van buitenaf. Wellicht draagt ook de krapte op de arbeidsmarkt eraan bij (het onderzoek is afgerond bij hoogconjunctuur) dat het MKB mensen met arbeidsbeperkingen in dienst neemt. Ook van de *volledige* WGA'ers is een klein deel aan het werk na 20 maanden, namelijk 14 procent. Van de gedeeltelijke WGA'ers die bij 20 maanden nog niet werken, geeft slechts een kwart aan dat ze op korte termijn (misschien) in staat zijn om betaald werk te doen. Ruim de helft geeft aan dit niet te kunnen, de overige 19 procent weet het niet. Bijna iedereen noemt hiervoor de gezondheid als reden, soms aangevuld met de leeftijd of de verwachting geen kans te maken op de arbeidsmarkt.

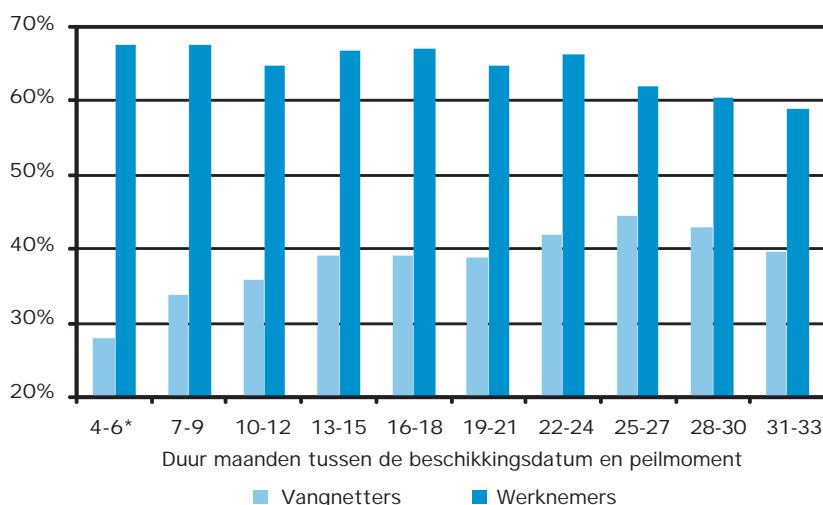
Werkhervatting 35-minners

Mensen die bij de WIA-claimbeoordeling minder dan 35% arbeidsongeschikt worden bevonden – 35-minners – worden in staat geacht te werken en daarmee minimaal 65% van het oude salaris te verdienen. De 35-minners zijn te verdelen in twee even grote groepen: mensen voor wie de werkgever de eerste twee ziektejaren het loon doorbetaalde ('werknemers') en mensen die in die periode onder de Ziektewet vielen ('vangnetters'). In het kader van afspraken in de Stichting van de Arbeid hebben de werkgevers toegezegd zich in te spannen om 35-minners in dienst te houden. Re-integratie van deze groep is daarmee primair de verantwoordelijkheid van de eigen werkgever. Voor de re-integratie van de vangnetters zonder werkgever ligt de verantwoordelijkheid anders. Tijdens de eerste twee ziektejaren zijn de ZW-arboteams van UWV verantwoordelijk en – als het zieke WW'ers betreft – tevens de werkcoaches van het werkbedrijf. Na afloop van de Ziektewetperiode vindt de re-integratie plaats vanuit de WW of WWB. Voor 35-minners zonder deze rechten is geen re-integratieondersteuning ingericht. Dit vanuit de gedachte dat hun beperkingen relatief gering zijn en ze op eigen kracht aan het werk komen. De vraag is echter in hoeverre dit lukt. De groep heeft immers gemiddeld genomen meer beperkingen dan destijds onder de WAO, en daar bestond wel recht op re-integratieondersteuning.

³⁴ C.L. van der Burg, P.G.M. Molenaar-Cox. *Monitoring WGA-instromers van 2006. Klantvolgonderzoek naar arbeidssituatie, inkomsten en beleving van begeleiding door UWV 4, 8 en 20 maanden na de WIA-beoordeling. Een eerste inventarisatie. Leiden: AStri, 2009*

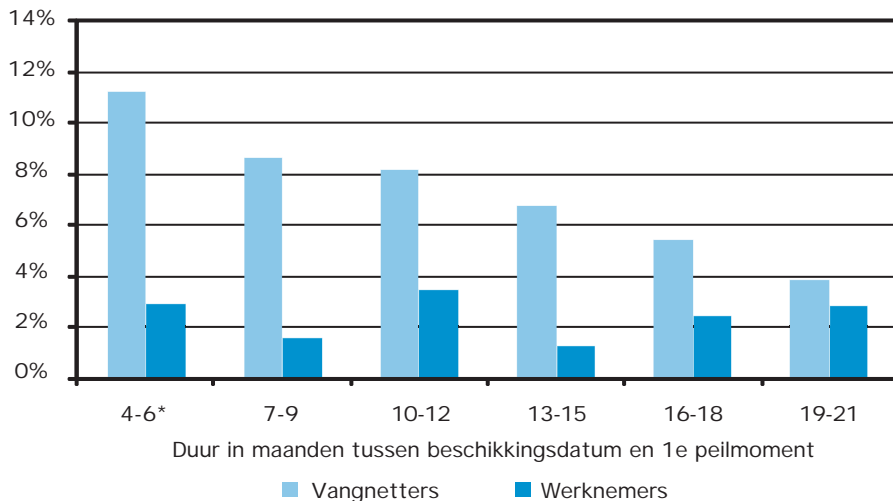
In figuur 2.9 en 2.10 is de ontwikkeling in werkherhvatting gegeven van de 35-minners (vangnetters en werknemers) op twee peilmomenten in 2007 en 2008. De gegevens over dienstverbanden zijn afkomstig van de Polisadministratie. Van de werknemers die tussen 2006 en medio 2007 35-minner werden werkt in oktober 2008 64% in loondienst. Bij de vangnetters is dit 41%. Werkenden onderscheiden zich van de niet werkenden vooral doordat ze jonger dan 55 jaar zijn, middelbaar of hoger opgeleid zijn en relatief weinig functionele beperkingen hebben. In figuur 2.9 is het aandeel werkenden in 2008 te zien, waarmee goed de trend in de tijd zichtbaar is. In figuur 2.10 is de toename van 2008 ten opzichte van 2007 weergegeven.

Figuur 2.9 Percentage werkenden onder 35-minners oktober 2008 als functie van duur sinds beschikingsdatum: vangnetters versus werknemers



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

Figuur 2.10 Verschil in aandeel 35-minners met werk oktober 2008 t.o.v. een jaar eerder als functie van duur sinds beschikking: vangnetters versus werknemers



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

We kunnen verder de volgende conclusies trekken:

- Werknemer werken aanzienlijk vaker dan vangnetters.
- Bij werknemers stijgt het aandeel werkenden niet substantieel tussen de twee peilmomenten: in 2008 ligt het aandeel werkenden maar enkele procentpunten hoger dan in 2007. Dit geldt zowel voor de vroege 35-minners, als voor de degenen die het dichtst bij de eerste werkpeildatum (1^e helft 2007) zijn ingestroomd.
- Bij vangnetters is er wel een stijgende lijn: naarmate men langer 35-minner is, is een groter deel aan het werk.
- Cliënten die in de aanloopperiode van de WIA (voor oktober 2006) 35-minner werden, zijn minder aan het werk dan de later ingestroomden.

Conclusie

De vier wettelijke wijzigingen sinds 2002 zijn heel succesvol geweest in het terugdringen van het beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen: het aantal aanvragen is ongeveer gehalveerd. Degenen die zich laten beoordelen voor de WIA hebben vaker 'harde' aandoeningen en gemiddeld meer beperkingen in de functionele mogelijkheden dan onder de WAO. Ook zijn ze wat ouder. Als gevolg van het striktere Schattingsbesluit is het aandeel dat meer dan 35% arbeidsongeschikt bevonden wordt, echter niet hoger dan onder de WAO het geval was. Door de drempelverhoging van 15% naar 35% wordt naar schatting (binnen asb) 12-13 procentpunt extra afgewezen, door het asb zelf ongeveer 5-6 procentpunt. Ondanks de grote vermindering van de instroom, zijn er ook punten van zorg. In de eerste plaats betreft dit de werkhervatting van de gedeeltelijke WGA'ers. Een deel van deze groep komt niet aan het werk, waarbij men zelf de gezondheidsbeperkingen als belangrijkste reden aandraagt. Het tweede punt van aandacht vormen de volledig arbeidsongeschikte WGA'ers, van wie een belangrijk deel jonger dan 45 jaar is. Onbekend is in hoeverre hun aandoeningen blijvend zijn, dan wel er nog herstel optreedt. Het is belangrijk hier zicht op te krijgen en – daar waar zich resterende verdien capaciteit ontwikkelt – deze ook te laten benutten. Ten slotte vragen de 35-minners om aandacht. Zij hebben meer functionele beperkingen dan onder de WAO het geval was, maar de re-integratieondersteuning is niet sluitend. Vooral de 35-minners uit het vangnet komen nog weinig aan het werk.

2.5 Wajong

Margreet Stoutjesdijk³⁵

De Wajong is een regeling voor arbeidsongeschikte jonggehandicapten, waarvan het volumeaantal nog steeds toeneemt. Aan de ene kant komt dit omdat de Wajong nog moet "vollopen", omdat een aparte voorziening voor jonggehandicapten sinds 1976 bestaat. De eerste lichting 18-jarige jonggehandicapten zal daarom pas in 2023 uitstromen vanwege het bereiken van de 65 jarige leeftijd. Aan de andere kant is de forse stijging van de instroom een punt van zorg.

Telkens blijkt dat de oorzaken van de toename complex zijn en dat de groei van de Wajong niet op zichzelf staat, maar onderdeel is van een breder maatschappelijk verschijnsel. Door een toenemende complexiteit van de maatschappij is het voor een steeds grotere groep jongeren met beperkingen moeilijk mee te komen in het reguliere onderwijs of een plek te vinden op de arbeidsmarkt. Het is niet zo dat jongeren steeds zeker worden.

De stijging van de instroom in de laatste jaren kent drie belangrijke bronnen. Ten eerste neemt de instroom van jongeren vanuit het speciaal onderwijs toe. Deze toename gaat gepaard met een ongeveer even grote toename van het aantal leerlingen op dit type onderwijs. Ten tweede neemt de instroom van Wajongers met een stoornis in het autistisch spectrum toe. De oorzaak hiervan ligt in een verbeterde diagnostiek en signalering van dit soort stoornissen. Ten derde is er sprake van een verhoogde doorstroom van bijstandsgerechtigden naar de Wajong. Met de invoering van de Wet Werk en Bijstand hebben gemeenten een (financieel) belang om bijstandsgerechtigden zoveel mogelijk te laten uitstromen. Gemeenten zijn daarom hun bijstandbestanden gaan screenen op potentiële Wajonggerechtigden.

³⁵ Kennisadviseur bij kenniscentrum UWV

Voor vrijwel alle Wajongers geldt dat ze niet in staat zijn zelfstandig het wettelijke minimumloon (in bestaande functies) te verdienen. Dit betekent dat als Wajongers in staat zijn tot betaalde arbeid dit meestal alleen met de nodige aanpassingen gerealiseerd kan worden. Werk impliceert daarom voor een groot deel van de Wajongers beschut werk (in een sociale werkplaats) of werk op de reguliere arbeidsmarkt onder (intensieve) begeleiding of met loondispensatie om productiviteitsverlies te compenseren.

Momenteel werkt 26% van de Wajongers. Met de invoering van de nieuwe wet Wajong per 1 januari 2010 wordt beoogd dit percentage te verhogen. Een belangrijk onderdeel van de wet is dat er twee keuringsmomenten komen. Jongeren die geen enkel perspectief op een baan hebben krijgen een ongewijzigde Wajonguitkering. Jongeren met (eventuele) arbeidsmogelijkheden komen eerst in de zogenaamde werkregeling terecht en worden definitief beoordeeld als zij (in principe) 27 jaar zijn. In de werkregeling krijgen zij maximale ondersteuning bij het vinden en behouden van werk en krijgen ze zo de kans om hun mogelijkheden te ontwikkelen. Immers, jongeren zijn op hun 18^e nog volop in ontwikkeling en hun arbeidsmogelijkheden staan daarom op deze leeftijd nog niet vast.

De onderstaande paragrafen bevatten een (korte) schets van de Wajong problematiek. Naast de volumeontwikkelingen en de samenstelling van de Wajong populatie wordt een beeld gegeven van wie er werkt en van de participatiemogelijkheden en participatiepotentieel van (recent ingestroomde) Wajongers. Tot slot geven we een korte weergave van de belangrijkste punten uit de nieuwe wet.

2.5.1 Volumeontwikkelingen Wajong

De Wajong populatie groeit sterk, eind 2008 werden ruim 178.000 uitkeringen verstrekt ten opzichte van ruim 134.000 uitkeringen in 2002 (zie tabel 2.10). De toename is aan de ene kant niet verwonderlijk, omdat de uitstroom wegens het bereiken van de 65 jarige leeftijd nog beperkt is. Een voorziening voor jonggehandicapten bestaat sinds 1976 en de eerste lichte 18-jarigen uit dat jaar wordt in 2023 65 jaar. Dit betekent dat pas na 2023 de uitstroom substantieel zal worden. Aan de andere kant is de sterke toename van de instroom in de Wajong van de afgelopen jaren een punt van zorg. Sinds 2002 stijgt de instroom in de Wajong elk jaar sterker dan op grond van de verandering van de risicopopulatie (populatie 18-jarigen) verwacht kon worden. De instroom in 2008 is ten opzichte van de instroom in 2002 meer dan verdubbeld.

Tabel 2.10		Wajong instroom, uitstroom, lopend bestand 2002-2008 (x 1.000)						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
Instroom	7,7	8,2	9,4	10,4	13,6	15,3	16,1	
Uitstroom	3,9	4,4	5,0	5,6	4,9	4,4	4,3	
Lopend	134	138	143	147	156	167	179	
Mutatie (%)								
Instroom	9%	7%	14%	11%	30%	13%	5%	
Uitstroom	5%	12%	15%	12%	-14%	-10%	-2%	
Lopend	3%	3%	3%	3%	6%	7%	7%	

Oorzaken stijging instroom

Waarom groeit de instroom in de Wajong zo sterk? Allereerst kan worden opgemerkt dat de stijging van de Wajonginstroom niet op zichzelf staat maar onderdeel is van een breder maatschappelijk verschijnsel. Zo is er ook een toename te zien in het gebruik van de TOG (Tegemoetkoming Onderhoudskosten thuiswonende gehandicapte kinderen), de jeugd-GGZ en in het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs. Eén van de mogelijke oorzaken hiervan vormen de steeds hogere eisen die de maatschappij stelt. Hierdoor is het voor jongeren met bijvoorbeeld (lichte) verstandelijke beperkingen en autisme moeilijker om mee te komen in het huidige onderwijs en aansluiting te vinden op de huidige arbeidsmarkt.

Om meer inzicht te krijgen in de achtergronden van de instroomstijging is een uitgebreid dossieronderzoek³⁶ uitgevoerd. Hieruit kwam naar voren dat de oorzaak van de stijging van de instroom complex is. Drie oorzaken springen er uit.

Ten eerste is er sinds de invoering van de nieuwe Bijstandswet (WWB) in 2004 sprake van een verhoogde doorstroom van bijstandsgerechtigden naar de Wajong. Met de invoering van de WWB hebben gemeenten een (financieel) belang om bijstandsgerechtigden zoveel mogelijk te laten uitstromen. Veel gemeenten screenen hun bestanden daarom op potentiële jonggehandicapten. Het gevolg is dat de instroom vanuit de Bijstand vanaf 2005 duidelijk is gaan stijgen. In 2006 kwam 14% van de ingestroomde Wajongers uit de Bijstand, in 2007 was dit 20%. Ten tweede neemt de instroom van jongeren vanuit het Voortgezet Speciaal Onderwijs (VSO) en het praktijkonderwijs (PRO) toe. Tussen 2002 en 2005 steeg het aandeel Wajongers met een VSO/PRO achtergrond van 38% naar 45%³⁷. De stijging gaat gelijk op met een toename van het aantal leerlingen op deze scholen. Ten derde neemt de instroom van Wajongers met een stoornis in het autistisch spectrum toe. De oorzaak hiervan ligt in een verbeterde diagnostiek van dit soort ziektebeelden. Deze drie oorzaken kunnen het grootste deel van de instroomstijging in de afgelopen jaren verklaren³⁸. Wel blijkt dat in 2008 de groei van de Wajonginstroom afvlakt. Dit komt (zeer waarschijnlijk) doordat de doorstroom vanuit de Bijstand is gestabiliseerd.

Uitstroom Wajong

De uitstroom uit de Wajong ligt in de jaren 2002-2008 tussen de 3.900 en 5.700. De piek in de uitstroom ligt in 2005, vanaf 2006 daalt het aantal Wajongers dat uitstroomt. Vooral de uitstroom wegens herstel/herbeoordeling is verantwoordelijk voor dit verloop. In 2005 stroomden veel Wajongers uit wegens herstel/herbeoordeling, daarna daalde dit aantal. Gesteld kan worden dat door de asb-herbeoordelingen³⁹ de uitstroom als het ware naar voren is gehaald. Hierdoor is het aandeel Wajongers in het lopend bestand dat in aanmerking komt om uit te stromen wegens herstel/herbeoordeling na 2005 kleiner geworden. Het gevolg is dat de uitstroom wegens herstel daalt.

³⁶ Naast de groei van de instroom richtte dit onderzoek zich ook op de participatiemogelijkheden van Wajongers. Ook is het dossieronderzoek gebruikt om een aanvulling op de standaard classificatie van ziektebeelden (CAS) te toetsen. Het dossieronderzoek is uitgevoerd op drie kantoren en heeft betrekking op de instroomjaren 2002 tot en met 2006. Van een kwart van de instroom zijn de dossiers bekeken (in totaal 1.500 dossiers). Het onderzoek heeft geresulteerd in twee onderzoeksrapporten: Kenniscahier 07-01 "De groei van de Wajonginstroom" in oktober 2007, en Kenniscahier 08-01 "De participatiemogelijkheden van de Wajonginstroom" in mei 2008.

³⁷ In 2006 nam het aandeel weer af tot 42%. Dit komt door de sterkere groei van de instroom vanuit de Bijstand in 2006. Wajongers die uit de Bijstand komen hebben veel minder vaak een VSO/PRO achtergrond.

³⁸ Naast deze oorzaken spelen eenmalige gebeurtenissen in de uitvoering zoals veranderingen in de telwijze en registratieduur en een systeemconversie als gevolg van de vorming van UWV. Zo wordt de forse toename in 2006 deels veroorzaakt doordat wegens de invoering van Walvis in 2006 een extra maand is geteld.

³⁹ Angpast schattingsbesluit (zie paragraaf 2.4)

In 2008 stromen meer Wajongers uit wegens overlijden (29% van de uitstroom) en pensionering (24%) dan wegens herstel (15%). Ook is uitstroom wegens detentie binnen de Wajong een belangrijke uitstroomcategorie, in 2008 stroomde 21% van de Wajongers om deze reden uit. Bovendien stijgt de uitstroom wegens detentie fors van 246 in 2002 naar 893 in 2008. Deze Wajongers kunnen de Wajong ook weer instromen als de detentie eindigt.

2.5.2 Samenstelling Wajong populatie

Tabel 2.11 laat de kenmerken van de Wajong populatie zien, zowel voor het totale Wajong bestand eind 2008 als voor de instroom in 2008. Bij de instroom gaat het hier alleen om eerste claims⁴⁰.

In de totale Wajong populatie (lopend bestand) zitten meer mannen dan vrouwen. Ruim de helft van de Wajongers is jonger dan 35 jaar. Dat de Wajong nog niet is "volgelopen" komt ook tot uiting in de leeftijdsamenstelling van het lopend bestand. Een relatief klein deel van de totale Wajong populatie (10%) is ouder dan 55 jaar. De meeste Wajongers hebben een verstandelijke beperking of andere ontwikkelingsstoornis (52%), 19% heeft een psychisch ziektebeeld en 21% een somatisch ziektebeeld⁴¹. Bij Wajongers met een ontwikkelingsstoornis gaat het zowel om Wajongers met verstandelijke beperkingen als Wajongers met andere ontwikkelingsstoornissen, zoals autisme. Voor het totale Wajongbestand kan geen onderscheid worden gemaakt tussen deze verschillende ziektebeelden⁴². Voor de instroom 2008 is dit wel mogelijk, omdat er sinds eind 2007 nieuwe instroom diagnosecodes zijn toegevoegd aan de bestaande diagnoseindeling.

Van de instroom in 2008 heeft 38% van de Wajongers een verstandelijke beperking. Binnen de groep verstandelijk beperkten is de groep met een licht verstandelijke beperking het grootst⁴³. 11% van de ingestroomde Wajongers heeft een stoornis in het autistisch spectrum. Uit het dossieronderzoek kwam naar voren dat deze groep de laatste jaren is toegenomen, van 9,1% in 2002 naar 10,6% in 2006. De toename van de groep met een autistisch spectrum stoornis heeft zich dus verder doorgezet. Verder heeft 25% van de instroom in 2008 een psychisch ziektebeeld en 14% een somatisch ziektebeeld. Opgemerkt moet worden dat de indeling naar diagnoses gebaseerd is op de hoofddiagnose. Bij ruim 40% van de Wajongers is sprake van meerdere ziektebeelden (comorbiditeit).

In tegenstelling tot wat vaak wordt beweerd is het niet zo dat op grote schaal jongeren met ADHD de Wajong instromen. Het aandeel Wajongers met een ADHD ziektebeeld is namelijk beperkt: 4% van de instroom. Bovendien is er bij ca. twee derde van Wajongers met ADHD sprake van meerdere ziektebeelden. Verder is 56% van de instroom in 2008 man en bestaat de instroom voor bijna twee derde uit 18- en 19 jarigen. De samenstelling van de instroompopulatie is de afgelopen jaren echter wel aan veranderingen onderhevig geweest.

⁴⁰ Naast eerste claims bestaat de instroom uit herlevingen. Bij een herleving wordt een eerder beëindigde Wajong uitkering opnieuw geopend. Wajongers die terugkeren uit detentie is hierbij een belangrijke groep.

⁴¹ Voor 9% van de Wajongers is de diagnose onbekend. Vooral bij oudere Wajongers is de diagnose onbekend.

⁴² Tot voor kort waren er slechts twee diagnosecodes⁴² waaronder deze ziektebeelden werden geregistreerd. Om beter zicht te krijgen op de achterliggende ziektebeelden en vanwege het feit dat groei van de Wajonginstroom zich vooral voordeed bij deze twee diagnoses is een nieuwe hoofdgroep (Ontwikkelingsstoornissen) toegevoegd aan de standaard CAS-code indeling. In het dossieronderzoek is deze nieuwe indeling voor het eerst getoetst. Eind 2007 zijn deze CAS-codes geëffectueerd.

Tabel 2.11	Kenmerken Wajongers, lopend bestand en instroom, 2008			
	Lopend bestand 2008		Instroom: Eerste claims	
	Aantal	%	Aantal	%
Geslacht				
Man	99.307	56%	8.240	56%
Vrouw	79.283	44%	6.511	44%
Leeftijdsklasse				
18 - 19 jaar	14.425	8%	9.339	63%
20 t/m 24 jaar	35.097	20%	2.509	17%
25 t/m 34 jaar	43.464	24%	1.764	12%
35 t/m 44 jaar	37.558	21%	740	5%
45 t/m 54 jaar	29.850	17%	348	2%
55 jaar en ouder	18.196	10%	59	0%
Diagnose				
Ontwikkelingsstoornissen	92.147	52%	8.669	59%
Diepe/ernstige verstandelijke beperking	-	-	301	2%
Matige verstandelijke beperking	-	-	935	6%
Lichte verstandelijke beperkingen	-	-	2.649	18%
Zeer lichte verstandelijke beperking	-	-	948	6%
Verstandelijke beperking: ernst onbekend	-	-	138	1%
Autistisch spectrum stoornis	-	-	1.618	11%
Aandachtstekortstoornis (o.a. ADHD)	-	-	590	4%
Overige ontwikkelingsstoornissen	-	-	397	3%
Overig*	-	-	1.093	7%
Psychische ziektebeelden	33.130	19%	3.679	25%
Persoonlijkheidsstoornis	10.400	6%	1.228	8%
Stemmingsstoornis	3.657	2%	551	4%
Schizofrenie en overige psychosen	10.471	6%	822	6%
Overige psychische ziektebeelden	8.602	5%	1.078	7%
Somatische ziektebeelden	37.805	21%	2.049	14%
Aangeboren afwijking	5.170	3%	113	1%
Ziekten zenuwstelsel	14.835	8%	804	5%
Ziekten botspierstelsel	5.030	3%	370	3%
Ziekten oog	2.339	1%	138	1%
Ziekten oor	1.500	1%	114	1%
Overige somatische ziektebeelden	8.931	5%	510	3%
Diagnose onbekend	15.508	9%	362	2%
Totaal	178.590	100%	14.759	100%

* Bij "overig" gaat het om een groep Wajongers die nog onder de diagnosecodes P697 (verstandelijk beperkt) en P699 (overige psychische stoornissen) zijn geregistreerd.

Ontwikkeling samenstelling instroom

De oorzaken van de groei van de instroom hebben invloed op de samenstelling van de instroompopulatie. In tabel 2.12 is de samenstelling van de instroompopulatie opgenomen.

Tabel 2.12	Instroom 2002-2008 eerste claims: naar geslacht, leeftijd, diagnose (%)						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Geslacht							
Man	53	55	55	57	56	56	56
Vrouw	47	45	45	43	44	44	44
Leeftijdsklasse							
18 - 19 jaar	71	73	73	73	67	63	63
20 t/m 24 jaar	15	14	14	14	17	17	17
25 t/m 34 jaar	10	8	9	9	10	12	12
35 t/m 44 jaar	3	3	3	3	4	5	5
45 t/m 54 jaar	1	1	1	1	2	2	2
55 jaar en ouder	0	0	0	0	0	0	0
Diagnose							
Verstandelijke beperking	35	36	39	43	38	32	38
Andere ontwikk.stoornis	11	13	13	16	19	22	21
Psychische ziektebeelden	29	27	24	23	23	25	25
Somatische ziektebeelden	24	23	19	17	16	16	14
Diagnose onbekend	1	1	4	1	4	5	2
Totaal	100	100	100	100	100	100	100

De stijging van het aantal Wajongers met een VSO/PRO achtergrond - tot en met 2005 de belangrijkste oorzaak van de instroomstijging - heeft tot gevolg gehad dat tussen 2002 en 2005 een toenemend aandeel mannen de Wajong instroomden. Op dit soort scholen zitten namelijk meer mannen dan vrouwen. Tevens verklaart de groei van de instroom vanuit het VSO/PRO de toename van het aantal Wajongers met een verstandelijke beperking. Uit het dossieronderzoek blijkt dat vooral het aantal Wajongers met (zeer) licht verstandelijk beperkingen stijgt. In 2002 behoorde 58% van de groep met een verstandelijke beperking in de lichte of zeer lichte categorie, in 2006 was dit aandeel 75%.

⁴³ Volgens de DSM IV is de onderverdeling van verstandelijke handicap als volgt. Licht verstandelijk: IQ van 50-70; zeer licht verstandelijk: IQ van 71-85.

Vanaf 2006 is een duidelijke verandering in de samenstelling van de instroom te zien. Het aandeel mannen neemt af, het aandeel 18/19 jarigen bij instroom neemt fors af en het aandeel psychische ziektebeelden neemt toe. Dit patroon is het gevolg van de toename van de doorstroom vanuit de bijstand – wat vanaf 2006 de belangrijkste oorzaak voor de instroomstijging is. Wajongers die vanuit de bijstand komen stromen over het algemeen op latere leeftijd in. Dit komt enerzijds doordat ze door screening van de bijstandsbestanden op latere leeftijd naar de Wajong zijn verwezen. Aan de andere kant heeft de instroom op latere leeftijd ook te maken met het soort ziektebeeld. Wajongers die vanuit de bijstand komen hebben naar verhouding vaker psychiatrische ziektebeelden, zoals persoonlijkheidsstoornissen en schizofrenie, dan andere jonggehandicapten. Dit soort ziektebeelden kunnen vaak pas op wat latere leeftijd worden vastgesteld.

In 2008 blijft samenstelling van de instroom naar geslacht en leeftijd vrij stabiel ten opzichte van 2007. Dit wijst er op dat de invloed van de bijstand zich heeft gestabiliseerd. Wel stijgt het aandeel ontwikkelingsstoornissen. Dit heeft te maken met de invoering van de nieuwe diagnoses en de daarbij behorende nieuwe indeling. Een aantal ziektebeelden die eerder onder de groep somatisch vielen, vallen in de nieuwe indeling onder de groep ontwikkelingsstoornissen⁴⁴.

2.5.4 Wajongers en participatie

Wajongers zijn arbeidsongeschikt op het moment dat ze de stap naar de arbeidsmarkt nog moeten maken. Ze hebben daardoor geen arbeidsverleden, geen werkgever en vaak nauwelijks werkervaring. Dit in combinatie met de beperkingen als gevolg van hun handicap maakt het aan werk komen voor Wajongers moeilijk. Het doel bij het (re)integreren van Wajongers is zoveel mogelijk te streven naar arbeidsparticipatie, maar dit zal niet voor iedereen haalbaar zijn. Bovendien betekent Werk boven Uitkering voor Wajongers vaak werk naast uitkering.

Van de Wajongers is 98% volledig arbeidsongeschikt, dit betekent dat ze niet in staat zijn (zelfstandig) het wettelijke minimumloon in **gangbare arbeid** te verdienen. Dit betekent ook dat als Wajongers in staat zijn tot betaalde arbeid dit meestal alleen met de nodige aanpassingen gerealiseerd kan worden. Werk impliceert daarom voor een groot deel van de Wajongers beschut werk (in een sociale werkplaats) of werk op de reguliere arbeidsmarkt onder (intensieve) begeleiding (bijvoorbeeld met behulp van een jobcoach) en/ of met loondispensatie⁴⁵ om het productiviteitsverlies te compenseren.

Werkende Wajongers

In tabel 2.13 is de ontwikkeling van het aantal werkende Wajongers opgenomen. Het aantal werkende Wajongers neemt de laatste jaren in absolute zin toe. In 2008 is ook het aandeel werkende Wajongers gestegen. De toename van het aantal werkende Wajongers is dus groter dan de toename van de Wajong populatie. De stijging van het aantal werkenden doet zich volledig voor bij Wajongers die bij een reguliere werkgever werken.

⁴⁴ Het gaat hier om chromosoomafwijkingen en aangeboren afwijkingen die gepaard gaan met een verstandelijke beperking.

⁴⁵ Loondispensatie houdt in dat de werkgever minder loon dan het wettelijk minimumloon hoeft te betalen als werknemers met een handicap minder productief zijn.

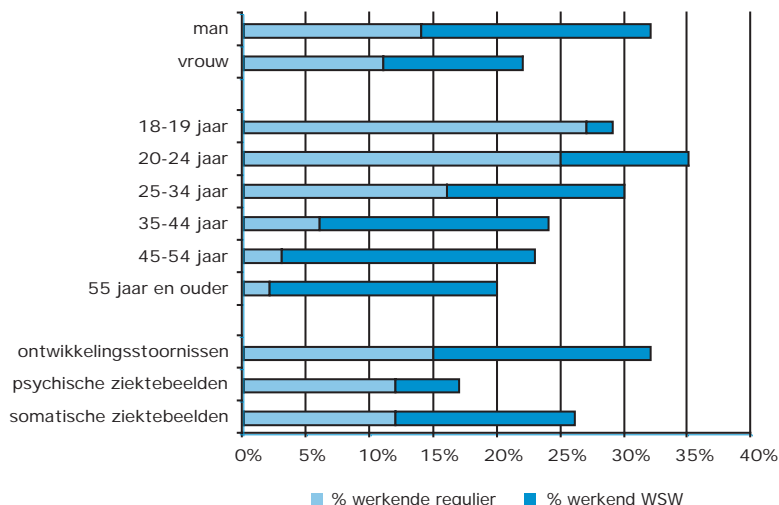
Tabel 2.13	Aantal werkende Wajongers, 2002-2008 (x 1000 en %)						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Aantal Wajongers	134	138	143	147	156	167	179
Waarvan werkend	39	38	38	39	40	42	46
% werkend	29%	28%	27%	26%	26%	25%	26%
% werkend regulier	10%	10%	10%	10%	10%	11%	12%
% werkend WSW	18%	18%	17%	17%	16%	14%	14%

Het aantal Wajongers met een WSW dienstverband is al jaren stabiel. Er is dus duidelijk sprake van een verschuiving tussen werken bij een reguliere werkgever en werken in WSW verband. Waar de verhouding tussen regulier en WSW in 2005 nog circa een derde, tweederde bedroeg, gaat deze verhouding nu richting de 50/50.

Kenmerken werkende Wajongers

In figuur 2.11 is het percentage werkende Wajongers naar leeftijd, geslacht en diagnosegroep opgenomen en is onderscheid gemaakt tussen Wajongers die bij een reguliere werkgever werken en Wajongers met een WSW dienstverband. Het gaat hier om de werkende Wajongers eind 2007. Uit de figuur blijkt ten eerste dat mannelijke Wajongers relatief vaker werken dan vrouwelijke. Dit geldt overigens voor alle leeftijdsgroepen. Opvallend is dat ongeveer evenveel vrouwen bij een reguliere werkgever als in de WSW werken. Mannen werken vaker in de WSW. Dit verschil komt doordat in de oudere leeftijdsgroepen maar een klein deel van de vrouwen in de WSW werkt.

Figuur 2.11 Percentage werkende Wajongers (regulier en WSW) naar kenmerken, eind 2007



Verder blijkt dat jongeren vaker werken dan ouderen. Wat betreft de verhouding tussen werken bij een reguliere werkgever en werken in de WSW is vanaf 35 jaar sprake van een omslag. Het overgrote deel van de werkende Wajongers boven de 35 jaar werkt in de WSW. Bij de jongere leeftijdsgroepen is dit beeld precies andersom, deze Wajongers werken meer bij een reguliere werkgever. Het verschil tussen ouderen en jongeren kan ten eerste worden verklaard door verschillen in ziektebeelden. Zo hebben jongere Wajongers veel vaker ontwikkelingsstoornissen dan ouderen. In de laatste jaren is vooral het aantal Wajongers met (zeer) licht verstandelijke beperkingen toegenomen. Wajongers uit oudere instroomjaren hebben gemiddeld zwaardere beperkingen. Bovendien stromen de kansrijke jongere Wajongers uit in de eerste jaren na instroom. Na tien uitkeringsjaren neemt de uitstroom en daarin vooral de categorie uitstroom wegens herstel sterk af. De populatie oudere Wajongers heeft dus minder participatiemogelijkheden dan de populatie jonge Wajongers. Ook de steeds grotere aandacht voor de mogelijkheden in plaats van beperkingen zal een rol spelen. Wajongers die nu instromen worden veel meer gestimuleerd een baan bij een reguliere werkgever te zoeken.

Wat betreft diagnosegroep werken Wajongers met een ontwikkelingsstoornis (waaronder verstandelijk beperkten) het meest. Wajongers met een psychisch ziektebeeld werken het minst. Wel werken Wajongers met een psychisch ziektebeeld relatief vaker bij een reguliere werkgever dan in de WSW. Binnen de groep met psychische ziektebeelden werken Wajongers met ernstige (psychiatrische) ziektebeelden als schizofrenie, persoonlijkheidsstoornissen en psychosen minder. Wajongers met minder ernstige ziektebeelden als overspannenheid en reacties op ernstige stress werken relatief vaker. Binnen de diagnosegroep somatische ziektebeelden zijn het ook de Wajongers met ernstige ziektebeelden zoals aangeboren afwijkingen die naar verhouding het minst werken. Wajongers met diagnoses als gehoorverlies en epilepsie werken binnen deze groep relatief vaak.

Bovenstaande analyse geeft inzicht in verschillen tussen werkende en niet werkende Wajongers op een aantal harde kenmerken. Het Universitair Medisch Centrum Groningen (UMCG) voert een onderzoek uit naar de factoren die van invloed zijn op het vinden en behouden van werk door Wajongers. Factoren die in het onderzoek worden meegenomen zijn kenmerken van Wajongers, werkgevers en de aard van het begeleidingstraject. Wat betreft kenmerken van Wajongers wordt ook onderzocht wat de invloed is van zachte factoren op het aan het werk komen en werk behouden van Wajongers.

Soort werk Wajongers

In het dossieronderzoek is ook gekeken naar het soort werk dat Wajongers doen. Hieruit blijkt dat Wajongers die bij een reguliere werkgever werken vaak werkzaam zijn als horecamedewerker, medewerker groenvoorziening, medewerker in een supermarkt, medewerker bij een bouw- of houtbedrijf, produktiemedewerker, verkoopmedewerker, keukenhulp, schoonmaker en magazijnmedewerker. Verder valt op dat veel Wajongers hulpkracht, assistent, aankomend medewerker of leerling zijn.

Participatiemogelijkheden Wajongers

Bijna drie kwart van de Wajongers werkt niet. De vraag is hoe groot het participatiepotentieel binnen de groep niet werkenden is en hoeveel ruimte er is om de participatiegraad te verhogen. Voor het totale Wajong bestand bestaat nog een kennislancune met betrekking tot deze vragen. Onderzoek naar de participatiemogelijkheden van het ***zittend bestand*** is inmiddels wel gestart.

Middels het dossieronderzoek hebben we wel inzicht gekregen in de participatiemogelijkheden van ***recent ingestroomde*** Wajongers. Ten eerste is hierbij gekeken naar het oordeel van de verzekeringsarts en arbeidsdeskundige over de participatiemogelijkheden bij instroom. 44% van de Wajongers heeft – volgens dit oordeel – mogelijkheden om loonvormende arbeid te verrichten, voor 7% wordt ingeschat dat dagbesteding of vrijwilligerswerk het hoogst haalbare is en de overige 49% krijgt bij instroom het oordeel dat er geen participatiemogelijkheden zijn. Deze laatste groep bestaat uit Wajongers die duurzaam geen mogelijkheden op medische gronden hebben, Wajongers die tijdelijk geen mogelijkheden op medische gronden hebben, omdat ze wegens een observatie of (dag)behandeling (in een AWBZ erkende instelling) momenteel niet beschikbaar zijn voor arbeid en Wajongers die geen mogelijkheden op arbeidskundige gronden hebben⁴⁶. Ten tweede is de participatiestatus van de onderzochte groep vastgesteld.

Daaruit blijkt dat:

- 29% in een vorm van loonvormende arbeid participeert waarvan ruim 22% bij een reguliere werkgever en ruim 6% in een sociale werkplaats.
- 9% bezig is met een traject naar regulier werk en 3% op de wachtlijst staat voor een sociale werkplaats.
- 11% participeert in de vorm van dagbesteding of vrijwilligerswerk.
- 29% niet participeert.
- Van 20% kan geen participatiestatus worden vastgesteld. Daarvan zit 15%-punt nog op school of studeert.

In tabel 2.14 zijn de uitkomsten van het participatieoordeel en de participatiestatus naast elkaar gezet. Er bestaat een verschil tussen het percentage Wajongers waarvan bij instroom wordt ingeschat dat zij kunnen participeren in loonvormende arbeid, en het percentage dat daadwerkelijk werkt. Dit verschil wordt veroorzaakt doordat een deel van de Wajongers nog op weg is naar een vorm van loonvormende arbeid (via een traject of de wachtlijst van de sociale werkplaats) en doordat een deel nog op school zit.

Ook blijkt dat het oordeel over de participatiemogelijkheden bij instroom een redelijk goede voorspeller is voor de mogelijkheden van Wajongers. Niettemin staan de mogelijkheden bij instroom niet vast. Na de eerste 4 tot 5 jaar na instroom realiseren Wajongers een beter resultaat dan verwacht kon worden op basis van het oordeel ten tijde van de eerste keuring. Dat geeft aan dat er meer ruimte is voor participatie dan het oordeel op het moment van keuren suggereert. Het participatieoordeel is geen “deterministisch” gegeven maar moet vooral gezien worden als het startpunt van de re-integratieactiviteiten.

⁴⁶ *Bij deze groep heeft de verzekeringsarts aangegeven dat er mogelijkheden op medische gronden zijn, maar stelt de arbeidsdeskundige vervolgens vast dat deze mogelijkheden te beperkt zijn om tot participatie te komen*

Tabel 2.14 Participatie, oordeel versus status: instroom 2002-2006		
	Participatie-oordeel bij instroom	Participatie-status Ultimo 2006
Loonvormende arbeid	44%	29%
Op weg naar loonvormende arbeid	-	12%
Dagbesteding of vrijwilligerswerk	7%	11%
(Tijdelijk) geen participatie	49%	29%
Subtotaal	100%	80%
Participatie onbepaald	-	20%
- Waarvan nog op school		15%
Totaal	100%	100%

Verder komt uit het onderzoek naar voren dat er geen specifieke groepen Wajongers zijn die wat betreft participatiemogelijkheden over het hoofd worden gezien. Voor zover uit het oordeel over de participatiemogelijkheden bij de keuring blijkt dat Wajongers kunnen participeren in loonvormende arbeid, doen ze dat, zijn ze op weg naar loonvormende arbeid of zitten ze nog op school.

Toch is er ruimte om het participatiepercentage te verhogen. Ten eerste is het belangrijk dat de gerealiseerde participatie duurzaam wordt gemaakt. Uit het onderzoek blijkt dat een belangrijk deel van de Wajongers (circa een derde) binnen één jaar het verkrijgen van een baan weer uitvalt of geen aansluiting tussen stage en werk vindt. Wanneer dit verbeterd kan worden neemt de participatie van Wajongers toe. Opties zijn bijvoorbeeld een betere aansluiting van school en werk en betere begeleiding van de Wajonger en zijn werkgever. Ten tweede liggen er mogelijkheden bij de groep Wajongers die op weg is naar loonvormende arbeiden, de groep die op school zit. Verhoging van het participatiepercentage is hier mogelijk door te voorkomen dat trajecten mislukken, door het wegwerken van wachtlijsten en door het beter laten aansluiten van school en werk. Binnen de huidige wet- en regelgeving en de huidige uitvoeringspraktijk kan het participatiepercentage dan verhoogd worden van 29% naar, naar schatting, 53% van de nieuwe toekenningen.

2.5.5 Nieuwe wet Wajong

Om te voorkomen dat een steeds verder groeiende groep jongeren met een beperking maar met (gedeeltelijk) perspectief niet aan het werk komt, wordt de Wajong aangepast. Vanaf 1 januari 2010 treedt de nieuwe wet Wajong (Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten) in werking. De bevindingen uit het dossieronderzoek waren belangrijke input voor de gedachtevorming over de nieuwe wet Wajong. In paragraaf 8.5 komen de geraamde effecten ervan in beeld.

Uitgangspunt in de nieuwe wet wordt wat jongeren wel kunnen in plaats van wat zijn niet kunnen. Daarom staat het recht op arbeidsondersteuning centraal en niet meer het recht op inkomensondersteuning. De wijziging geldt voor nieuwe Wajongers. Om de nieuwe instroom in de Wajong maximaal te activeren is de Wajong op een aantal punten aangepast.

Voorlopige en definitieve beoordeling

Voor jongeren die mogelijk (gedeeltelijk) perspectief op werk hebben verandert de opzet van de Wajong. Voor deze jongeren wordt onderscheid gemaakt tussen een voorlopige beoordeling bij de eerste Wajong aanvraag en een definitieve beoordeling op een later moment. Vanaf 18 jaar tot - in principe - 27 jaar komen deze Wajongers in de zogenaamde **werkregeling** waarin ondersteuning en begeleiding bij het vinden en behouden van werk centraal staan. Achterliggende gedachte hierbij is dat Wajongers op hun 18^e nog volop in ontwikkeling zijn en hun mogelijkheden daarom nog niet vaststaan. Uit het dossieronderzoek kwam naar voren dat een deel van de Wajongers tot meer in staat is dan bij de eerste claimbeoordeling werd verwacht. De definitieve beoordeling vindt - in principe - plaats op 27-jarige leeftijd. Dan wordt vastgesteld wat de resterende verdien capaciteit is (al dan niet met arbeidsondersteuning) en vindt de definitieve beoordeling plaats over blijvende toepassing van de wet Wajong.

Jongeren die om medische of arbeidskundige redenen geen enkel perspectief hebben op een baan, ook niet met ondersteuning, blijven recht hebben op een ongewijzigde Wajong-uitkering. Dit onderdeel van de nieuwe Wajong is vergelijkbaar met de IVA in de WIA.

Voor jonggehandicapten die op school zitten of studeren komt er een aparte inkomensondersteuning. Naast studiefinanciering kunnen zij een inkomensondersteuning van 25% van het wettelijk minimumloon (WML) krijgen.

Arbeidsondersteuning centraal

Jongeren met een beperking die zelf geen werk vinden, maar ondersteuning willen, kunnen een beroep doen op UWV. UWV stelt een participatieplan op dat concreet aangeeft wat de jongere - al dan niet met behulp van re-integratieinstrumenten - zou kunnen en welke ondersteuning daarbij nodig is. De arbeidsondersteuning kan bestaan uit werkplekaanpassingen, het inzetten van een jobcoach, het gebruik van loondispensatie, een werkaanbod door UWV, een re-integratietraject, scholing of studie. Als onderdeel van de arbeidsondersteuning kunnen jonggehandicapten inkomensondersteuning aanvragen. Jongeren kunnen dus een beroep doen op re-integratieondersteuning zonder eerst ook een uitkering aan te vragen.

Werk moet lonen

Wajongers die werken maar daarmee minder dan het WML en meer dan 20% van het wettelijk minimumloon (WML) verdienen mogen de helft van iedere extra verdiende euro houden. Het inkomen kan zo hoger worden dan 75% van het WML en daarmee zal meer werken ook lonen. Dit wijkt af van de bestaande systematiek. In de bestaande systematiek worden inkomsten uit arbeid trapsgewijs verrekend met de uitkering. Door deze trapsgewijze aanpassing is een kleine deeltijdbaan (parttimepercentage van 20%) veel gunstiger dan grotere deeltijdbanen. Bij een baan op het niveau van het WML levert zeven uur werken binnen de huidige systematiek meer op dan 36 uur⁴⁷.

Acceptatieplicht werkaanbod en sancties

In de nieuwe Wajong geldt dat jongeren de plicht hebben om een werkaanbod te aanvaarden voor zover het werk past bij hun mogelijkheden. De plichten en het bijbehorende sanctieregime voor Wajongers worden in de nieuwe wet aangescherpt. Een weigering van werkaanbod of het niet meewerken aan re-integratie leiden tot beëindiging van de uitkering.

Overige maatregelen

Naast maatregelen die primair zijn gericht op de activering van de nieuwe Wajonginstroom komen er ook maatregelen die gericht zijn op werkgevers om meer Wajongers aan het werk te krijgen. Verder wordt ingezet op het verbeteren van de overgang van school naar werk en investering in de jeugdgezondheidszorg en jeugdzorg ter voorkoming van instroom in de Wajong.

Voor het slagen van de wet is het van belang dat er voldoende stageplaatsen en banen zijn. Dit betekent het openstellen van bestaande functies, maar ook het creëren van nieuwe functies. Het creëren van functies voor Wajongers staat centraal in paragraaf 4.

⁴⁷ Bron: *Werk moet lonen, Regioplan Beleidsonderzoek i.o.v de CG raad, februari 2008*

2.6 Reflectie op volumeontwikkelingen

Meten is weten, maar weten vraagt meer dan meten

Frans Nijhuis⁴⁸

Inleiding

Overzichten van volumeontwikkelingen in de sociale zekerheid zijn altijd weer interessant en uitdagend. Volumegegevens zijn harde gegevens, maar de verklaringen van de ontwikkeling van deze bevindingen zijn vaak aanzienlijk complexer en minder hard. Dit hoofdstuk laat in de voorgaande paragrafen een goed overzicht zien van de volumeontwikkelingen in de sociale zekerheid. Het biedt een waardevol inzicht in de wijze waarop de uitkeringsvolumes zich ontwikkeld hebben en de auteurs geven een goed overzicht van de samenhang met de snelle veranderingen in de wet- en regelgeving zoals deze in de afgelopen jaren in Nederland heeft plaatsgevonden. Een dergelijk mooi en breed overzicht stelt je altijd in staat om vervolgvragen te stellen om meer inzicht te krijgen in de wereld achter de cijfers.

Een analyse van de volumeontwikkeling moet mijns inziens uiteindelijk twee vragen beantwoorden. Op de eerste plaats de vraag hoe ontwikkelt zich het aantal mensen dat gebruik maakt van de een of andere uitkeringsvorm binnen de sociale zekerheid. Op de tweede plaats moet de vraag gesteld worden of het ingezette beleid met betrekking tot de sociale zekerheid ook succesvol is. Gelet op het feit dat het beleid in Nederland in de afgelopen jaren sterk gericht is op het vergroten van de arbeidsparticipatie is de vraag gerechtvaardigd of de recente beleidsontwikkelingen hun weerslag hebben in de volumeontwikkeling binnen de sociale zekerheid. In dit geval is de vraag of de beleidsontwikkelingen hebben geleid tot een verminderd gebruik van de sociale zekerheid en tot een vergroting van de participatie. Om de effectiviteit van het beleid te toetsen zullen de gegevens met betrekking tot de volumeontwikkeling een indicatie van het succes van het gevoerde beleid kunnen vormen.

Statistiek biedt geen zekerheid

De volumeontwikkelingen zoals deze door de auteurs in de voorafgaande paragrafen geschetst zijn geven een inzichtelijk en redelijk volledig overzicht van de ontwikkelingen met betrekking tot het aantal mensen dat gebruik maakt van een WW, Ziektewet, WAO, WIA, ZW en Wajong uitkering. Het laat de ontwikkelingen in de wetgeving zien en laat ook zien dat bepaalde ingrepen in specifieke wetgeving onmiddellijk geresulteerd hebben in een verandering in de volumeontwikkeling. Dit is met name het geval indien het beleid direct gericht is op het beïnvloeden van het aantal uitkeringsgerechtigden, zoals aanpassing van de maximale WW duur, de herkeuringsoperatie in de WAO en aanpassing van de toelatingscriteria voor de verschillende uitkeringsvormen.

Geconstateerd moet worden, in lijn met de auteurs, dat de verklaring van de grote trendbreuken wel duidelijk is maar dat er weinig inzicht is met betrekking tot de wijze waarop de verschillende beleidsmaatregelen uitgewerkt hebben voor verschillende

⁴⁸ Bijzonder hoogleraar Psychologie van Arbeid en Gezondheid aan de Universiteit Maastricht

groepen en in hoeverre het beleid geleid heeft tot een grotere arbeidsparticipatie. Uiteindelijk is het doel van het in gang gezette beleid een toename van de arbeidsparticipatie die tot uitdrukking moet komen in een verminderd beroep op de sociale zekerheid en niet uitsluitend een afname van dit beroep op de sociale zekerheid.

Helaas bieden de gepresenteerde gegevens over de volumeontwikkeling binnen de sociale zekerheid slechts een beperkt inzicht in het succes of falen van de beleidsontwikkelingen in de sociale zekerheid. De volumeontwikkelingen zijn namelijk een weerslag van diverse factoren in hun onderlinge interactie: wetgeving, conjunctuur, culturele opvattingen, gedragsmatige en demografische aspecten. Bekend is uit eerdere studies dat alleen al de discussie over het uitkeringsregime heeft geleid tot een verandering in de instroom. Verandering in wetgeving, met de maatschappelijke discussie over de impact van deze veranderingen heeft niet alleen een directe invloed op de volumeontwikkeling maar ook een indirecte invloed, doordat de verandering van de wetgeving ook de wijze beïnvloedt waarop mensen omgaan met hun rechten en plichten binnen de sociale zekerheid.

Wat meten we eigenlijk?

Eén van de problemen bij het beoordelen van de volumeontwikkelingen in de sociale zekerheid is dat we een goed inzicht hebben in de getalsmatige ontwikkelingen, maar tegelijkertijd weinig inzicht over de betekenis van datgene dat wat we meten. Bij de meting van het aantal mensen dat gebruik maakt van de WIA/WGA meten we niet het voorkomen van beperkingen in relatie tot de uitkeringspositie en -rechten. Evenmin meten we bijvoorbeeld bij het vaststellen van het aantal mensen dat vanuit WW instroomt in de ziektewet, welk deel van de mensen binnen de WW gezondheidsklachten heeft, die hun participatiemogelijkheden beïnvloeden. Bij de uitvoering van de sociale zekerheid wordt bij de toelating tot een uitkering beslist of iemand toelaatbaar is. Zo is ons WGA/WIA stelsel niet primair gericht op de beoordeling van een handicap of beperking, maar op de beoordeling van de verdien-capaciteit. Dit eist een dubbele beoordeling: op de eerste plaats "wat is de betekenis van een ziekte of aandoening voor de arbeidsdeelname" en op de tweede plaats "wat kan de betreffende persoon met deze beperkingen nog verdienen op de reguliere arbeidsmarkt". Het arbeidsongeschiktheidspercentage is vervolgens een resultante van de resterende verdienmogelijkheden gerelateerd aan het eerder verdiende loon. Het arbeidsongeschiktheidspercentage is daardoor nog slechts in beperkte mate een afspiegeling van de aanwezige functionele beperkingen en de resterende capaciteiten. Het aantal uitkeringsgerechtigden WGA/WIA geeft daardoor geen inzicht in het voorkomen van beperkingen en de relatie tussen beperkingen en het benutten van de resterende mogelijkheden in loonvormende arbeid.

Een tweede probleem is dat de mate van arbeidsongeschiktheid geen objectieve standaard kent. De complexiteit van de beoordeling van de relatie tussen functionele beperkingen en arbeidsparticipatie blijkt eens te meer als we proberen om de Nederlandse gegevens te relateren aan buitenlandse gegevens. Op basis van de European Household Survey weten we dat het percentage van de beroepsbevolking dat zegt op het werk functionele beperkingen te ervaren vanwege een chronische aandoening of ziekte een factor vijf tussen verschillende Europese landen kan verschillen, waarbij Nederland erg hoog scoort en Italië bijvoorbeeld erg laag. Daarnaast zien we grote verschillen tussen landen in de mate waarin mensen met een ernstige handicap participeren in arbeid, deze verschillen kunnen niet afdoende verklaard worden door de gepercipieerde beperkingen of door de economische ontwikkelingen in een land. Deze verschillen hebben te maken met regelgeving, de aard van de bedrijvigheid, de acceptatie van mensen met sociale beperkingen, de mate waarin mensen met functionele beperkingen hun eigen mogelijkheden beoordelen en denken waar te kunnen maken, etc.

Ook bij een vergelijking tussen landen naar de omvang van de problematiek van jongeren met een beperking, een aanzienlijk Nederlands probleem, blijkt dat er geen goede internationale referentiegegevens bestaan. De oorzaak hiervoor is dat iemand pas geregistreerd gaat worden als er een systeem en doel is om te registreren, dus in landen waar geen specifieke regeling bestaat voor jongeren met functiebeperkingen is er ook geen reden voor jongeren met functiebeperkingen om zich als zodanig te registreren.

Het aantal jongeren met een functionele beperking dat aangeeft om voor een bepaalde vorm van uitkering of voorziening in aanmerking te komen wordt bepaald door de aanwezige uitkeringsmogelijkheden en voorzieningen, niet alleen vanuit een perspectief van de regels, maar evenzeer vanuit de psychologische gedragsmatige effecten die ontstaan door de wetgeving op de ervaring en beleving van de eigen beperkingen en de eigen mogelijkheden. Met andere woorden als er geen specifieke regelingen voor jongeren met een handicap zouden bestaan dan zouden zij zich niet melden, met als resultaat dat ze statistisch ook niet terug te vinden zijn als jongeren met functionele beperkingen. Verschil in regelgeving en de gedragsmatige en maatschappelijke effecten daarvan maakt het dan ook moeilijk om de volumeontwikkelingen internationaal te vergelijken. Het aantal mensen dat gebruik maakt van een vorm van sociale zekerheid wordt namelijk beïnvloed door de nationale regelgeving, door de wijze waarin de voorzieningen geregeld zijn in een land en de betekenis van het sociale zekerheidsstelsel op de wijze waarop ziekte, arbeidsmogelijkheden en bijstand geregeld zijn. Volumeontwikkelingen in de sociale zekerheid zijn dan ook een resultante van een complexe interactie tussen harde (economische en wetgevings) factoren en zachte factoren (gedrag, cultuur, etc.). Dit impliceert dat volumeontwikkelingen sterk nationaal gekleurd zijn en dat internationale vergelijking van volumeontwikkelingen maar een beperkte waarde heeft.

De uitstroom en doorstroomgegevens vanuit WAO en WW

Hoofdstuk 2 biedt uitvoerige beschouwingen over de bewegingen in de volumeontwikkelingen (uitstroom en doorstroom) die ontstaan zijn door de recente wetswijzigingen. Het hoofdstuk biedt uitvoerige verklaringen, maar laat de lezer ook zitten met vragen die niet met de bestaande gegevens beantwoord kunnen worden. Hier toont zich tegelijkertijd de waarde en de beperkingen van statistische gegevens. Enerzijds laten de gegevens zien dat het ingezette beleid zijn vruchten heeft afgeworpen. Veel mensen die aangewezen waren op een uitkering zijn in staat om weer (meer) te gaan participeren aan arbeid. Met name is er goed onderzoek uitgevoerd onder de groep WAO-ers van wie na herbeoordeling de uitkering is verlaagd of beëindigd. Eenderde van deze groep is niet in staat om opnieuw te gaan participeren aan arbeid. De verandering in de arbeidsongeschiktheidswetgeving heeft ertoe geleid, zoals beoogd dat het aantal mensen dat een arbeidsongeschiktheidsuitkering krijgt drastisch is afgenomen en tegelijkertijd dat de gewenste arbeidsparticipatie is toegenomen. Tegelijkertijd is er een groep ontstaan die geen uitkering meer krijgen en die niet in staat zijn hun participatiemogelijkheden waar te maken. Vandaar dat bij de analyse van deze gegevens de vraag gesteld moet worden of er niet aanvullend beleid ontwikkeld moet worden gericht op het vergroten van de participatie van mensen met functionele beperkingen die nu geen aanspraak meer kunnen maken op een arbeidsongeschiktheidsregeling.

Een groot winstpunt bij het recente onderzoek naar de doorstroom uit WAO en WW is dat duidelijk wordt dat niet-harde factoren een belangrijke rol innemen bij het verklaren van een al dan niet succesvolle uitstroom. De diverse onderzoeken laten het belang zien van zogenaamde zachte factoren, factoren die vaak gerelateerd zijn aan de functionele beperkingen, maar dan op een indirecte wijze. De beleving van de beperking en de eigen onmacht om deel te nemen aan arbeid wordt bijvoorbeeld ernstiger als er een onvermogen is bij de persoon om met die beperking om te gaan of zijn mogelijkheden te benoemen en om te zetten in participatiegerelateerde activiteiten. Juist bij de groep die er niet in slaagt om te participeren blijken deze beperkende factoren van groot belang te zijn. Deze constatering, die verder onderbouwd zal moeten worden met onderzoek impliceert dat het huidige beleid niet al de gewenste doelgroepen bereikt en dat verschillende doelgroepen op een verschillende manier begeleid en behandeld moeten worden.

De stijging van het aantal jongeren met een functiebeperking

Zoals eerder geconstateerd heeft het bestaan van een uitkerings- en ondersteuningsregeling van jongeren met een handicap geleid tot een snelle groei van het aantal jongeren met functiebeperkingen. De stijging van de Wajong is beleidsmatig niet zonder gevolgen gebleven, veel maatregelen worden ingezet om jongeren met functiebeperkingen te ondersteunen om volwaardig deel te nemen aan de samenleving. Beleidsmatig is daarop het antwoord om de regelgeving en de ondersteuning op een zodanige wijze te veranderen dat het instromen in de Wajong zo goed als niet meer mogelijk wordt op een leeftijd van 18 tot 27 jaar. Daarmee zal het participatieprobleem voor jongeren met een beperking maar gedeeltelijk opgelost zijn. Maatschappelijk is er nog steeds eerder sprake van een exclusie van jongeren met een beperking dan van een inclusie. Zo wordt geconstateerd dat de stijging van de Wajong in pas loopt met de stijging van het aantal jongeren in speciaal onderwijs.

De participatievraag die daarbij gesteld moet gaan worden is: waarom kunnen jongeren met functionele beperkingen niet deelnemen aan de reguliere samenleving en hoe komt het dat wij steeds minder in staat zijn om deze jongeren een plaats te geven in onze samenleving, in scholen en in werk. Er is een groot aantal beleidsmaatregelen en activiteiten gepland, opnieuw is het van belang om te beoordelen wat voor wie werkt en wanneer. De kans is groot dat de Wajong mede ten gevolge van de beleidswijzigingen uit de statistiek verdwijnt en het Wajong probleem niet meer gezien wordt als probleem. Daadwerkelijke versterking van de participatie vraagt om een maatschappelijke en culturele verandering gericht op een versterking van de inclusie en maatschappelijke mogelijkheden van jongeren met beperking.

Wie vallen er buiten de cijfers

Om beleid te ontwikkelen en vervolgens ook te kunnen toetsen of het ingezette beleid ook succesvol is, zullen we nog betere en preciezere indicatoren moeten ontwikkelen. Dat wil niet zeggen dat de informatie die in dit hoofdstuk naar voren komen weinig waard is. Integendeel, de ontwikkelingen zoals deze door de auteurs beschreven zijn leveren een schat aan gegevens, maar we zullen zorgvuldig moeten zijn met de betekenisverlening richting beleid en participatie. In het hoofdstuk wordt ook regelmatig benadrukt dat er verschillende factoren van invloed zijn op de geconstateerde stijging of daling in uitkeringsvolumes, daardoor blijft er toch een groot aantal vraagtekens, met name waar het de effecten van het beleid betreft op de burger.

De vraag die in dit kader dan ook gesteld moet worden is of het beleid ook leidt tot vergroting van participatie en voorkomt dat een nieuwe groep niet-participeerders ontstaat die, omdat zij geen aanspraak maken op een uitkering, niet meer gezien wordt. Met die vraag in ons achterhoofd zullen we de verschillende uitkeringsvormen nader bekijken.

Werkloosheidscijfers worden onder meer beïnvloed door de duur van de WW-uitkering, landen met een kortdurende WW uitkering kennen relatief gesproken een kleiner aantal mensen met een WW uitkering. Dat kan verschillende oorzaken hebben. Door een slechtere uitkeringspositie worden mensen gedwongen/gemotiveerd om te gaan werken, het kan echter ook betekenen dat er meer mensen langs de kant staan die noch aanspraak kunnen maken op een uitkering noch actief participeren op de arbeidsmarkt.

Bekijken we de WW gegevens dan is het evident dat de werkloosheid toeneemt nu de economie in sneltreinvaart omlaag dendert. Belangrijk is dat in de afgelopen jaren de beleidswijzigingen met betrekking tot de WW meer invloed lijken te genereren op de WW volumes dan de conjuncturele ontwikkelingen. Het verdient aanbeveling om te onderzoeken of het beperkt stijgen van de WW uitkeringen niet geweten moet worden aan een afname van de WW rechten en een toename van mensen die buiten een regeling gaan vallen. Dit laatste zou impliceren dat juist in een recessie een grote groep mensen buiten de samenleving wordt geplaatst.

De gegevens laten zien dat categorieën werknemers verschillend getroffen lijken te worden door de huidige economische neergang. Werkloosheid onder vrouwen en ouderen lijkt minder beïnvloed te worden door de eerste golfslagen van de recessie. De meest waarschijnlijke verklaring is dat ouderen enigszins beschermd worden. Tijdelijke en uitzendcontracten worden eerst opgezegd voordat de vaste contracten verbroken worden, gelet op het feit dat Nederland door flexibele en tijdelijke contracten een flexibele arbeidsmarkt kent worden hier de eerste klappen uitgedeeld. Met betrekking tot de positie van vrouwen zijn van oudsher twee verklaringen, op de eerste plaats is de zorg en delen van de dienstverlening waar veel vrouwen werken minder onderhevig aan conjuncturele schommelingen en zullen vanwege demografische ontwikkelingen zelfs blijven groeien in arbeidsmarktmogelijkheden. Een tweede aspect is dat in Nederland de arbeidsparticipatie van vrouwen sterk meebeweegt op de golven van de economie. Als het slechter gaat blijft een deel van de vrouwen die anders tot de arbeidsmarkt zouden toetreden buiten de arbeidsmarkt staan.

De gepresenteerde gegevens roepen vragen op en daaruit blijkt ook opnieuw dat de gegevens niet een antwoord genereren maar juist laten zien waar de problemen zitten. Zo laten de gepresenteerde statistieken zien dat een aanzienlijk deel van de werknemers de duur van de WW vol maakt en daardoor de WW rechten verliest. De gegevens wijzen uit dat bijna de helft van de uitstromers dan alsnog een baan vindt. Beknotting van rechten leidt bij een deel van de werklozen tot versnelde participatie, maar voor de andere helft blijkt het perspectief op een andere functie niet groter geworden te zijn. Het verder beknotten van WW rechten zou voor deze groep de weg naar bijstand of naar een inkomensloze positie verder versnellen en niet een motivering vormen voor arbeidsparticipatie.

Kwetsbare groepen in de samenleving

De relatieve groei van het aantal vangnetters, bijstandsgerechtigden, langdurig werklozen met weinig baanperspectief lijkt er op te wijzen dat wij als samenleving verminderd in staat zijn om kwetsbare groepen op een goede wijze te beschermen en te ondersteunen bij het waarmaken van hun participatiemogelijkheden. We kunnen constateren op basis van de statistieken dat er een groep werknemers lijkt te zijn die extra kwetsbaar is en die ondersteund zou moeten worden. Al te vaak wordt gekeken naar succes van re-integratie, het succes van het prikkelen van mensen om te participeren aan arbeid. We moeten ons ook afvragen waar het niet goed gaat welke factoren van invloed zijn. Onderzoek laat zien dat een aantal mensen niet in staat is om op eigen kracht de weg naar werk te hernemen. Dit vraagt om een nauwgezette analyse met betrekking tot de wijze waarop deze groep te ondersteunen om wederom zichzelf te positioneren op de arbeidsmarkt.

Het gegeven dat er relatief minder mensen van een uitkering gebruik moeten maken oogt goed en is ook positief, maar een beschaafde samenleving moet zich wel kritisch de vraag blijven stellen of dit beleid ook voor de meer kwetsbare groepen in de samenleving positief is. De gepresenteerde gegevens roepen voldoende vragen op om onderzoek te rechtvaardigen naar diegenen die om wat voor reden dan ook niet participeren aan arbeid en geen uitkering krijgen.

Beleid succesvol?

De auteurs geven een aantal keren aan dat beleidswijzigingen succesvol zijn geweest. Daarmee wordt aangegeven dat de beleidsdoelstelling om te komen tot een vermindering van het aantal uitkeringsgerechtigden ook geslaagd is. Dit lijkt een wat erg smalle benadering. Er is sprake van een succesvol beleid is als dit er toe leidt dat mensen hun mogelijkheden ook blijken waar te kunnen maken. Een groot deel van de extra geprikkelden blijkt werk te vinden hetgeen een aanwijzing is dat financiële prikkels in een aantal gevallen werken. Tegelijkertijd zien we dat een groep werknemers ondanks de financiële prikkels niet in staat is om al dan niet met ondersteuning hun vermogens waar te maken. Dit levert wetenschappelijk gezien een interessante vraag op. Hebben we het in alle gevallen over een groep die gekenmerkt wordt door dezelfde eigenschappen, betreft het vooral mensen met een gebrekkig vermogen om zelf regie te nemen met betrekking tot hun werk en leven? De gegevens in hoofdstuk 2 laten zien dat het waarschijnlijk een groep betreft die gekenmerkt wordt door factoren gelegen in de persoon die daardoor rekeninghoudende met hun beperkingen niet in staat zijn om succesvol te participeren aan arbeid. Blijkbaar werkt de prikkel die voortvloeit uit de recente wetwijzigingen op het gebied van WAO, WIA, Wajong, Ziektewet en Bijstand voor deze groep niet, in plaats van te participeren dreigen zij uitgesloten te worden van de samenleving. De uitdaging voor de toekomst is om de wet- en regelgeving op een zodanige wijze verder te ontwikkelen dat ook voor deze groep, die nu buiten de samenleving dreigt te vallen, voldoende ondersteuning geboden wordt om hun participatiemogelijkheden waar te maken.

Hoofdstuk twee biedt door haar analyses en beschrijvingen een goede voedingsbodem om na te denken over de paradox van het participatiebevorderende beleid: Waarom leidt dit beleid bij sommige groepen tot een vergroting van de arbeidsparticipatie en bij andere groepen tot een verdere non-participatie. Het oplossen van deze paradox, leidend tot een samenleving waarin iedereen naar vermogen kan participeren, zal de toetssteen zijn voor het succes van het gevoerde participatiebevorderend beleid.

Deel II

WAT WETEN WE AL

en

WAT MOETEN WE NOG WETEN:

**Wat kunnen we het beste doen
voor de klanten**

3. Re-integratie: wat werkt voor wie wanneer?

Han van der Heul⁴⁹

3.1 Probleemschets

Nut en noodzaak van re-integratie zijn niet voor een ieder altijd even helder. Welk doel dient re-integratie, wat is het belang en wat is het effect ervan? Beleidsartikel 47 van de begroting van het ministerie van SZW (2008) verwoordt de algemene doelstelling van het re-integratiebeleid als volgt: "Uitstroom naar regulier werk van die uitkeringsgerechtigden en werklozen die dat niet op eigen kracht kunnen". Aanleiding voor het opzetten van een re-integratiebeleid vormt het feit dat niet alle uitkeringsgerechtigden op eigen kracht werk weten te vinden. Zoals de Beleidsdoorlichting Re-integratie⁵⁰ aangeeft, is het geen optie deze personen langdurig in een uitkering te laten zitten. 'Dit gaat ten koste van de arbeidsparticipatiegraad en economische groei. Bovendien ontnemt werkloosheid deze personen de kans tot zelfontplooiing, economische betrokkenheid en integratie.' Een belangrijke legitimatie van het re-integratiebeleid is gelegen in het terugdringen van de hoge maatschappelijke kosten van inactiviteit enerzijds en het voorkomen van sociale uitsluiting van grote groepen burgers die niet zonder overheidsingrijpen aan de slag komen anderzijds⁵¹.

Aanhoudende scepsis

De aanhoudende scepsis over het nut van re-integratie vindt deels zijn oorsprong in het feit dat re-integratie er op zichzelf niet voor kan zorgen dat er banen bijkomen (behalve in de branche zelf dan). Vooral in tijden van hoge werkloosheid kan daardoor sprake zijn van (aanzienlijke) verdringing, waarbij de kans groot is dat degene die via re-integratie aan werk wordt geholpen een arbeidsplaats inneemt die anders door een andere werkzoekende zou zijn ingenomen.

...is onterecht

Dit neemt niet weg dat re-integratie ook dan zinvol kan zijn. Dit is vooral het geval als re-integratie de (toekomstige) positie op de arbeidsmarkt weet te versterken van diegenen die zonder re-integratie weinig kans op werk hebben. Met name in tijden van hoge werkloosheid kan onder meer (gerichte) scholing er voor zorgen dat, zodra de arbeidsvraag weer aantrekt, in ieder geval een deel van deze werkzoekenden beter en productiever inzetbaar is dan voorheen. In tijden van lage werkloosheid is het belang van re-integratie vooral gelegen in vergroting van het reëel arbeidsaanbod en verbetering van de arbeidsallocatie, waardoor vacatures eerder en beter vervuld kunnen worden dan anders het geval zou zijn geweest. In het huidige tijdsgewricht, dat wordt gekenmerkt door een te verwachten grote werkloosheid op korte termijn en een met de vergrijzing krimpende beroepsbevolking op langere termijn, is de noodzaak van het in stand houden van een zo groot en productief mogelijk arbeidspotentieel toegenomen.

⁴⁹ Kennisadviseur Kenniscentrum UWV

⁵⁰ In 2008 heeft het ministerie beleidsartikel 23 van de SZW begroting 2005 doorgelicht. Artikel 23 heeft betrekking op de binnen het re-integratiebeleid beschikbare middelen. De beleidsdoorlichting is gericht op het in kaart brengen van de effectiviteit en doelmatigheid waarmee die middelen via het toegepaste re-integratie instrumentarium zijn ingezet.

⁵¹ Zie pag. 3 en 4 van de Beleidsdoorlichting re-integratie

Nu nog meer dan anders is de betekenis van re-integratie gelegen in het voorkomen van langdurige inactiviteit bij kansarmen op de arbeidsmarkt, ook als dit ten koste gaat van de snelheid waarmee meer kansrijken een baan weten te vinden. Beter een in doorsnee (iets) langere baanzoekduur bij relatief kansrijken dan hogere aanhoudende non-participatie onder 'kansarmen'. Van re-integratie mogen geen wonderen worden verwacht, maar dit neemt niet weg dat juist voor deze meer 'kansarmen' re-integratie wel degelijk effectief is gebleken.

Wel selectiviteit geboden: alleen zij die het nodig hebben

Zoals de eerder verwoorde doelstelling van het re-integratiebeleid aangeeft, is ondersteuning bij re-integratie uitdrukkelijk voorbehouden aan werkzoekenden die niet op eigen kracht werk kunnen vinden. Diegenen die dat wel kunnen, zijn aangewezen op de basisdienstverlening van voorheen CWI en momenteel UWV WERKbedrijf. Hier doet zich echter een probleem voor. Hoe weet je op voorhand wie niet op eigen kracht werk kan vinden? Hoe bepaal je dat, welke gegevens heb je daarvoor nodig? En wat houdt dat precies in, niet op eigen kracht werk kunnen vinden: in het geheel niet, niet binnen afzienbare tijd - en om welke tijd gaat het dan? - of niet in de gegeven arbeidsmarktomstandigheden? De vraag is kortom: hoe bepaal je wie wel en wie niet tot de groep behoren waarvoor re-integratie moet worden ingezet? En als eenmaal is bepaald dat iemand tot die groep behoort, doet zich onmiddellijk de volgende vraag voor: wat moet je doen om er voor te zorgen dat de persoon in kwestie toch aan het werk komt? Hoe weet je welke van de beschikbare interventies je moet inzetten om de kans op werk zo groot mogelijk te doen zijn? Hoe maak je deze keuze, welke informatie heb je daarvoor nodig?

Drie elementen: klant, middelen, mogelijkheden (arbeidsvraag)

Naar aanleiding van de Beleidsdoorlichting re-integratie is een plan van aanpak opgesteld. Dit plan bevat verschillende afspraken om de uitvoeringspraktijk van re-integratie te verbeteren. Een van de belangrijkste afspraken luidt: "Re-integratie wordt selectief ingezet op basis van een goede diagnosestelling. Uitvoerders zullen de werkcoaches hierop aansturen en faciliteren." Om een goede diagnose te kunnen stellen hebben we zowel goede voorspellers van de werkloosheidsduur als een goed inzicht in de aard van de arbeidsmarktproblematiek, de mogelijkheden en belemmeringen van de individuele werkzoekende, nodig. Om re-integratie selectief en gericht te kunnen inzetten is daarnaast goed zicht nodig op de werking en effectiviteit van de beschikbare re-integratie interventies. We moeten met andere woorden weten wat voor wie wanneer werkt (www), en liefst ook waarom.

Binnen het domein van de re-integratiedienstverlening kunnen drie kernelementen worden onderscheiden, die zijn te beschouwen als even zovele kennisvelden:

- A. De klant (competenties, mogelijkheden & belemmeringen).
- B. De middelen (de re-integratie interventies).
- C. De mogelijkheden (arbeidsvraag, wensen werkgevers).

A. De klant

Bij dit kernelement gaat het er om zicht op de competenties, mogelijkheden en belemmeringen van het individuele arbeidsaanbod te krijgen. Op basis daarvan moet, rekening houdend met de (regionale) arbeidsmarktomstandigheden, een reële schatting worden gemaakt van de kans om binnen redelijke termijn werk te vinden. Cruciaal daarvoor is te weten welke persoonskenmerken goede voorspellers zijn van werkhervatting. Daarom voert het Kenniscentrum van UWV in samenwerking met de Rijksuniversiteit Groningen (RUG) momenteel onderzoek uit dat is gericht op het identificeren van dergelijke voorspellers. In het onderzoek worden naast 'harde' factoren als opleiding en leeftijd ook 'zachte' factoren als ervaren gezondheid en arbeidsmotivatie meegenomen. Het onderzoek moet uiteindelijk uitmonden in een voor werkcoaches bruikbaar instrument, dat niet alleen behulpzaam is bij het identificeren van personen met een grote kans op langdurige werkloosheid, maar ook bij het onderkennen van de aard van de arbeidsmarktproblematiek, dat is bij het stellen van de juiste diagnose (zie paragraaf 2.1 voor informatie over mogelijke voorspellers van werkhervatting en paragraaf 6.3 voor mogelijkheden tot gebruik door UWV WERKbedrijf). Naast deze lijn van kennisontwikkeling, waarbij sprake is van profilingsstudies, is een tweede onderzoekslijn denkbaar. Deze tweede lijn is gericht op het expliciteren en dissemineren van de ervarings- en praktijkkennis van werkcoaches. In paragraaf 3.3 wordt hier nader op ingegaan.

B. De middelen

Het gaat hier om het verkrijgen van inzicht in de werking en effectiviteit van de verschillende re-integratie interventies, zowel de interventies van de uitvoeringsinstanties zelf (UWV WERKbedrijf, gemeenten) als van de re-integratiebedrijven. Dit inzicht kan op meerdere manieren worden verkregen. Te denken valt aan netto-effectiviteitstudies gericht op het vaststellen van de toegevoegde waarde van re-integratie inspanningen in meer algemene zin. In paragraaf 3.2 wordt verslag gedaan van onderzoek dat in dit verband door het Kenniscentrum van UWV is uitgevoerd. Daarnaast kan worden gedacht aan studies naar de werking en effectiviteit van specifieke interventies, aan onderzoek gericht op het expliciteren van de handelingswijze van de betreffende professionals (de werkcoaches) en aan het uitvoeren van benchmarks. Bij dit laatste gaat het om het verrichten van statistische analyses op verschillen tussen afzonderlijke eenheden/vestigingen teneinde good practices op het spoor te komen. In paragraaf 3.3 wordt nader op deze onderzoekslijnen ingegaan.

C. De mogelijkheden

Het gaat hier om het verkrijgen van inzicht in de mogelijkheden op de arbeidsmarkt, vooral via het periodiek in kaart brengen van de ontwikkeling van de arbeidsvraag. Daarvoor is onder andere zicht nodig op de regionale arbeidsmarktontwikkelingen, op aantal en aard van de vacatures en de daarbij gevraagde arbeidskwalificaties en op de vigerende stromen op de arbeidsmarkt, met name die tussen verschillende sectoren en beroepen. Vervolgens is van belang trends in de werkgelegenheidsontwikkeling te identificeren, opdat adequate arbeidsmarktprognoses kunnen worden opgesteld en scholingsbehoeften kunnen worden vastgesteld. Tevens is gewenst meer zicht te krijgen op voorkeuren en aannamegedrag van werkgevers, alsmede op mogelijkheden en maatregelen tot aanpassing van arbeidsorganisaties. Zo heeft het Kenniscentrum o.a. onderzoek laten uitvoeren naar beleid en maatregelen van werkgevers om oudere werknemers productief te houden en uitval te

voorkomen en laat het momenteel onderzoek uitvoeren naar de door werkgevers gehanteerde criteria en hun achterliggende overwegingen bij het aannemen van personeel (zie hoofdstuk 4). Daarnaast worden initiatieven ontplooid om beter zicht te krijgen op de mogelijkheden voor arbeidsplaatsing van minder productieve en/of kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt. Het gaat daarbij enerzijds om het in kaart brengen van kansrijke functies voor deze specifieke groepen (d.i. met functionele beperkingen, langdurig zieken e.d.) en anderzijds om het verkennen van mogelijkheden tot herinrichting van arbeidsorganisaties, waarbij door baanaanpassingen en taakafsplittings eenvoudige arbeidsplaatsen voor niet-standaard werknemers (zoals Wajongers) worden gecreëerd (zie eveneens hoofdstuk 4).

De middelen centraal

Dit hoofdstuk spitst zich toe op kernelement B, de middelen. Leidend daarbij is de vraag hoe kan worden gekomen tot verdere verbetering van de effectiviteit en doelmatigheid van re-integratiedienstverlening. Welke inzichten zijn daarvoor nodig en hoe kunnen die inzichten worden verkregen? In paragraaf 3.3 zal worden betoogd dat de (verdere) ontwikkeling van een vakgebied re-integratiekunde zeer gewenst is. Tot op heden is vooral energie gestoken in verandering van organisatievormen en verantwoordelijkheden. Het wordt hoog tijd de koers te verleggen en meer aandacht aan de inhoud te besteden. Langs de weg van kennisontwikkeling kan en moet worden gekomen tot verdere verbetering van de re-integratiedienstverlening.

Hieronder zal in paragraaf 3.2 echter eerst worden ingegaan op een onderzoek naar de netto-effectiviteit van re-integratie, dat het Kenniscentrum van UWV in samenwerking met SEO economisch onderzoek heeft uitgevoerd. De bevindingen van dit onderzoek leiden tot de conclusie dat de re-integratieactiviteiten in het algemeen effectiever zijn voor kansarmen dan voor kansrijken op de arbeidsmarkt. Uitzondering hierop vormen oudere werkzoekenden, voor wie de re-integratie inspanningen niet erg effectief blijken te zijn. Voor kansrijken kunnen de inspanningen ook averechts uitpakken. Dit is het geval als zij zonder hulp eerder werk weten te vinden. Een goede selectie aan de kop van het proces en gerichte inzet van re-integratie zijn dus van groot belang. Is zo'n selectie niet goed mogelijk, dan kan beter even worden gewacht met het inzetten van re-integratie. Zodra echter duidelijk is dat (en welke) ondersteuning is geboden, kan daarmee het best zo snel mogelijk worden aangevangen. Voor de effectiviteit van re-integratie maakt het niet veel uit of sprake is van hoge dan wel lage werkloosheid. Wel is het zo dat bij hoge werkloosheid een goede selectie en gerichte inzet van re-integratie extra van belang zijn om te voorkomen dat zij die door de omstandigheden wat langer werkloos zijn, maar re-integratie in feite niet nodig hebben, dit ten onrechte toch krijgen aangeboden. Overigens kwam uit het onderzoek ook naar voren dat alleen al de voordracht voor re-integratie een belangrijke stimulans kan vormen voor het zoeken en vinden van werk. Mede dankzij deze inzichten is de re-integratiepraktijk inmiddels behoorlijk aangepast.

Voor verdere kennisontwikkeling zullen naast dit soort algemene effectiviteitsonderzoeken ook studies naar specifieke interventies moeten worden verricht. Om daadwerkelijk zicht te krijgen op de effectiviteit van die interventies ontkom je er niet aan daarbij ook praktijkexperimenten uit te voeren. Voorts is de kennisontwikkeling gebaat bij het expliciteren en overdraagbaar maken van professionele praktijkkennis en het uitvoeren van benchmarks gericht op het zichtbaar maken van verschillen in en achterhalen van effectieve vormen van bedrijfsvoering.

3.2 Netto effectiviteitonderzoek

De afgelopen jaren zijn verschillende studies verricht naar de effectiviteit van re-integratie voor ontslagwerklozen. Dit heeft o.a. zijn weerslag gevonden in de beleidsdoorlichting re-integratie, waarin ruim aandacht is besteed aan het effectiviteitvraagstuk. Ook hier wordt op dat vraagstuk ingegaan. Daarbij gaat het niet zozeer om de gerealiseerde netto-effectiviteitscores, maar meer om dat wat het onderzoek aan kennis en inzicht ter verbetering van de re-integratiedienstverlening heeft opgeleverd. Een belangrijke reden om minder aandacht te besteden aan de resultaatscores als zodanig, is dat deze betrekking hebben op de situatie van enige jaren geleden (2002 tot 2005). Sindsdien is de re-integratiedienstverlening – mede onder invloed van de onderzoeksbevindingen – op een aantal punten aanzienlijk gewijzigd. De vraag is dan ook hoe maatgevend de gevonden resultaten (in termen van resultaatscores) momenteel nog zijn.

Hieronder wordt eerst ingegaan op de vraag hoe het (netto)effect van re-integratie kan worden vastgesteld. Vervolgens wordt in kort bestek verslag gedaan van het verrichte onderzoek naar de effectiviteit van re-integratie. Daarbij komen achtereenvolgens de onderzoeksuitvoering, het gehanteerde re-integratiemodel en de onderzoeksresultaten aan bod. Tot slot wordt aangegeven welke inzichten het onderzoek heeft opgeleverd en welke lessen daaruit zijn te trekken. Dit mede in verband met de inmiddels doorgevoerde wijzigingen in beleid en uitvoering van re-integratie.

3.2.1 Onderzoeksopzet

Bepaling effecten: netto effect relevanter dan bruto plaatsingscijfer

Het effect van re-integratie (op persoonsniveau) kan in principe op twee manieren worden vastgesteld: door naar de bruto plaatsingscijfers te kijken en door de netto-effecten te schatten. Het bruto plaatsingscijfer betreft het percentage arbeidsplaatsingen binnen de re-integratiepopulatie. Zo'n cijfer is relatief makkelijk vast te stellen, maar slechts beperkt van waarde. Dit komt doordat veel werkzoekenden in principe ook zonder de inzet van re-integratie werk kunnen vinden. Daarbij hangt de kans om werk te vinden naast toevallige omstandigheden vooral af van in de persoon gelegen factoren en van de situatie op de regionale arbeids(deel)markt. Daardoor zijn bruto plaatsingscijfers doorgaans moeilijk vergelijkbaar. Bij vergelijking doet zich immers steeds de vraag voor of de gevonden verschillen worden veroorzaakt door het effect van de re-integratieinterventies dan wel door verschillen in groepsamenstelling of (regionale) arbeidsmarktomstandigheden. Om deze vraag te beantwoorden moet niet naar de bruto plaatsingscijfers maar naar de netto-effecten van re-integratie worden gekeken. Bij de netto-effecten gaat het om een schatting van de verandering van de kans op werk *als gevolg van* de interventie. Netto-effecten worden vastgesteld door het onderling vergelijken van twee overigens vergelijkbaar samengestelde groepen, de ene groep met en de andere groep zonder inzet van (bepaalde) re-integratie interventies. Deze netto-effecten geven goed inzicht in de toegevoegde waarde van de re-integratie inspanningen op persoonsniveau, maar zijn moeilijk vast te stellen.

Netto effect lastig vast te stellen

Dat netto-effecten moeilijk zijn vast te stellen, heeft onder meer te maken met het probleem van het vergelijkbaar maken van interventie- en controlegroep. Dit vergelijkbaar maken kan in principe op twee manieren gebeuren. Idealiter gebeurt dit via het willekeurig toedelen van personen over interventie- en controlegroep. Is dit in de praktijk niet mogelijk, dan komt de tweede manier in beeld: correctie voor mogelijke selectie. Dit komt neer op het toepassen van methodieken om beide groepen zo vergelijkbaar mogelijk samen te stellen (matching) dan wel om bij het vaststellen van de effecten zo goed mogelijk rekening te houden met en te corrigeren voor eventuele verschillen tussen beide groepen (correctie voor waargenomen kenmerken en op niet-waargenomen heterogeniteit).

Een van de merites van de door het Kenniscentrum van UWV in samenwerking met SEO economisch onderzoek verrichte studie naar de effectiviteit van re-integratie is dat deze methoden in combinatie zijn toegepast. Dit om interventie- en controlegroep steeds zo vergelijkbaar mogelijk te doen zijn. Vanwege de grote nadruk op onderzoeksmethodologische aspecten en het zo zuiver mogelijk schatten van de effecten, heeft het onderzoek model gestaan voor de aanbevelingen die zijn opgenomen in het door SZW uitgegeven handboek voor het meten van de effectiviteit van re-integratie⁵². Mede gezien de grote aandacht die is uitgegaan naar het opbouwen van een adequaat analysebestand, kan met recht worden gezegd dat het onderzoek 'volgens het boekje' is uitgevoerd.

⁵² *Handboek meetmethoden voor effectiviteit van activerend arbeidsmarktbeleid op persoonsniveau, SZW, mei 2008.*

Box 3.1 Onderzoeksmethodiek I vergelijkbare groepen

Om interventie- en controlegroep zo goed mogelijk vergelijkbaar te maken - opdat het effect van re-integratie zo zuiver mogelijk kan worden vastgesteld - zijn drie daartoe gangbare methoden in combinatie toegepast, namelijk matching, correctie voor waargenomen kenmerken en correctie voor niet waargenomen kenmerken.

Aangezien de controlegroep voor een groot deel bestaat uit cliënten die weer relatief snel uit de uitkering stromen, is deze groep wezenlijk anders van samenstelling dan de interventiegroep. Velen hebben als het ware niet de kans gehad om een traject te krijgen, daarvoor zaten zij te kort in de uitkering. Dit geldt met name voor fase 1 WW cliënten. Omdat van deze cliënten wordt verondersteld dat zij zelf op korte termijn werk weten te vinden, komen zij pas voor re-integratie in aanmerking als dit na 6 maanden toch niet blijkt te zijn gelukt. Deze ongelijkheid tussen beide groepen wordt opgeheven door middels matching de controlegroep zo samen te stellen dat de verdeling naar uitkeringsduur correspondeert met die van de interventiegroep tot het moment van voordracht voor re-integratie. Uitgaande van de verwezenlijkte uitkeringsduur hebben personen uit de controlegroep nu in principe een gemiddeld even grote a priori kans op een traject als personen uit de interventiegroep. Dit is echter nog niet voldoende voor een gelijke groepssamenstelling. Want niet alleen de uitkeringsduur, maar ook andere (persoons- en uitkerings)kenmerken kunnen van invloed zijn op de kans op een traject. Per waargenomen kenmerk (bijvoorbeeld het vrouw of laagopgeleid zijn) kan men op basis van de verdeling over interventie- en controlegroep de a priori kans op een traject berekenen. Zo kan men ook op basis van de verdeling van alle waargenomen kenmerken tezamen, een gemiddelde a priori kans berekenen. Dat laatste is in dit onderzoek per individu, gegeven diens specifieke samenstel van kenmerken, gedaan. Door vervolgens middels een tweede matching de controlegroep zo samen te stellen dat de verdeling naar gemiddelde a priori kansen zo goed mogelijk correspondeert met de verdeling bij de interventiegroep en de controlegroep bovendien ongeveer even groot te maken als de interventiegroep, zijn beide groepen zo goed mogelijk vergelijkbaar gemaakt. Volledige vergelijkbaarheid kan en zal echter nooit worden bereikt. Dit heeft vooral te maken met het feit dat matching plaatsvindt op basis van kansscores en niet op basis van de gecombineerde individuele kenmerken zelf. Dat laatste is erg complex, onder andere omdat met de combinatie van een groot aantal waargenomen kenmerken er onvoldoende exacte matches zijn in de controlegroep. We vergelijken dus geen identieke personen in interventie- en controlegroep, maar personen met dezelfde kans op re-integratie. Voor de resterende onvergelijkbaarheid is gecorrigeerd door de betreffende (persoons-, uitkerings- en arbeidsmarkt) kenmerken in het analysemodel op te nemen.

Beide groepen zijn hiermee op waargenomen kenmerken zo goed mogelijk vergelijkbaar gemaakt. Dit is vooral van belang voor kenmerken die van invloed zijn op zowel de kans op een traject als op de kans op werkhervatting. Deze verklaren immers (voor een deel) de variatie in de kans op werkhervatting in relatie tot de variatie in de kans op een traject. Voor zover sprake is van een resterend onverklaard deel, geeft dit aan dat interventie- en controlegroep ook op relevante, niet waargenomen kenmerken (motivatie, presentatie, competenties e.d.) van elkaar verschillen.¹ Door met econometrische technieken de resterende relatie tussen de variatie in de kans op een traject en de variatie in de kans op werkhervatting expliciet in het model op te nemen, wordt voor deze verschillen gecorrigeerd.

¹ Dit resterende onverklaarde deel is dankzij de matching op uitkeringsduur minder groot dan zonder matching het geval zou zijn geweest. Dat komt doordat (impliciet) met de matching al een zekere reductie in niet waargenomen heterogeniteit heeft plaatsgevonden.

Box 3.2 Onderzoeksmethodiek II vaststellen effecten re-integratie

Bij het vaststellen van het effect van de re-integratie inspanningen is gekeken naar de mate waarin het uitkeringsgerechtigden is gelukt binnen twee jaar na instroom in de uitkering voor minstens 6 maanden werk te vinden. Dit moest zichtbaar zijn in zowel de uitkerings- als de dienstverbandenregistratie. Het effect is vastgesteld met behulp van een duurmodel. In zo'n duurmodel wordt rekening gehouden met het feit dat de kans op werkherleving samenhangt met de verstreken werkloosheidsduur, waarmee correctie mogelijk is voor het feit dat de trajecten niet gelijk bij aanvang werkloosheid en niet alle na een zelfde werkloosheidsduur zijn gestart.² Bovendien kunnen met een duurmodel ook onvoltooid of onvolledig waargenomen werkloosheidsduren in de analyse worden meegenomen. Dit kan omdat in de berekeningen expliciet rekening wordt gehouden met het feit dat in de wel waargenomen periode in ieder geval geen werkherleving heeft plaatsgevonden. Zo'n situatie doet zich voor als de uitkering nog loopt, de uitkering om een andere reden dan werkherleving is beëindigd of als voordracht voor een niet onderzocht traject (d.i. voor contractjaar 2003) heeft plaatsgevonden. Werkherlevingen die nadien, bijvoorbeeld na overgang naar de WWB, hebben plaatsgevonden, zijn niet in het onderzoek meegenomen.

² De duurzaamheidskans is geschat door middel van de methode van 'piecewise constant', waarbij in het model in beginsel per maand een coëfficiënt voor de conditionele kans op werk is opgenomen.

3.2.2 Onderzoeksuitvoering

Het onderzoek heeft, zoals praktisch alle onderzoeken op dit terrein, betrekking op de situatie van enige jaren geleden. In dit geval gaat het om uitkeringsgerechtigden die tussen 1 januari 2002 en 1 juli 2003 in een uitkeringsregeling van UWV (WW of WAO) zijn ingestroomd. Daarbij zijn drie re-integratiepopulaties onderscheiden.

1. WW-instroomers die niet arbeidsgehandicapt zijn en behoren tot de doelgroep Sluitende Aanpak Volwassenen.
2. WW-instroomers met een lopende WAO-uitkering die als arbeidsgehandicapt zijn aan te merken.
3. WAO-instroomers die voor re-integratie in aanmerking komen, dat wil zeggen geen dienstverband meer hebben en niet op medische gronden volledig arbeidsongeschikt zijn verklaard.

De interventiegroep bestaat steeds uit cliënten die in het kader van contractjaar 2002 in 2002 of 2003 voor een re-integratietraject zijn voorgedragen. Zoals reeds vermeld zijn de interventie- en controlegroepen vergelijkbaar gemaakt middels een combinatie van drie correctiemethoden: matching, correctie voor waargenomen kenmerken en correctie voor niet-waargenomen heterogeniteit. De betreffende werkzoekenden zijn via de databestanden van UWV tot (uiterlijk) 1 januari 2006 gevolgd. Daarbij is, zowel via de uitkerings- als dienstverbandenregistratie, nagegaan of en zo ja wanneer uitstroom naar werk voor minimaal 6 maanden heeft plaatsgevonden. Het effect van re-integratie is vastgesteld door te kijken naar de baankansen twee jaar na instroom in de uitkering. In het onderzoek is onderscheid gemaakt naar verschillende typen interventies, naar verschillende klantgroepen en naar de verschillende omstandigheden (qua arbeidsmarktsituatie en moment van trajectvoordracht) waaronder re-integratie heeft plaatsgevonden. Steeds zijn daarbij interventie- en controlegroep via de genoemde drie correctiemethoden vergelijkbaar gemaakt.

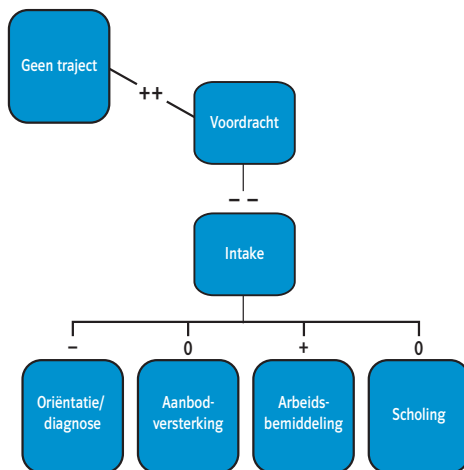
Onderzoeksbepbrengst

Wat het onderzoek vooral heeft opgeleverd, is inzicht in het feit dat re-integratie selectief en gedifferentieerd moet worden ingezet. Daarnaast is inzicht verkregen in de effecten van de verschillende onderdelen van het re-integratieproces en de invloed van verschillende uitvoeringscondities (moment van inzet re-integratie en arbeidsmarktsituatie) op de effectiviteit van re-integratie. Dat het dit inzicht heeft opgeleverd is onder meer te danken aan het feit dat het effect van re-integratie al vanaf een vroegtijdig stadium is vastgesteld: niet vanaf het moment waarop re-integratie feitelijk wordt ingezet, maar al vanaf het moment dat de werkzoekende verneemt dat voordacht voor re-integratie zal plaatsvinden.

Re-integratiemodel

De verschillende onderdelen van het re-integratieproces kunnen in hun onderlinge samenhang modelmatig worden weergegeven. Figuur 3.1 laat dit voor de onderzochte interventies en instrumenten zien.

Figuur 3.1 Modelmatige weergave inzet interventies en instrumenten



De figuur geeft aan dat het re-integratieproces aanvangt met de voordracht voor een traject. Aangezien deze voordracht kan leiden tot gedragsaanpassing, mag re-integratie vanaf het moment van voordracht effectief worden verondersteld. De volgende stap in het re-integratieproces is de overdracht naar en intake door het re-integratiebedrijf. Na intake vinden de eigenlijke re-integratie activiteiten plaats, waarbij één of meerdere concrete re-integratie instrumenten worden ingezet. Zoals uit de figuur blijkt, zijn in het onderzoek vier typen instrumenten onderscheiden: arbeidsoriëntatie/diagnose, aanbodversterking, arbeidsbemiddeling en scholing. De plussen, nullen en minnen geven het effect van de verschillende instrumenten en interventies weer. Twee plussen betekent een groot positief effect, één plus een beperkt positief effect, een nul geen aantoonbaar effect, één min een beperkt negatief effect en twee minnen een groot negatief effect. De hier weergegeven effecten gelden grosso modo voor alle onderscheiden re-integratiepopulaties en subgroepen daarbinnen. Wel kan de omvang van de effecten verschillen.

Re-integratieinstrumenten

De onderscheiden re-integratieinstrumenten betreffen het volgende:

- **Voordracht** Zoals uit de figuur blijkt gaat van de trajectvoordracht door UWV een sterk activerende werking uit, waardoor de kans op werkherleving aanzienlijk stijgt. Aangenomen mag worden dat dit effect zich vooral voordoet bij werkzoekenden die zelf in staat zijn werk te vinden en bovendien weinig animo voelen om deel te nemen aan een re-integratietraject.
- **Intake** Trajectintake bij een re-integratiebedrijf blijkt tot gevolg te hebben dat de duur van het zoeken naar een baan duidelijk wordt verlengd, waardoor de kans op snelle werkherleving afneemt. Dit doet zich vooral voor bij werkzoekenden die zelf goed in staat zijn werk te vinden. Kennelijk leidt het intakegesprek er veelal toe dat men zich in beginsel meer richt op de komende re-integratie activiteiten dan op het actief zoeken naar werk. Dit wordt ook wel het lock-in of insluiteffect genoemd.
- **Oriëntatie/diagnose** Het insluiteffect lijkt nog te worden versterkt door de activiteiten die na de intake in het kader van arbeidsoriëntatie/diagnosestelling plaatsvinden. Het gaat hier om een oriëntatie op de arbeids- en beroepsmogelijkheden van de cliënt, veelal in de vorm van een beroepskeuze- of geschiktheidstest dan wel een assesment, gevolgd door een scholings- of loopbaanadvies. Blijkbaar wordt de met deze activiteiten gemoeide tijdsinvestering en de verminderde zoekactiviteit die daar het gevolg van is, niet (volledig) terugverdiend door het feit dat men nadien mogelijk sneller een baan weet te vinden.
- **Aanbodversterking** Het gaat hier veelal om sollicitatieinstructie of training en soms om communicatieverbetering, 'motivatieinterventie' of trainingen in sociale vaardigheid of assertiviteit. Van deze activiteiten blijkt geen aantoonbaar effect uit te gaan op de kans op werkherleving.
- **Arbeidsbemiddeling** Het kan hier gaan om meer of minder intensieve vormen van bemiddeling, met of zonder ondersteuning door het re-integratiebedrijf. Van de vier instrumenten is dit het enige instrument dat een, zij het betrekkelijk beperkt, aantoonbaar positief effect heeft op de baankans.
- **Scholing** Scholingstrajecten kunnen naar duur, intensiteit en karakter aanzienlijk verschillen, maar blijken relatief weinig te zijn ingezet. Een effect op de kans op werkherleving kon dan ook niet worden vastgesteld.

Bij de beoordeling van de uitkomsten moet worden bedacht dat van de onderscheiden instrumenten bemiddeling het enige instrument is dat direct op arbeidstoeleiding is gericht. De andere instrumenten zijn meer voorwaardenscheppend en hebben op langere termijn mogelijk wel een positief effect op de baankans, op voorwaarde dat zij mensen inderdaad een betere uitgangspunt geven op de arbeidsmarkt. In het bijzonder kan dat het geval zijn bij het instrument scholing.

3.2.3. Onderzoeksresultaten

De geconstateerde, tegengestelde effecten voor de afzonderlijke interventies en instrumenten leiden voor de onderscheiden re-integratiepopulaties tot relatief bescheiden, maar wel aantoonbare effecten voor de re-integratie inspanningen als geheel. In tabel 3.1 zijn deze effecten weergegeven.

Tabel 3.1		Effect re-integratie interventies voor verschillende populaties		
Baankansen ⁵³	Re-integratiepopulatie	(1) WW instroom %	(2) WAO lopend, instroom WW %	(3) WAO instroom %
	Baankans zonder interventie	52	24	30
	Netto-effect re-integratie	+2*	+6*	+3*
	Baankans met interventie	54	30	33

* = statistisch significant (op 5%-niveau)

Re-integratie voor kansarmen effectiever

Bij de vermelde baankansen gaat het om werkhervattingen van minstens 6 maanden die hebben plaatsgevonden binnen 2 jaar na uitkeringsinstroom. Wat onmiddellijk opvalt is dat de cijfers voor het netto-effect een geheel andere indicatie geven van de populatie waarvoor re-integratie het best, want meest effectief, kan worden ingezet dan de cijfers voor de baankans. Verder valt op dat re-integratie duidelijk effectiever is voor de minder kansrijke populatie WW-instroomers met een lopende WAO-uitkering (2), dan voor de relatief meer kansrijke populatie WW-instroomers zonder WAO-uitkering (1). Hieronder zal worden nagegaan hoe dat zit met verschillende klantgroepen binnen beide populaties.

Resultaten in lijn met buitenlands onderzoek

Eerst komt evenwel de vraag aan de orde hoe de vermelde uitkomsten zich verhouden tot de resultaten van ander onderzoek. Deze vraag kan goed worden beantwoord voor de instroompopulatie WW, maar minder goed voor beide andere populaties. Het gevonden beperkte netto-effect voor WW-instroomers strookt met het overkoepelende beeld van de onderzoeksresultaten voor deze populatie. Ook de bevindingen met betrekking tot de effectiviteit van de afzonderlijke instrumenten, zoals vermeld in figuur 3.1, komen behoorlijk overeen met die van andere onderzoeken. Aangezien het effect van re-integratie in die andere onderzoeken doorgaans is vastgesteld vanaf aanvang traject, kon daar het activerend effect van de trajectvoordracht en het insluiteffect van de trajectintake echter niet worden vastgesteld. Overigens is dat wel het geval in verschillende buitenlandse onderzoeken op dit gebied. Daarbij zijn grotendeels dezelfde effecten gevonden als in deze studie.

Voor beide andere re-integratiepopulaties is vergelijking met elders verricht onderzoek een stuk lastiger. Voor de populatie arbeidsgehandicapten met een lopende WAO-uitkering die zijn ingestroomd in de WW (2) is dit zelfs onmogelijk, aangezien in ander onderzoek deze populatie niet als specifieke groep is onderscheiden. Wel zijn er enige onderzoeken uitgevoerd naar het effect van re-integratie voor WAO-instroomers.

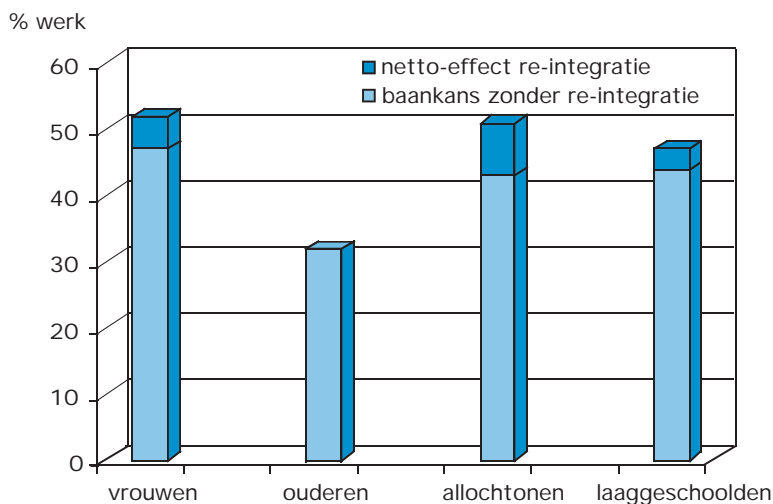
⁵³ Dit zijn de geschatte baankansen voor de betreffende re-integratiepopulaties. Deze kunnen verschillen van de voor re-integratie gevonden plaatsingspercentages en verschillen zeker van de percentages werkhervattingen van WW- en WAO-instroomers. Voor de WW is de vermelde baankans lager omdat de meest kansrijke werkzoekenden die snel een baan hebben weten te vinden buiten beschouwing zijn gelaten en bovendien alleen werkhervattingen van minstens 6 maanden zijn meegeteld. Voor de WAO is de vermelde baankans hoger omdat instroomers die niet voor re-integratie in aanmerking komen vanwege een lopend dienstverband of zeer ernstige medische beperkingen (waardoor zij volledig arbeidsongeschikt zijn) hier buiten beschouwing zijn gelaten.

Deze onderzoeken hebben echter elk op een eigen onderzoekspopulatie betrekking en hanteren elk een eigen definitie van werkhervatting⁵⁴. De onderzoeksresultaten zijn dan ook slechts beperkt vergelijkbaar en lopen behoorlijk uiteen.

Re-integratie bij WW meest effectief voor vrouwen en allochtonen

Als wordt gekeken naar de effecten van re-integratie voor verschillende klantgroepen binnen de instroompopulatie WW (1), dan ontstaat voor vier (iets) minder kansrijke groepen het beeld zoals weergegeven in figuur 3.2.

Figuur 3.2 Effect re-integratie voor verschillende instroomgroepen WW



Uit figuur 3.2 komt naar voren dat voor twee van de vier groepen re-integratie duidelijk effectiever is dan voor de instroompopulatie WW als geheel, waarvoor het effect plus 2 procentpunt bedraagt: voor allochtonen (van Turkse of Marokkaanse afkomst, +8 procentpunt) en, zij het in iets mindere mate, vrouwen (+5 procentpunt). Dit strookt met de tamelijk wijdverbreide opvatting dat re-integratie vooral effectief is voor de minder kansrijken onder de ontslagwerklozen⁵⁵.

⁵⁴ In het onderhavige onderzoek gaat het om WAO-instromers die voor re-integratie in aanmerking komen, in ander onderzoek gaat het om de gehele populatie van WAO-instromers of juist om een beperkte deelpopulatie van volledig arbeidsongeschikte instromers. In het onderhavige onderzoek is gekeken naar werkhervattingen waarbij gedurende minstens 6 maanden de WAO-uitkering is verlaagd of beëindigd dan wel de WW-uitkering (naast de WAO) is beëindigd en waarbij rond die tijd tevens een nieuw dienstverband van minstens 6 maanden is aangevangen. In ander onderzoek is of alleen gekeken naar werkhervattingen waarbij de WAO-uitkering volledig is beëindigd of juist heel ruim gekeken naar alle werkhervattingen, los van uitkeringsverlaging of beëindiging. Zie ook Langdurig in de WAO, L. Kok en P. Hop, SEO economisch onderzoek, Amsterdam, november 2008.

⁵⁵ Dat re-integratie vooral voor deze ontslagwerklozen effectief is, komt doordat zij minder kans hebben zelf binnen afzienbare tijd werk te vinden. Daardoor speelt het insluiteffect van re-integratie, waarbij men tijdelijk minder actief naar werk zoekt, voor hen een minder grote rol. Bij met name allochtonen komt daar nog een duidelijk positief effect van arbeidsbemiddeling bij.

... Maar niet effectief voor ouderen

Het uitblijven van een effect van re-integratie voor de minst kansrijke onder de vier onderscheiden groepen, namelijk oudere (50-57 jarige⁵⁶) ontslagwerklozen, is hier echter opvallend mee in tegenspraak. Voor deze ouderen zijn weliswaar relatief veel instrumenten ingezet, maar geen van die instrumenten, zelfs arbeidsbemiddeling niet, blijkt voor hen een (aantoonbaar) positief effect te hebben op de baankans. Kennelijk zijn de ingezette instrumenten niet toereikend om ouderen aan het werk te helpen. Een verklaring hiervoor kan zijn gelegen in het feit dat de ingezette instrumenten verkeerd zijn gericht, namelijk op de aanbodkant, terwijl het probleem zich vooral voordoet aan de vraagkant. Ouderen zijn immers, zeker zodra zij werkloos zijn, weinig gewild op de arbeidsmarkt.

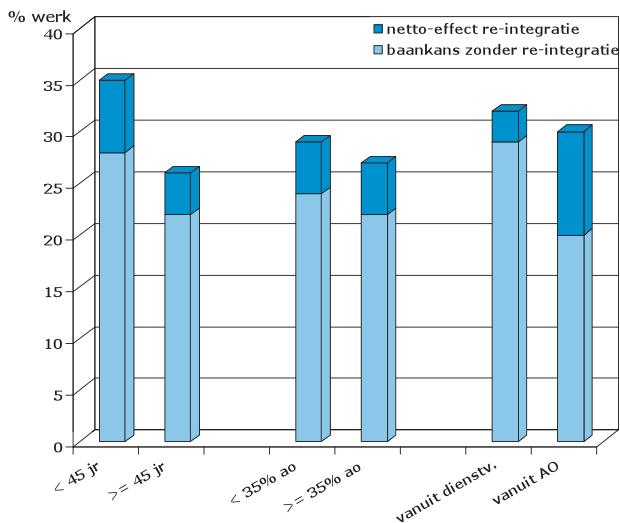
Een andere mogelijke verklaring is dat ouderen veelal in een traject worden 'geparkeerd', waarbij formeel wel instrumenten worden aangeboden maar feitelijk weinig voor ze wordt gedaan. Zowel de oudere zelf als het re-integratiebedrijf kunnen daar baat bij hebben. Bij het re-integratiebedrijf is dat het geval als sprake is van een (zeer) geringe baankans in combinatie met een betaalwijze die niet geheel maar slechts gedeeltelijk op resultaat (dat is plaatsing in een baan van minstens 6 maanden) is gebaseerd. Deze situatie doet zich bij veel oudere ontslagwerklozen voor. Doordat gedeeltelijk ook op productbasis wordt betaald, ontvangt men voor hen in ieder geval een bepaalde vergoeding voor de (formeel) ingezette instrumenten. Door een oudere vervolgens zonder veel meerkosten in groepsverband in re-integratie activiteiten te laten participeren kan, ondanks het uitblijven van resultaat, geld worden verdiend. Een (oudere) werkloze met een geringe zoek- en/of arbeidsmotivatie kan eveneens baat hebben bij deze situatie. Het re-integratietraject geeft hem namelijk een alibi, verschaft hem een legitimatie om niet zelf actief naar werk te hoeven zoeken. Hij is immers onder de pannen, want 'op traject'. Daarmee is het insluiteffect, leidend tot een verlenging van de baanzoekduur, hier geen ongewenst maar juist een gewenst effect. Dit uiteraard alleen voor de direct betrokkenen.

Ook bij arbeidsgehandicapten re-integratie meest effectief voor kansarmen, uitgezonderd ouderen

Ook voor klantgroepen binnen de instroompopulatie WW met een lopende WAO-uitkering (2) is het effect van re-integratie nagegaan. Figuur 3.3 laat de resultaten zien.

⁵⁶ Er is hier voor de leeftijdsgrens van 57 jaar gekozen omdat in de onderzochte periode voor de leeftijdsgroep van 57,5 jaar en ouder nog sprake was van vrijstelling van de sollicitatieplicht.

Figuur 3.3 Effect re-integratie voor verschillende klantgroepen lopend WAO met WW-instroom



Uit de figuur komt naar voren dat ook binnen deze populatie re-integratie niet bijzonder effectief is voor ouderen (45-57 jarigen: +4 procentpunt). Het verschil in baankans met de jongere leeftijdsgroep (23-45 jarigen: +7 procentpunt) neemt met re-integratie niet af maar juist toe. Bij de naar leeftijd onderscheiden klantgroepen blijkt re-integratie dus niet effectiever voor de minst kansrijke maar juist voor de meeste kansrijke groep. Geheel anders ligt dat bij de naar herkomst WW-instroom onderscheiden groepen. Personen die vanuit een situatie van arbeidsongeschiktheid (Ziektewet of verlaging/beëindiging WAO-uitkering) in de WW zijn ingestroomd, hebben in doorsnee duidelijk een geringere baankans dan personen die (naast een lopende WAO-uitkering) vanuit een dienstverband in de WW zijn ingestroomd. Dankzij de inzet van re-integratie neemt die baankans echter aanzienlijk toe (met 10 procentpunt), waardoor bijna dezelfde baankansen worden gerealiseerd als bij diegenen die vanuit een dienstverband zijn ingestroomd en re-integratie ondersteuning hebben ontvangen. Het verschil in effect van re-integratie tussen beide groepen wordt met name verklaard door de veel geringere doorwerking van het insluiteffect voor de minst kansrijke klantgroep, dat wil zeggen de groep die vanuit een situatie van arbeidsongeschiktheid in de WW is ingestroomd.

Naast leeftijd en herkomst van instroom in de WW zijn klantgroepen onderscheiden naar de mate van arbeidsongeschiktheid. Daarbij is de grens gelegd bij 35% arbeidsongeschiktheid, het percentage dat momenteel de grens markeert tussen het al dan niet in aanmerking komen voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering (in het kader van de WIA). De baankansen van degenen die in mindere respectievelijk meerdere mate arbeidsongeschikt zijn verschillen niet veel van elkaar. Het effect van re-integratie is voor beide groepen zelfs precies gelijk: + 5 procentpunt.

Wisselende omstandigheden

Naast de effecten voor verschillende klantgroepen is voor de instroompopulatie WW ook gekeken naar de effecten van re-integratie in wisselende omstandigheden. Het gaat daarbij enerzijds om de invloed van het moment van interventie en anderzijds om de invloed van de arbeidsmarktsituatie op de effectiviteit van re-integratie.

A. Moment van interventie

Nagegaan is in hoeverre het effect van de re-integratie inspanningen verband houdt met het moment waarop een aanvang wordt gemaakt met die inspanningen. Het gaat dan om de tijd tussen aanvang uitkering en inzet re-integratie. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen de inzet van re-integratie vóór respectievelijk na 6 maanden werkloosheid⁵⁷. Het effect van re-integratie op de baankans is voor beide onderscheiden perioden op twee manieren berekend. Eerst door na te gaan wat het effect is voor beide groepen WW cliënten aan wie re-integratie feitelijk is aangeboden, vervolgens door dat ook te doen voor de hypothetische situatie dat de groepen in beide onderscheiden perioden gelijk zouden zijn samengesteld. In tabel 3.2 zijn de resultaten weergegeven. De linkerkolom heeft betrekking op de feitelijke en de rechterkolom op de gelijkgeschakelde re-integratiegroepen.

Tabel 3.2		Effect re-integratie voor WW cliënten naar moment van interventie	
Moment van interventie	Vaststelling	Voor feitelijke populatie	Voor gemiddelde populatie
- baankans zonder interventie		66	43
Effect interventie binnen 6 mnd		-12*	+3*
- baankans met interventie		54	46
- baankans zonder interventie		42	43
Effect interventie na 6 mnd		+5*	+4*
- baankans met interventie		47	47

* = statistisch significant (op 5%-niveau)

... Wacht even als selectie moeilijk is

Zoals uit de *linkerkolom* van de tabel blijkt, is de a priori baankans veel hoger voor de groep WW cliënten die binnen 6 maanden een re-integratie aanbod heeft gehad dan voor de groep WW cliënten die dat pas na 6 maanden heeft gehad. Kennelijk bevat eerstgenoemde groep een relatief groot aantal cliënten met een goede kans op werk. Dit ondanks het feit dat vooraf werd verondersteld dat die kans niet zo groot zou zijn; reden waarom deze cliënten zijn ingedeeld in fase 2 of hoger.

⁵⁷ Dit betekent dat het hier uitsluitend gaat om WW cliënten die direct bij aanvang werkloosheid in fase 2 of hoger zijn ingedeeld, omdat werd aangenomen dat zij minder makkelijk aan het werk zouden komen. Fase 1 cliënten, waarvan werd aangenomen dat zij wel makkelijk aan het werk zouden komen, zijn uit de analyse weg gelaten omdat zij de eerste 6 maanden van werkloosheid in principe niet voor re-integratie in aanmerking komen. Overigens zijn dergelijke analyses ook voor de totale WW instroompopulatie uitgevoerd. De grens is daar gelegd bij een re-integratie aanbod vóór respectievelijk na 9 maanden werkloosheid. Uit deze analyses blijkt dat het bij een grens van 9 maanden voor de effectiviteit niet veel uitmaakt of de re-integratie inspanningen vroeger of later worden ingezet. Dit komt doordat bij latere trajectinzet zowel de activerende werking ten gevolge van trajectvoordracht als het insluiteffect ten gevolge van trajectintake en aanbodversterking afneemt. Beide effecten (positief en negatief) heffen elkaar min of meer op, waardoor de uitwerking op de effectiviteit van re-integratie praktisch nihil is.

Aangenomen mag worden dat de betreffende cliënten doorgaans zelf al hard op zoek waren naar werk en ook heel wel in staat waren omdat binnen korte tijd te vinden, mits zij daartoe de gelegenheid hadden gekregen. Activering in de vorm van trajectvoordracht was daarvoor bepaald niet nodig. Het positieve effect van de -voordracht is daardoor relatief gering (+8 procentpunt, niet in tabel), veel geringer dan bij een re-integratie aanbod na 6 maanden (+24 procentpunt). Het negatieve insluiteffect van de trajectintake is daarentegen wel groot, even groot als bij een re-integratie aanbod na 6 maanden (-20 procentpunt). Daardoor resulteert een negatief effect van de re-integratie inspanningen bij een re-integratie aanbod binnen 6 maanden en een positief effect bij een re-integratie aanbod na 6 maanden. De inzet van concrete re-integratie instrumenten als arbeidsbemiddeling e.d. blijkt hierop nauwelijks van invloed te zijn. Geconcludeerd moet worden dat snelle trajectinzet door het gebrek aan onderscheidend vermogen die die snelheid met zich brengt (tussen cliënten die op dat moment wel resp. geen activering nodig hebben) in combinatie met mechanismen van insluiting heeft geleid tot substantiële verlenging van de baanzoekduur. Latere trajectinzet heeft daarentegen wel geleid tot verkorting van de baanzoekduur.

... Begin direct als kansarmen te onderscheiden zijn

Een belangrijke vraag is of het niet vooral de meer kansrijken binnen de fase 2-4 WW-populatie zijn, die met een snelle trajectinzet werden geconfronteerd. Deze meer kansrijken hebben, vanwege het insluiteffect, doorgaans minder baat bij re-integratie dan de minder kansrijken. Mogelijk kan dit (mede) het gevonden negatieve effect verklaren. Om dit na te gaan is de invloed van het moment van re-integratieaanbod nogmaals vastgesteld. Maar dan niet door het effect van re-integratie te berekenen voor de feitelijke groepen cliënten waarvoor vroege respectievelijk late trajectinzet heeft plaatsgevonden, maar door dit effect in beide gevallen voor dezelfde groep te berekenen. Eventuele verschillen tussen beide groepen in leeftijd, opleiding e.d., die mede bepalen in hoeverre men kansrijk is op de arbeidsmarkt, zijn dan niet meer van invloed. Door het effect voor een en dezelfde populatie te berekenen, wordt het gevonden effect nog uitsluitend beïnvloed door het moment van re-integratie aanbod. Het resultaat van de berekening staat in de **rechterkolom** van tabel 3.2 vermeld.

Zoals uit de rechterkolom blijkt, verdwijnt de invloed van het moment van trajectvoordracht op het effect van re-integratie nagenoeg geheel als rekening wordt gehouden met de verschillen tussen beide groepen. Bovendien blijkt het effect in beide situaties positief te zijn. Dit geeft aan dat het bij de WW cliënten met snelle trajectinzet inderdaad relatief vaak om kansrijke cliënten gaat. Ook het feit dat de baankans zonder traject in de nieuwe berekening nauwelijks hoger is dan de a priori baankans voor de groep WW cliënten met een re-integratieaanbod na 6 maanden (43% versus 42%) - maar veel lager is dan de a priori baankans voor de groep met een re-integratieaanbod binnen 6 maanden (66%) - wijst hierop.

Geconcludeerd kan worden dat een vroegtijdig re-integratieaanbod ogenschijnlijk negatief uitwerkt op de effectiviteit van de re-integratie inspanningen. Dit negatieve effect verdwijnt echter als rekening wordt gehouden met de samenstelling van de cliëntpopulatie. In de praktijk blijkt een vroegtijdig re-integratieaanbod immers vooral terecht te zijn gekomen bij diegenen die minder baat hebben bij zo'n aanbod, namelijk bij de meest kansrijke fase 2-4 WW cliënten.

B. Arbeidsmarktsituatie

Naast het moment van re-integratie aanbod is ook gekeken naar de invloed van de arbeidsmarktsituatie op de effectiviteit van re-integratie. Dit is gedaan door binnen de onderzoekscontext onderscheid te maken tussen twee naar arbeidsmarktomstandigheden verschillende perioden van uitkeringsinstroom. De eerste periode betreft uitkeringsinstroom, en dus start zoekperiode, gedurende het eerste half jaar van 2002. Het onderzoek richt zich daarbij op diegenen binnen deze instroomgroep die of geen trajectaanbod hebben gehad (controlegroep) of nog in 2002 zijn voorgedragen voor een traject (interventiegroep). De tweede periode betreft uitkeringsinstroom, en dus start zoekperiode, gedurende het eerste half jaar van 2003. Het onderzoek richt zich daarbij op diegenen binnen deze instroomgroep die of geen trajectaanbod hebben gehad (controlegroep) of in 2003 zijn voorgedragen voor een traject (interventiegroep).

... Re-integratie effectiever bij hoge dan bij lage werkloosheid?

Een zinvol onderscheid tussen beide perioden kon worden gemaakt, dankzij het feit dat de situatie op de arbeidsmarkt van 2002 op 2003 duidelijk is verslechterd. Zo is de verhouding tussen vacatures en werkzoekenden gedaald van 0.71 in 2002 tot 0.57 in 2003, terwijl de werkloosheid in dezelfde periode is gestegen van 4.1% naar 5.4% van de beroepsbevolking, om vervolgens door te stijgen naar een niveau van 6.5% in 2004 en 2005. Geconcludeerd kan worden dat WW-instromers in de eerste onderzoeksperiode (1^e helft 2002) met betere arbeidsmarktomstandigheden werden geconfronteerd dan WW-instromers in de tweede onderzoeksperiode (1^e helft 2003). Dit komt ook tot uiting in de baankansen van de WW-cliënten. Van al diegenen die in de eerste helft van 2002 in de WW zijn ingestroomd is 68% binnen twee jaar weer naar werk (van minstens 6 maanden) uitgestroomd. Van diegenen die in de eerste helft van 2003 in de WW zijn ingestroomd, is 'slechts' 57% binnen twee jaar naar werk uitgestroomd. Vanwege het verminderde risico op een insluiteffect mag dus worden verwacht dat de re-integratie inspanningen effectiever zijn in 2003 dan in 2002.

... Re-integratiepopulaties kunnen naar conjunctuurfase verschillen

Ook voor beide onderscheiden perioden is het effect van re-integratie op twee manieren berekend. Op dezelfde wijze waarop dat eerder voor het moment van re-integratie aanbod is gedaan. Dus eerst voor beide groepen WW cliënten aan wie re-integratie feitelijk is aangeboden, vervolgens voor de hypothetische situatie dat de groepen in beide onderscheiden perioden gelijk zouden zijn samengesteld. In tabel 3.3 zijn de resultaten weergegeven. De linkerkolom heeft weer betrekking op de feitelijke re-integratiegroepen, de rechterkolom op de gelijkgeschakelde re-integratiegroepen.

Tabel 3.3		Effect re-integratie voor WW cliënten naar arbeidsmarktsituatie ⁵⁸	
Arbeidsmarktsituatie	Vaststelling	Voor feitelijke populatie	Voor gemiddelde populatie
- baankans zonder interventie (2002)		41	45
Effect bij krappere arbeidsmarkt		+5*	+2
- baankans met interventie		46	47
- baankans zonder interventie (2003)		45	39
Effect bij ruimere arbeidsmarkt		-1	+6*
- baankans met interventie		44	45

* = statistisch significant (op 5%-niveau)

... In hoogconjunctuur meer kansarmen in re-integratiepopulatie

Als wordt gekeken naar de *linkerkolom* van de tabel dan valt op dat de gemiddelde a priori baankans van die WW-cliënten die in de eerste helft van 2002 voor re-integratie in aanmerking kwamen, lager is dan die van de WW-cliënten die in de eerste helft van 2003 voor re-integratie in aanmerking kwamen. Dit staat haaks op hetgeen op grond van de vraag/aanbodverhouding op de arbeidsmarkt mag worden verwacht. De verklaring moet worden gezocht in het feit dat de re-integratiepopulatie in 2002 anders is samengesteld dan in 2003 en voor een groter deel uit moeilijk plaatsbaren bestaat. Zo is een kwart van de re-integratiepopulatie in 2002 50 jaar of ouder, tegen een vijfde in 2003. Uit de linkerkolom van de tabel blijkt verder dat re-integratie effectiever is voor de in doorsnee minder kansrijke groep WW-cliënten in de gunstiger arbeidsmarktsituatie van 2002 dan voor de in doorsnee meer kansrijke groep WW-cliënten in de ongunstiger arbeidsmarktsituatie van 2003. Dit komt met name doordat zowel de activerende werking van trajectvoordracht als het positieve effect van arbeidsbemiddeling in eerstgenoemde situatie het grootst is.

Wat is bepalend: conjunctuur of populatiesamenstelling?

De vraag is of zo'n verschil in effectiviteit van re-integratie ook wordt gevonden als de re-integratiepopulaties in beide perioden gelijk zouden zijn samengesteld. Om dit na te gaan zijn ook analyses uitgevoerd waarin is gecorrigeerd voor verschillen in samenstelling van beide re-integratiepopulaties. Op die manier kan de invloed van de arbeidsmarkt-omstandigheden op de effectiviteit van re-integratie zo zuiver mogelijk worden vastgesteld. De resultaten staan in de *rechterkolom* van tabel 3.3 vermeld.

Zoals uit de tabel blijkt zijn de resultaten in de rechterkolom omgekeerd evenredig aan die in de linkerkolom: nu zijn de re-integratie inspanningen effectiever in de ongunstiger dan in de gunstiger arbeidsmarktsituatie. Doordat het hier gaat om gelijk samengestelde populaties, werkt het negatieve insluiteffect dat uitgaat van de trajectintake sterker door in een situatie waarin het werkzoekenden in doorsnee minder moeite kost werk te vinden.

⁵⁸ Tabel 3.3 heeft uitsluitend betrekking op de ontslagwerklozen die in de betreffende periode voor re-integratie in aanmerking kwamen. De a priori baankansen zijn dan ook beduidend lager dan voor de gehele populatie ontslagwerklozen in dezelfde periode.

Populatiesamenstelling belangrijk, gerichte inzet vereist

Geconcludeerd kan worden dat re-integratie door de aanwezigheid van een insluiteffect effectiever is in ongunstiger dan in gunstiger arbeidsmarktomstandigheden. Dat wil zeggen, voor zover het gaat om vergelijkbaar samengestelde groepen werkzoekenden. Punt is echter dat het bij re-integratie in verschillende arbeidsmarktomstandigheden nooit om vergelijkbaar samengestelde groepen gaat. In een krapere arbeidsmarkt bestaat de populatie langdurig(er) ontslagwerklozen, en daarmee de re-integratiepopulatie WW, immers voor een groter deel uit personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt die minder goed in staat zijn binnen afzienbare tijd op eigen kracht werk te vinden, dan in een ruimere arbeidsmarkt. Daardoor kunnen de re-integratie inspanningen, mits gericht ingezet, bij lagere werkloosheid wel degelijk effectief zijn, zo is gebleken. Juist bij hogere werkloosheid echter is gerichte, selectieve inzet cruciaal, zo is eveneens gebleken. Dit vereist een scherpe selectie vooraf op grond van duidelijke criteria. Voor zover dat niet tot de mogelijkheden behoort, kan beter (iets) langer worden gewacht met het inzetten van re-integratie.

3.2.4 Gerichte inzet

Volgens de uitgevoerde beleidsdoorlichting zou re-integratie effectiever zijn voor minder dan voor meer kansrijke werkzoekenden. Ook zou re-integratie effectiever zijn bij hoge dan bij lage werkloosheid. Bovendien kan re-integratie bij ontslagwerklozen vanuit een oogpunt van effectiviteit beter later, bijvoorbeeld na een jaar werkloosheid, dan eerder worden ingezet. Deze (deels) op onderzoek gebaseerde constatering worden inhoudelijk onderbouwd met de redenering dat naarmate het moeilijker is op eigen kracht werk te vinden re-integratie effectiever is doordat het negatieve insluiteffect een minder grote rol speelt. Uit het onderzoek waarover hier in kort bestek wordt gerapporteerd blijkt dat dit laatste weliswaar in zijn algemeenheid juist is, maar dat dit nog niet betekent dat bovenstaande gevolgtrekkingen ook zonder meer juist zijn. Zo blijkt re-integratie bijvoorbeeld niet erg effectief voor ouderen, een (zeer) kansarme groep onder de ontslagwerklozen. Waarschijnlijk heeft dat vooral te maken met het feit dat re-integratie voor deze ouderen destijds te ongericht is ingezet, want te veel op de aanbod- en te weinig op de vraagkant gericht. Die te ongerichte inzet vormt, zij het in een iets ander opzicht, ook de hoofdverklaring voor het achterblijvende effect van re-integratie bij snelle trajectvoordracht.

Die snelle voordracht zorgde er voor dat re-integratie te vaak werd aangeboden aan werkzoekenden die het eigenlijk niet nodig hadden, aangezien zij ook op eigen kracht werk konden vinden. Dit betekent niet automatisch dat re-integratie dan maar later moet worden ingezet. De oplossing moet primair worden gezocht in verbetering van diagnosestelling en interventiekeuze. Niet het moment van inzet is bepalend voor het succes van re-integratie, maar de mate waarin re-integratie selectief en gericht wordt ingezet. In wezen geldt hetzelfde voor de inzet van re-integratie in verschillende conjuncturele omstandigheden. Weliswaar blijkt re-integratie effectiever bij hoge dan bij lage werkloosheid, mits het om vergelijkbaar samengestelde groepen werkzoekenden gaat. In de praktijk gaat het in verschillende conjuncturele omstandigheden echter zelden om vergelijkbaar samengestelde groepen. Bij lage werkloosheid bestaat de groep langdurig werklozen immers voor een veel groter deel uit mensen met een (zeer) grote afstand tot de arbeidsmarkt dan bij hoge werkloosheid. En voor die mensen kan in zo'n situatie de inzet van re-integratie wel degelijk effectief zijn.

In wezen doen conjunctuur en moment van interventie er niet toe. Waar het om gaat is in verschillende conjuncturele omstandigheden op grond van adequate diagnostiek en juiste interventiekeuze re-integratie te doen toekomen aan diegenen die er daadwerkelijk baat bij hebben. Slechts zolang het aan kennis ontbreekt om re-integratie op een dergelijke wijze selectief en gericht in te zetten, kan worden gedacht aan uitstel van het moment van inzet. Dit zal overigens eerder spelen in tijden van hoge dan van lage werkloosheid, zo hebben de analyses uitgewezen. Uitstel komt dan met name in beeld voor werkzoekenden die al enige tijd werkloos zijn, maar bij wie – gezien hun achtergrondkenmerken – de kans reëel is dat zij binnen niet al te lange tijd alsnog op eigen kracht werk zullen vinden.

Andere vormgeving en organisatorische setting

Zoals eerder vermeld heeft het verrichte onderzoek betrekking op de situatie van enige jaren geleden. Inmiddels is er in de vormgeving van de re-integratiedienstverlening het nodige veranderd. Deze veranderingen betreffen onder meer de introductie van de werkcoach, de Individuele Re-integratie Overeenkomst (IRO), Locaties Werk en Inkomen (LWI) en de mogelijkheid tot modulaire inkoop. Daarnaast is de sluitende aanpak in zijn oude vorm losgelaten.

Doelmatiger re-integratiedienstverlening?

De vraag is of en in hoeverre dit heeft geleid tot een meer effectieve re-integratiedienstverlening. Bij gebrek aan recente gegevens over de netto-effecten van re-integratie – voor de periode na 2005 is geen onderzoek meer verricht – kan deze vraag niet rechtstreeks worden beantwoord⁵⁹. Mogelijk kan dit echter wel op indirecte wijze. Het gaat dan om de vraag hoe de veranderingen moeten worden beoordeeld in het licht van de in het verleden uit onderzoek verkregen uitkomsten en inzichten. Is het aannemelijk dat deze veranderingen hebben geleid tot een meer effectieve re-integratiedienstverlening?

... Eerst was inzet van re-integratie te ongericht

De oorspronkelijke situatie werd gekenmerkt door de inzet van integrale, tamelijk uniforme trajecten voor in principe iedere ontslagwerkloze die niet zelf binnen 12 maanden werk had gevonden. Aanbod en inhoud werden bepaald door op de markt opererende particuliere re-integratiebedrijven. Gedacht werd dat de combinatie van sluitende aanpak, marktwerking en resultaatfinanciering de re-integratiedienstverlening breder en doelmatiger zou maken. De ervaring heeft geleerd dat dit hooguit in zeer beperkte mate is gelukt. Daar zijn verschillende redenen voor. Een eerste reden betreft de vooronderstelling die aan de sluitende aanpak ten grondslag ligt. Die vooronderstelling komt er op neer dat het zinvol is re-integratie in te zetten voor een ieder die mogelijk problemen heeft met het vinden van werk. Leidend daarbij was de gedachte: baat het niet, dan schaadt het niet. Helaas blijkt die gedachte niet juist te zijn. Gebleken is immers dat deelname aan een re-integratietraject aanleiding kan geven tot insluiteffecten, waardoor men langer dan nodig en gewenst in een uitkeringssituatie blijft zitten.

⁵⁹ Weliswaar vertonen de plaatsingscijfers voor de periode 2006 - 2008 een duidelijk stijgende lijn, maar de vraag is of dit te danken is aan een meer effectieve inzet van re-integratie onder invloed van de organisatorische veranderingen of dat de gunstige ontwikkeling van de werkgelegenheid hiervoor verantwoordelijk is. IRO-trajecten laten hogere plaatsingscijfers zien dan reguliere trajecten, maar ook hier is de vraag in hoeverre dit te danken is aan een meer effectieve inzet van re-integratie dan wel het gevolg is van een selectie-effect, waarbij vooral de meer kansrijke en gemotiveerde werkzoekenden kiezen voor een IRO-traject.

... Had bovendien te weinig oog voor de vraagkant

Van belang is dus scherper dan voorheen te bepalen wie wel en wie niet voor re-integratie in aanmerking komt. Daarvoor is allereerst een goede diagnose nodig. Vervolgens is het zaak goed te bepalen welke re-integratie activiteiten moeten worden ingezet. Ook daar schortte het aan. Zo waren de activiteiten doorgaans vooral op de persoon zelf, d.i. op de aanbodkant, gericht, zonder daarbij veel oog te hebben voor de vraagkant van de arbeidsmarkt. Daar waar arbeidsdeelname vooral wordt gehinderd door de aanwezigheid van een niet of nauwelijks beïnvloedbaar kenmerk (zoals leeftijd), dat de persoon weinig gewild maakt op de arbeidsmarkt, is dit nu niet direct de meest doelmatige strategie⁶⁰.

Marktwerving: wel kostenreductie, geen kwaliteitsverbetering

Daar komt bij dat de re-integratietrajecten tamelijk uniform van karakter waren. Deze uniformiteit is in de hand gewerkt door de introductie van marktwerving en resultaat-financiering. Doordat de kwaliteit en doelmatigheid van re-integratiedienstverlening moeilijk (en bovendien pas achteraf) zijn vast te stellen, heeft concurrentie tussen de verschillende aanbieders vooral plaatsgevonden op het prijsaspect. Dit is gepaard gegaan met een zekere verschraving en uniformering van het re-integratie aanbod en een tendens tot 'parkeren' van minder kansrijke cliënten in re-integratietrajecten, zonder daarbij voor hen veel (extra) inspanningen te verrichten. Naast meer standaardtrajecten heeft dit geleid tot toename van een groepsgewijze in plaats van individuele benadering van de klant. Zo'n groepsgewijze aanpak biedt het bedrijf bovendien het bijkomend voordeel dat kansarme klanten, voor wie een 'no cure less pay' financieringsregime geldt, betrekkelijk kosteloos in de re-integratie arrangementen kunnen worden meegenomen.

Nu: regie bij werkcoach, meer klantinvloed, meer veelvormigheid

Met de recente veranderingen is men grotendeels afgestapt van de integrale trajectaanpak op basis van grootschalige aanbestedingsrondes. In plaats daarvan is, met de introductie van IRO en modulaire inkoop, gekozen voor een meer geïndividualiseerde en (daarmee) gedifferentieerde aanpak. Daarbij heeft op individueel niveau een verschuiving van de regie plaatsgevonden van re-integratiebedrijf naar UWV. De keuze van re-integratiedienstverlening - waarbij ook kan worden besloten vooralsnog geen dienstverlening in te zetten en/of in te kopen - ligt momenteel in handen van de werkcoach. Daarbij wordt de keuze doorgaans gemaakt in nauwe samenspraak met de klant. De invloed van de klant op aard en inhoud van de dienstverlening - en naar verwachting daarmee ook diens motivatie - is dus toegenomen. Deze veranderingen hebben geleid tot een meer veelvormige re-integratiedienstverlening, waarbij klanten niet zoals voorheen op een tamelijk mechanische wijze op traject worden gezet. Bovendien is er meer aandacht gekomen voor de vraagkant van de arbeidsmarkt, waarbij in de uitvoering een verschuiving heeft plaatsgevonden van landelijke naar regionale aansturing en organisatie.

Met deze veranderingen zijn de mogelijkheden vergroot om tot een meer optimale re-integratiedienstverlening te komen. Of en in hoeverre die mogelijkheden ook daadwerkelijk worden benut, hangt in sterke mate af van de professionele kennis en kunde van de werkcoach. Deze fungeert immers als re-integratieregisseur. Het is dan ook van het grootste belang diens kennis en kunde verder te ontwikkelen. Hieronder wordt kort geschetst langs welke lijnen dat zou kunnen gebeuren.

⁶⁰ Een zinvoller strategie lijkt dan om geschikte en gemotiveerde oudere werkzoekenden gericht bij werkgevers onder de aandacht te brengen. Liefst door consultants die al goede contacten hebben met de betreffende werkgever en bij functies waarvoor een hogere leeftijd geen beletsel vormt. Deze werkwijze wordt nu overigens al meer dan voorheen toegepast.

3.3 Hoe verder? Naar een vakgebied re-integratiekunde!

3.3.1 Oplossing werd vooral gezocht in organisatieverandering

De huidige discussie over nut, noodzaak en inrichting van arbeidsmarktvoorzieningen voor werkzoekenden kent een lange voorgeschiedenis. Ook in het verleden werden effectiviteit en doelmatigheid van die voorzieningen vaak betwijfeld. In reactie op die twijfel hebben de voorzieningen de nodige gedaanteverwisselingen ondergaan. Daarbij werd de oplossing consequent gezocht in verandering van de organisatorische structuur en vormgeving⁶¹. Inmiddels is alleen al binnen het domein van de werknemersverzekeringen sprake van een indrukwekkende lijst. Zetten we de belangrijkste veranderingen kort op een rij, dan blijkt dat de afgelopen 10 jaar:

1. De verantwoordelijkheid voor de re-integratie van moeilijker plaatsbare ontslagwerkelozen is verschoven van de arbeidsvoorziening naar de uitvoeringsorganen werknemersverzekeringen (inmiddels UWV);
2. De sluitende aanpak WW is geïntroduceerd;
3. Met de wet SUWI marktwerking zijn intrede heeft gedaan in de re-integratiedienstverlening, waarbij de publieke arbeidsvoorziening plaats heeft gemaakt voor enerzijds commerciële re-integratiebedrijven en anderzijds publieke Centra voor Werk en Inkomen (CWI);
4. De wijze van bekostiging van re-integratiediensten is veranderd van product- in resultaatfinanciering;
5. Met de introductie van de re-integratiecoach (nu werkcoach) de regie over de re-integratiedienstverlening van de re-integratiebedrijven naar UWV is verschoven;
6. De sluitende aanpak in zijn oude vorm is los gelaten;
7. De Individuele Re-integratieovereenkomst (IRO) is geïntroduceerd, waarmee de klant meer invloed heeft gekregen op de keuze van re-integratiedienstverlening;
8. Grootschalige aanbestedingsrondes hebben plaatsgemaakt voor 'inkoop op maat';
9. Locaties Werk en Inkomen (LWI), die inmiddels 'Werkpleinen' heten, zijn gevormd om de samenwerking tussen gemeenten, CWI en UWV te bevorderen en te komen tot een één loket benadering;
10. CWI en de re-integratiedivisie van UWV zijn samengegaan in het UWV WERKbedrijf.

Over het resultaat van de meest recente veranderingen (5 t/m 10) kunnen nog geen harde uitspraken worden gedaan. Grotendeels geldt dit echter ook voor de veranderingen die voordien met SUWI in gang zijn gezet. Wel kan worden gezegd dat het schaarse bewijsmateriaal er niet direct op wijst dat de introductie van marktwerking heeft geleid tot werkelijke verbetering van de effectiviteit van re-integratie⁶².

⁶¹ Dit als onderdeel en resultante van een fundamentele verandering van het stelsel van sociale zekerheid, waarbij de sociale partners minder en politiek en overheid meer invloed hebben gekregen en daarnaast marktwerking en (extra) financiële prikkels ter bevordering van arbeidsparticipatie zijn geïntroduceerd (hervorming ZW, overgang WAO naar WIA, duurverkorting WW, invoering WWB, etc.).

⁶² Zo blijkt uit onderzoek van TNO (Wim Zwinkels) dat commerciële re-integratie-bedrijven het in ieder geval in de eerste jaren door de bank genomen niet beter deden dan de publieke arbeidsvoorziening. Zwinkels concludeert dan ook dat de privatiseringsoperatie geen al te grote gevolgen heeft gehad voor de effectiviteit van re-integratie (Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken (TvA), 2007-23, nr.2, pag. 120- 130). Rudi Wielers en Paul de Beer stellen in hetzelfde nummer van TvA (pag. 93) dan ook vast, dat juist omdat het moeilijk is te bepalen of privatisering van re-integratie werkelijk verbetering heeft gebracht, in ieder geval wel kan worden geconcludeerd dat de privatisering geen spectaculaire effecten heeft gehad. Daarnaast geeft Jaap de Koning (als extern deskundige) in de Beleidsdoorlichting re-integratie aan, dat er behoorlijk wat aanwijzingen zijn dat in de eerste jaren na SUWI de uitbesteding van re-integratieactiviteiten weinig heeft opgeleverd. (zie Beleidsdoorlichting re-integratie, pag. 64).

Weinig aandacht voor inhoud en kennisontwikkeling

Opvallend in alle organisatorische vernieuwingsdrang is de geringe aandacht voor de meer inhoudelijke kant van de zaak. Zo ontbreekt het tot op heden aan fundamentele initiatieven om op meer structurele wijze te komen tot het vergroten van kennis en kunde op het gebied van re-integratie. Gevolg is dat er slechts beperkt zicht is op de werking van re-integratie. De tot op heden voor re-integratie ontwikkelde prestatie-indicatoren en voor re-integratie-bedrijven ontwikkelde keurmerken, zoals Blik op Werk, bieden daartoe onvoldoende aanknopingspunten. Zolang onvoldoende bekend is wat voor wie wanneer en waarom werkt, blijft het bij re-integratie grotendeels 'tasten in het duister'.

Wie moet kennisontwikkeling stimuleren?

De vraag is wie er toe in staat is licht in deze duisternis te brengen. Kan je dit van de markt, dat wil zeggen van individuele re-integratiebedrijven verwachten? Waarschijnlijk niet. Kennisontwikkeling vergt behoorlijke investeringen, waarbij de revenuen - en het moment waarop die aanbreken - hoogst onzeker zijn; temeer daar moeilijk kan worden voorkomen dat de concurrentie ervan meeprofiteert. Kennisontwikkeling zal dan ook (vooral) moeten komen van andere belanghebbende partijen, met name SZW, UWV en gemeenten, mogelijk in samenwerking met universiteiten en hogescholen.

Welke kennis is nodig?

Waarop moet deze kennisontwikkeling zich richten en hoe kan zij worden vorm gegeven? Essentieel voor verdere verbetering van de effectiviteit van re-integratie is dat zicht ontstaat op wat voor wie wanneer en waarom werkt. Dit zicht kan alleen ontstaan als structureel en intensief wordt geïnvesteerd in de kennis- en vakontwikkeling op het gebied van re-integratie. Wij pleiten dan ook voor de oprichting van een nieuw vakgebied: de re-integratiekunde. De geneeskunde kan daarbij als voorbeeld dienen. Tussen beide vakgebieden bestaat een zekere analogie. Zo zijn er overeenkomsten in werkwijze, aard van de benodigde kennis en methoden om kennis te vergaren. In beide gevallen gaat het om:

1. Stellen van een adequate diagnose,
2. Plegen van de juiste interventie (remedie) en
3. Beoordelen of sprake is van het gewenste effect.

3.3.2 Elementen van re-integratiekunde

Hoe kan zo'n vakgebied re-integratiekunde tot ontwikkeling worden gebracht? Wat is daar aan onderzoek voor nodig? In het kort zullen hier de contouren van een mogelijk onderzoeksprogramma worden geschetst. Daarbij ligt de focus op het tweede kernelement van re-integratiedienstverlening, de middelen, oftewel de re-integratie interventies. Eerst wordt ingegaan op de toepassingsmogelijkheden en beperkingen van het soort onderzoek dat tot op heden naar de effectiviteit van re-integratie is uitgevoerd. Vervolgens wordt aandacht besteed aan andere vormen van onderzoek die zijn gericht op het verschaffen van inzicht in werking en effectiviteit van re-integratie. Dit mede op basis van enkele initiatieven die recent op dit terrein tot stand zijn gekomen. Achtereenvolgens wordt ingegaan op studies naar specifieke interventies, waarbij ook de noodzaak tot het uitvoeren van praktijkexperimenten ter sprake komt, kennisontwikkeling door het expliciteren en overdraagbaar maken van professionele praktijkkennis en uitvoering van benchmarks gericht op het zichtbaar maken van verschillen in en achterhalen van effectieve vormen van bedrijfsvoering.

A. Algemene effectstudies

De eerste vraag die zich bij zo'n kennisprogramma voordoet, is die naar rol en betekenis van de effectstudies zoals die tot op heden zijn uitgevoerd. Wat heeft dergelijk onderzoek tot op heden opgeleverd en wat zou het in de toekomst kunnen opleveren? Kort gezegd biedt dergelijk onderzoek globale inzichten in de werking en effecten van re-integratie. Tot die globale inzichten blijft het onderzoek echter ook beperkt. Dat komt doordat in dit soort onderzoek slechts een grof onderscheid kan worden gemaakt in klantgroepen en instrumenttypen. Wat de klantgroepen betreft sloot dit overigens goed aan bij de heersende beleidsmatige belangstelling voor doelgroepen.

Beperkt van nut, want erg globaal

Bij de onderzochte klantgroepen worden werkzoekenden doorgaans op basis van 'harde' persoonskenmerken (leeftijd, geslacht, opleidingsniveau, aanwezigheid arbeidshandicap e.d.) onderscheiden. Dit onderscheid is echter alleen zinvol als het betreffende persoonskenmerk direct is gerelateerd aan achterliggende factoren die de toegang tot de arbeidsmarkt belemmeren. Op die factoren zullen immers de interventies moeten worden gericht. Een onderscheid van personen naar (een combinatie van dominante) arbeidsmarktbelemmerende factoren - grofweg niet kunnen, niet willen en niet gewild zijn, maar een meer verfijnd onderscheid, bijvoorbeeld via het conceptuele model van Wanberg (zie hoofdstuk 2), is wenselijk - lijkt dan ook zinvoller dan de traditionele onderverdeling in doelgroepen. Dit betekent dat het denken in doelgroepen moet worden ingeruild voor een meer individuele benadering, waarin de arbeidsmarktbelemmerende en bevorderende factoren centraal staan. Voor een deel heeft die omslag in de uitvoeringspraktijk al plaatsgevonden. Het onderzoek naar de effectiviteit van re-integratie, zoals dat tot heden is uitgevoerd, leent zich echter niet voor zo'n meer individuele benadering en heeft daardoor aan relevantie verloren. Dit type onderzoek is immers gericht op vaststelling van de effectiviteit van re-integratie in zijn algemeenheid en/of van bepaalde typen instrumenten (aanbodversterking, scholing, bemiddeling e.d.). Om daadwerkelijk de vraag te kunnen beantwoorden wat voor wie (wanneer) werkt, biedt het globale inzicht dat dergelijk onderzoek oplevert onvoldoende houvast. Ter beantwoording van die vraag is inzicht nodig in de werking en effectiviteit van specifieke interventies voor specifieke individuen met een specifieke arbeidsmarktproblematiek. Het onderzoek naar de effectiviteit van re-integratie zoals dat tot op heden is uitgevoerd, leent zich niet voor zo'n meer specifieke benadering.

Toch nuttig, maar hoe aan een goede controlegroep te komen?

Waar dit onderzoek zich wel bij uitstek voor leent, is periodiek na te gaan hoe het staat met de effectiviteit van re-integratie in het algemeen en voor bepaalde uitkeringspopulaties in het bijzonder. Door periodiek peilingen uit te voeren kan de vraag worden beantwoord of de doorgevoerde veranderingen, in organisatie dan wel inhoudelijk, inderdaad leiden tot een meer effectieve re-integratiedienstverlening. Bovendien kan zo worden nagegaan in hoeverre die effectiviteit wordt beïnvloed door verandering in (arbeidsmarkt)omstandigheden. Daarbij doet zich op dit moment wel het probleem voor dat zulke peilingen met de gewijzigde invulling van de sluitende aanpak in de WW lastig zijn uit te voeren. Daar waar voorheen zo rond de helft van de ontslagwerklozen binnen een jaar (nog) geen re-integratie aanbod had ontvangen, heeft momenteel ruim 90 procent van de ontslagwerklozen binnen

een jaar contact met de werkcoach gehad en gericht re-integratie ondersteuning gekregen. Daardoor is voor het vaststellen van de effectiviteit van re-integratie geen adequate controlegroep meer voorhanden waarmee de interventiegroep kan worden vergeleken. Een - en waarschijnlijk ook de enige - manier om dit probleem op te lossen is door een deel van de cliënten tijdelijk uit te sluiten van re-integratie ondersteuning of voor hen de ondersteuning te beperken tot een enkel gesprek met de werkcoach. Als op willekeurige gronden wordt besloten wie wel en wie niet voor ondersteuning in aanmerking komt, kan de groep die (tijdelijk) ondersteuning wordt onthouden beperkt blijven. Al betrekkelijk snel kan dan voor de betreffende uitkeringspopulatie worden bepaald of en in welke mate re-integratie daadwerkelijk effectief is. Juist op dit moment lijken hiertoe mogelijkheden aanwezig. De te verwachten (en deels al actuele) explosieve toename van werkloze werkzoekenden in combinatie met het beperkte budget dat voor re-integratie beschikbaar is, kan er immers toe leiden dat niet iedereen die dat nodig heeft daadwerkelijk re-integratie ondersteuning krijgt aangeboden. Mocht dat het geval zijn, dan kan van de nood een deugd worden gemaakt door in ieder geval een deel van de beschikbare middelen op bovengenoemde willekeurige wijze te verdelen over cliënten die voor ondersteuning in aanmerking komen. Zo kan op relatief eenvoudige wijze de effectiviteit van re-integratie worden vastgesteld, zonder dat meer cliënten ondersteuning wordt onthouden dan anders het geval zou zijn geweest.

B. Studies naar specifieke interventies

Bij het inzetten van re-integratie speelt een aantal keuzevragen: doen we het zelf of besteden we het uit? En voor welke interventie en, bij uitbesteding, voor welke aanbieder kiezen we dan? De keuze vloeit voor een belangrijk deel voort uit het beeld dat is verkregen van de cliënt en diens belemmeringen en mogelijkheden op de arbeidsmarkt. Daarnaast moet er voldoende zicht zijn op de kwaliteit van de verschillende aanbieders en interventies. Voor een gefundeerde keuze is vooral van belang dat goed zicht bestaat op de werking en effectiviteit van specifieke, individuele interventies. Daartoe is per interventie inzicht nodig in de volgende drie elementen: de achterliggende theorie of notie waarop de interventie is gebaseerd, de wijze waarop en de condities waaronder de interventie in de praktijk het best kan worden uitgevoerd en de resultaten die met de interventie zijn te behalen. Achtereenvolgens betekent dit dat per interventie aandacht moet worden besteed aan de inhoudelijke onderbouwing, procesevaluatie en effectmeting⁶³.

Inhoudelijke onderbouwing

Bij de inhoudelijke onderbouwing gaat het primair om de vraag voor welke problematiek de interventie waarom een oplossing biedt. Het gaat hier om identificatie en beschrijving van het basisprincipe van de interventie: wat zijn de werkzame bestanddelen en waarom worden zij geacht te werken? Welke (theoretische) vooronderstelling ligt hieraan ten grondslag? Uitgaande van dit basisprincipe kan het bereik van de interventie worden vastgesteld: voor wie (welke problematiek) vormt de interventie wanneer een oplossing en voor wie wanneer niet. Een duidelijke afbakening van de doelgroep is vooral voor andere potentiële gebruikers van de interventie van belang. Deze kunnen dan beter beoordelen voor wie het wanneer zinvol is de interventie in te zetten.

⁶³ Dit vormen ook de drie hoofdonderdelen waarop de interventies die in aanmerking komen voor plaatsing op de website *Interventiesnaarwerk.nl* worden beoordeeld. Deze website is in opdracht van het ministerie van SZW ontwikkeld en bevat momenteel beschrijvingen en beoordelingen van zo'n 60 re-integratie interventies. Overigens is er voor UWV wel verschil of het bij de te verrichten studies om eigen interventies van UWV gaat dan wel om interventies die extern, maar wel in opdracht van UWV, door (bijv.) re-integratiebedrijven worden uitgevoerd. Bij eigen interventies zijn alle drie de elementen van belang, bij extern uitgevoerde interventies is vooral het derde element, de effectmeting, van belang.

Procesevaluatie

Bij de procesevaluatie gaat het primair om de vraag hoe de interventie zodanig kan worden vormgegeven, dat de kans op het oplossen van de problematiek zo groot mogelijk is. Doel is te komen tot optimale inrichting en adequate beschrijving van het interventieproces, met vermelding van de randvoorwaarden waaraan moet worden voldaan. Dit mede om de interventie zo goed mogelijk overdraagbaar te maken.

Effectmeting

Bij de effectmeting gaat het primair om de vraag of en in welke mate de interventie daadwerkelijk een oplossing voor de problematiek vormt. Het gaat hier om het vaststellen van het effect, de toegevoegde waarde, van de interventie. Idealiter gebeurt dat door het uitvoeren van een praktijkexperiment, waarbij het effect van de betreffende interventie wordt vergeleken met dat van een of meerdere andere interventies dan wel met de situatie waarin geen interventie plaatsvindt (of een placebo wordt verstrekt). Deze methodiek is vooral aangewezen als werkhervatting het directe doel van de interventie is. Als het primair gaat om het bewerkstelligen van verandering in houding, gedrag of vaardigheden, vormt de combinatie van een voor- en nameting de aangewezen methodiek. Idealiter wordt die methodiek zowel binnen de interventie- als binnen een controlegroep toegepast. Dit laatste is zelfs noodzakelijk als het er expliciet om gaat het effect van de interventie te vergelijken met dat van een gelijksoortige interventie.

C. Praktijkexperimenten

Praktijkexperimenten, waarbij personen willekeurig over een interventie- en controlegroep worden verdeeld, vormen een onmisbare schakel in de verdere verbetering van re-integratiedienstverlening. Het is de best beschikbare methode om vast te stellen of, in hoeverre en voor wie de ingezette re-integratie inspanningen effect hebben. Dit zowel voor de re-integratie activiteiten in meer algemene zin als voor specifieke interventies. Niettemin blijken zulke praktijkexperimenten binnen de wereld van de sociale zekerheid maar moeilijk van de grond te komen. Voor een belangrijk deel is dit een gevolg van het feit dat daartegen ethische bezwaren worden aangevoerd. Deze komen voort uit de opvatting dat dergelijke experimenten een aantasting vormen van zowel het recht op re-integratieondersteuning als de keuzevrijheid van de klant. Zonder geldige reden mogen klanten immers niet ongelijk worden behandeld.

Bij geneeskunde experimenten gebruikelijk, bij re-integratie niet

Opvallend is het verschil met de geneeskunde. Als daar door de eeuwen heen hetzelfde adagium had gegolden, was bepaald niet ondenkbaar geweest dat wij ons nog steeds zouden bevinden in het stadium van kwakzalverij en aderlating. Voor de ontwikkeling van de geneeskunde waren en zijn experimenten onontbeerlijk. Dit geldt zowel het uittesten van medicijnen als de keuze tussen operatief ingrijpen en medicinaal behandelen. Daar worden experimenten (op vrijwillige basis) wel toegestaan, juist omdat een goede gezondheid - waarbij het in het uiterste geval gaat om leven of dood - van te groot belang wordt geacht om dat niet te doen. Bij het re-integratiebeleid ligt dat anders. Het argument van gelijke behandeling kán hier worden gehanteerd, juist omdat het resultaat van de behandeling niet belangrijk genoeg wordt geacht. Curieus wordt het argument daar waar de behandeling feitelijk ineffectief is. Een in de huidige re-integratiepraktijk bepaald niet ondenkbare situatie.

D. Expliciteren praktijkkennis

Onderzoek naar specifieke interventies is een manier om meer zicht te krijgen op de werking en effectiviteit van re-integratie. Dergelijk onderzoek is vooral van belang als het resultaat van de re-integratie inspanningen in sterke mate afhankelijk is van de gekozen interventie. Of anders gezegd, als het vooral de specifieke bestanddelen van een interventie zijn, die het succes van re-integratie bepalen. Als het echter, los van de interventie, vooral in de persoon van de professional gelegen factoren zijn - tot uiting komend in de wijze waarop deze de cliënt benadert - die bepalend zijn voor het succes van re-integratie, dan is dergelijk onderzoek minder zinvol. Onderzoek waarin wordt gezocht naar succesvolle cliënt-consulent contacten lijkt dan meer in de rede te liggen.

Verzamelen, veralgemeniseren, verrijken en delen

Los van de vraag wat het meest bepalend is voor het succes van re-integratie, is het van belang de kennis die in de hoofden van de consulenten (werkcoaches) aanwezig is naar boven te halen. Door de consulenten te observeren en bevragen kan de bij hen aanwezige ervarings- en praktijkkennis worden geëxpliciteerd. Het gaat dan om kwalitatief onderzoek, gericht op ontleding van het werkproces van werkconsulenten⁶⁴. Ook langs deze weg kan kennisopbouw plaatsvinden, en wel door de praktijkkennis van individuele consulenten te verzamelen en te bezien hoe en waar deze meer algemeen valt toe te passen, verder valt te verrijken en onderling kan worden gedeeld. Doel is de op kennis en kunde - in plaats van op 'geloof' - gebaseerde en gerichte professionaliteit van consulenten te stimuleren en verhogen. Van belang is dat dit professionaliseringsproces zoveel mogelijk met en door de consulenten zelf wordt vormgegeven. Een goed voorbeeld vormt het onlangs in een zestal gemeenten gestarte Gildeproject. Dit project is gericht op het objectieverbaar, evalueerbaar, overdraagbaar en herhaalbaar maken van de werkwijze van consulenten. Daartoe worden kennis en handelingsmethodieken van consulenten middels kennisgerichte intervisie-bijeenkomsten onderling gedeeld en afgestemd. Vervolgens worden de uitvoerende professionals groepsgewijs bevestigd op hun probleemanalyse en aanpak, waarna via observaties en (klant)interviews wordt nagegaan in hoeverre aannemelijk kan worden gemaakt dat de aanpak inderdaad werkt. Voor zover verschillende teams (gemeenten) voor dezelfde doelgroep ieder een eigen aanpak hanteren, worden de verschillende aanpakken onderling op werkwijze en resultaat vergeleken⁶⁵.

E. Benchmarks

Een andere manier om kennis over effectieve werkwijzen op te bouwen, vormt het uitvoeren van benchmarks en het op basis daarvan identificeren van good practices. Het gaat daarbij om het systematisch vergelijken van resultaten van teams van consulenten van verschillende vestigingen of werkpleinen. Door vervolgens statistische analyses uit te voeren waarin de verschillende resultaten worden gecorrigeerd voor verschillen in groepsamenstelling en regionale arbeidsmarktomstandigheden, kunnen effectieve werkwijzen worden opgespoord⁶⁶. (Benadrukt moet overigens worden dat het goed corrigeren voor verschillen in omstandigheden ingewikkeld is en de nodige kennis vergt.) Voor zover consulenten binnen een team elk hun eigen werkwijze hebben, doet zich wel de vraag voor of hierdoor niet eerder verschillen in bedrijfsvoering dan verschillen in methodiek en werkwijze van consulenten zichtbaar worden. Nadere analyse van de verschillen tussen (bijvoorbeeld) een goed en relatief slecht presterend team zal moeten uitwijzen welke factoren daadwerkelijk doorslaggevend zijn.

⁶⁴ *Kwantitatieve toetsing zal echter moeten plaatsvinden door middel van onderzoek zoals vermeld onder praktijkexperimenten.*

⁶⁵ *Zie Gildeproject, Plan van aanpak tot zomer 2009, april 2009.*

⁶⁶ *Het UWV WERKbedrijf is momenteel bezig zulke benchmarks op te zetten.*

F. Website

Een laatste cruciale stap in verdere verbetering van de effectiviteit van re-integratiedienstverlening vormt brede verspreiding van de verkregen kennis en inzichten onder uitvoerende professionals. Bijvoorbeeld via een breed beschikbaar en makkelijk toegankelijk medium als een website, waarmee bovendien de kennis relatief eenvoudig up to date kan worden gehouden. Een goed voorbeeld van zo'n website is 'Interventiesnaarwerk.nl'. Daar worden verschillende interventies beschreven en beoordeeld. Wil de website aan zijn doel beantwoorden, dan worden daaraan en vooral aan de daarin vermelde informatie hoge eisen gesteld. Zo moet de site niet alleen gebruiksvriendelijk en goed toegankelijk zijn, maar ook voldoende aantallen interventies bevatten en inzicht in werking en effectiviteit van de vermelde interventies verschaffen. Alleen dan zal de site voor consulenten daadwerkelijk praktisch bruikbaar zijn.

Tot slot

Hierboven zijn enkele lijnen van onderzoek naar de werking en effectiviteit van re-integratie geschetst. Deze lijnen vloeien idealiter samen in een geïntegreerd kennis- en onderzoeksprogramma. Dit programma dient te zijn gericht op het verbeteren van de re-integratiedienstverlening, dat wil zeggen op verbetering van diagnostiek en methodiek. De vraag of zo'n programma er ook daadwerkelijk komt, lijkt niet in de eerste plaats een kwestie van geld te zijn. Het benodigde geld vormt slechts een fractie van hetgeen nu jaarlijks aan re-integratie wordt uitgegeven. Het programma zou de grondslag kunnen vormen van een te ontwikkelen vakgebied re-integratiekunde en bovendien de relevantie en kwaliteit van re-integratiebeleid en onderzoek zeker ten goede komen. Op termijn biedt dat reële mogelijkheden de effectiviteit van re-integratie daadwerkelijk te verbeteren.

3.4 Reflectie op re-integratie: wat werkt voor wie wanneer Een breder perspectief bij evaluaties van actief arbeidsmarktbeleid gewenst

Jaap de Koning⁶⁷

In het verleden, pakweg tot de tweede helft van de jaren negentig van de vorige eeuw, waren re-integratiemaatregelen onderdeel van een breder arbeidsmarktbeleid. Concreet betekende dit dat dergelijke maatregelen niet alleen werden beoordeeld op hun vermogen om de herintredingskans van cliënten te vergroten, maar ook op hun waarde voor de vervulling van de arbeidsvraag en de aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Met de verschuiving van de verantwoordelijkheid voor re-integratie naar de uitkeringsinstanties is dit perspectief verengd tot het effect van re-integratie op de herintredingskans. Re-integratie werd vrijwel volledig gericht op het zo snel mogelijk herplaatsen van cliënten. En ook het evaluatieonderzoek concentreerde zich geheel op meting van het korte termijneffect van re-integratiemaatregelen op de herintredingskans. Waarom is dit een veel te beperkt perspectief? Om dit duidelijk te maken ga ik uit van een arbeidsmarktsituatie zoals we die tot voor kort hadden en over enkele jaren weer zullen hebben, namelijk een situatie met grote personeelstekorten in bepaalde sectoren. In zo'n situatie is het van belang dat meer mensen geschoold worden in beroepen die economisch van grote betekenis zijn, maar waarin grote tekorten voorkomen of dreigen te ontstaan. In vergelijking met het huidige beleid moeten er dan twee dingen veranderen:

- Re-integratieactiviteiten moeten niet op hun korte termijneffecten worden beoordeeld maar op hun effecten voor de langere termijn;
- Bij de bepaling van de aard van de re-integratietrajecten moet de behoefte aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt meespelen en in situaties met personeelstekorten zelfs leidend zijn.

Macro effect boven individuele herintredingskans

In een situatie met personeelstekorten zou je het liefst kansarme cliënten willen omscholen naar knelpuntberoepen. Dan snijdt het mes aan twee kanten: er is zowel een netto-effect op de vacaturevervulling als op de herplaatsingskans. Maar een dergelijke invulling van re-integratietrajecten is lang niet altijd haalbaar. Kansarme cliënten hebben vaak te weinig vooropleiding voor dergelijke scholingstrajecten. Stel nu dat in plaats hiervan relatief kansrijke cliënten worden omgeschoold die zonder de scholing ook een baan hadden gevonden, maar dan een baan in een beroep waarin geen tekorten bestaan. De banen die de geschoolden zouden hebben ingenomen als zij niet waren geschoold kunnen dan door andere werkzoekenden worden bezet, mogelijk ook door cliënten die niet kunnen worden omgeschoold. Macro economisch gezien is er dan sprake van een positief effect op de werkgelegenheid, terwijl er geen netto-effect op de individuele herintredingskans van de scholingsdeelnemers is. Dit laatste effect is dus niet per definitie het meest relevante effect voor de beoordeling van re-integratiemaatregelen.

⁶⁷ Hoogleraar Arbeidsmarktbeleid aan de Erasmus Universiteit, tevens directeur SEOR

Effect scholing pas na tijd zichtbaar

Verder moet worden bedacht dat vakscholing vrij veel tijd in beslag neemt, waardoor deze vaak niet zal leiden tot bekorting van de uitkeringsperiode waarin de scholing plaatsvindt en mogelijk zelfs tot verlenging van deze periode. Het netto-effect op de herintredingskans is dan sowieso klein of zelfs negatief. Dit is een van de redenen waarom scholing in de afgelopen periode niet populair was als re-integratie-instrument. Maar als de scholing ertoe leidt dat mensen minder kans hebben om later opnieuw werkloos te worden en/of in banen met een hoger productiviteitsniveau terecht te komen, dan kan er wel degelijk sprake zijn van een positief rendement. Scholing kost nu eenmaal tijd en tijdens die periode zijn mensen niet productief. Dergelijke opportuniteitskosten treden ook op bij regulier onderwijs. Maar daar in elk geval overtreffen de toekomstige baten de investeringskosten, waaronder de opportuniteitskosten. Bij niet-werkenden zullen laatstgenoemde kosten laag of zelfs negatief zijn. Daar staat tegenover dat de periode waarover de baten worden genoten korter is. Wat per saldo het rendement is, is op voorhand onbekend en zal door onderzoek in kaart moeten worden gebracht.

Lange termijn effect, niet alleen op baankans maar breder

Aangezien te verwachten is dat onder invloed van de demografische ontwikkeling weer vrij snel personeelstekorten zullen ontstaan in sectoren als de maakindustrie en de zorg, is het van groot belang dat zowel ex-ante (bij de bepaling van de vraag welke beleidsmaatregelen wordt ingezet) als ex-post (bij de bepaling of uitgevoerd beleid heeft gewerkt en wat er eventueel moet veranderen) een bredere kijk wordt gehanteerd dan nu het geval is. Er moet een langetermijnperspectief komen en men moet niet alleen naar de effecten op baankans kijken, maar ook naar effecten op productiviteit en gezondheid. Men zou kunnen tegenwerpen dat deze effecten moeilijk meetbaar zijn. Hier kan echter tegenin worden gebracht dat ook de meting van het effect van re-integratiemaatregelen op de korte termijn baankans in de praktijk allesbehalve eenvoudig is. Hier is heel veel onderzoek naar gedaan, maar ook als men zich beperkt tot studies die de meest recent ontwikkelde technieken toepassen, is de variatie in de uitkomsten enorm⁶⁸. Hieraan kunnen verschillende oorzaken ten grondslag liggen. In methodologisch opzicht vormt een probleem dat de factoren die deelname aan maatregelen bepalen dezelfde zijn als de factoren die de herintredingskans bepalen. Hierdoor is het lastig om het zelfstandige effect van maatregeldeelname vast te stellen. Een ander methodologisch probleem is dat door datagebrek 'zachte' factoren meestal niet meegenomen kunnen worden, terwijl deze waarschijnlijk wel van grote betekenis zijn voor maatregeldeelname en herintreding. Verder moeten om de modellen behapbaar te houden allerlei veronderstellingen worden gemaakt die aanvechtbaar zijn. Deze methodologische problemen kunnen tot grote, onvoorspelbare meetfouten leiden. Er is dus weinig aanleiding om evaluaties te beperken tot meting van het effect op de herintredingskans omdat dit effect beter meetbaar zou zijn.

⁶⁸ Jaap de Koning en Yuri Peers, *Evaluating ALMP evaluations, WZB Discussion Paper Series, Berlin, WZB, 2008.*

Implicaties voor eisen aan evaluatieonderzoek

Wat betekent een en ander voor het evaluatieonderzoek? De ervaringen van de afgelopen decennia maken dat ik sterk betwijfel of effectstudies ooit het laatste woord zullen zeggen over de effectiviteit van actief arbeidsmarktbeleid. Ik denk dat er weer meer aandacht moet komen voor de ontwikkeling van een breder arbeidsmarktbeleid, waarvan re-integratiebeleid een onderdeel vormt, maar waarin ook voldoende aandacht is voor de sociale aspecten (bijvoorbeeld effecten op de gezondheid) en voor de vraagkant van de arbeidsmarkt. Ex-ante evaluaties zouden hierbij een veel grotere rol moeten spelen dan tot nu toe het geval is. Ik ben het er mee eens dat experimenten een belangrijke rol kunnen spelen bij de ontwikkeling van nieuw beleid, maar ik wil het nut daarvan ook enigszins relativeren. Afgezien van een aantal methodologische beperkingen, is een nadeel van experimenten op het terrein van het arbeidsmarktbeleid dat de arbeidsmarktsituatie al weer ingrijpend veranderd kan zijn als het experiment is afgelopen. Men kan daarom niet altijd wachten op een experiment. De beleidsdoelstellingen, een goed theoretisch kader en eerdere ervaringen met soortgelijk beleid moeten dan bepalend zijn voor de beleidskeuzes. Ex-post evaluaties zijn nuttig omdat deze nieuwe beleidskeuzes kunnen voeden. Maar men moet op voorhand erkennen dat dergelijke evaluaties veelal geen spijkerharde conclusies over netto-effectiviteit zullen opleveren. Het is beter om ex-post evaluaties breed op te zetten, dan alle kaarten te zetten op een zo zuiver mogelijk meting van één deelaspect. Aspecten waarvoor meer aandacht moet komen zijn uitvoeringswijze en design van maatregelen. Denkbaar is dat een deel van de eerder genoemde variatie in uitkomsten van evaluatiestudies hiermee te maken heeft. Meer inzicht in de rol van design en uitvoeringswijze zou kunnen bijdragen tot de ontwikkeling van effectievere maatregelen. Maak data en middelen beschikbaar voor wetenschappelijk onderzoek, zodat wellicht op langere termijn fundamentele inzichten ontstaan over de effecten van het beleid. Tot nu zijn de instanties hier erg huiverig voor. Dit geldt trouwens ook voor het mogelijk maken van goed opgezette experimenten. Angst is echter een slechte raadgever. Ook meer durf bij de inzet van maatregelen waarvan de effecten niet precies gemeten kunnen worden is gewenst. Om de toekomstige knelpunten het hoofd te bieden moet nu geïnvesteerd worden in het menselijk kapitaal van werklozen en inactieven.

4. Arbeidsmarkt, werkgevers en bedrijfsorganisatie

Katinka van Brakel en Henny Mulders⁶⁹

4.1 De werkgever centraal

De werkgever komt steeds meer centraal te staan bij bemiddeling en re-integratie. Lange tijd lag de aandacht bij re-integratie vooral op de aanbodkant: Wat zijn de kenmerken van werkzoekenden? Wat zijn hun mogelijkheden en belemmeringen? Wat voor dienstverlening kan het beste ingezet worden om de belemmeringen weg te nemen? Hoewel het kennen van de klant nog steeds de eerste stap is bij re-integratie, levert een focus op alleen de aanbodkant te weinig op. Dat blijkt uit het vorige hoofdstuk en is ook verwoord in de beleidsdoorlichting re-integratie waarbij de effectiviteit en doelmatigheid van het re-integratie-instrumentarium en de doelmatige inzet van re-integratiebudgetten is onderzocht. De uitkomsten van de beleidsdoorlichting hebben geleid tot een plan van aanpak re-integratie van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid⁷⁰ waarin selectiviteit, vraaggerichtheid en transparantie bij re-integratie centraal staan. Re-integratie wordt selectief ingezet op basis van een goede diagnosestelling. De arbeidsmarkt en de vraag van de werkgevers moeten leidend zijn. Wat is nodig om de stap richting vraaggerichtheid te kunnen zetten?

De fusie tussen UWV en CWI heeft het centraal stellen van de werkgever bevorderd. Bemiddeling en re-integratie liggen nu in één hand. Dat vereist van de uitvoerders, de werkcoaches, dat ze zowel oog moeten hebben voor competenties, vaardigheden en mogelijke (psychosociale) belemmeringen van de werkzoekenden als voor de wensen, criteria en bijzonderheden van de werkgever.

Om vraaggericht te kunnen werken is kennis nodig over de arbeidsmarkt en de werkgevers. Wat voor banen zijn er? Waar zijn er nog vacatures? In welke regio's, sectoren en beroepen zijn er tekorten of overschotten? Naast de huidige arbeidsmarkt is ook de toekomstige arbeidsmarkt van belang. UWV klanten zijn vaak al wat ouder en lager opgeleid en ze ervaren gezondheidsklachten en andere belemmeringen bij de terugkeer naar werk (zie ook hoofdstuk 2). Ze zijn niet altijd direct bemiddelbaar. Om deze klanten duurzaam te kunnen re-integreren is dan ook kennis over de arbeidsmarkt en het soort banen van morgen nodig.

Wat vraagt de werkgever precies? Welke capaciteiten hebben werknemers nodig? Werkgevers zijn op zoek naar geschikt personeel en zullen kiezen voor de beste kandidaat, zeker bij een ruimer aanbod. De vraag is wat de werkgever geschikt vindt. Welke overwegingen heeft hij bij de keuze voor een kandidaat? Welke marges zijn hierbij, zijn aanpassingen in het werk mogelijk, en zo ja onder welke voorwaarden en bij welke werkgevers? Naast kennis over het aantal en soort banen op de arbeidsmarkt zijn ook inzichten in gedrag en overwegingen van werkgevers nodig. Dergelijke kennis is nodig voor de uitvoeringspraktijk, die overigens bij een focusverlegging naar de werkgever wel consequenties zal ondervinden.

⁶⁹ Kennisadviseurs bij het kenniscentrum UWV, m.m.v. Bob Meijs, kennisadviseur.

⁷⁰ Zie "Plan van aanpak re-integratie", september 2008, SZWZ

Dit hoofdstuk schetst in het kort de situatie op de huidige en toekomstige arbeidsmarkt. De huidige crisis heeft hierbij een zwaar accent, niet zo zeer om het actuele van de situatie in de schijnwerper te zetten, maar meer om de consequenties van een snel wisselende conjunctuur te laten zien (naast die van de structurele aspecten). Er wordt ingegaan op het soort informatie dat nodig is. Zo komt naast arbeidsmarktinformatie ook informatie over gedrag en overwegingen van werkgevers aan de orde. Bovendien wordt aan de hand van de Wajongproblematiek ingegaan op de mogelijkheden en wenselijkheden van baan-aanpassingen teneinde ook langs die weg een bijdrage te kunnen leveren om mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt te laten participeren.

4.2 De arbeidsmarkt in 2009: een korte schets

De situatie op de arbeidsmarkt is in een korte tijd behoorlijk veranderd. In 2008 was er nog sprake van grote krapte op de arbeidsmarkt, in 2009 staan de kranten bol van dreigende (massa)ontslagen, faillissementen en een afnemend aantal openstaande vacatures. Tabel 4.1 geeft een overzicht van de kerncijfers over de arbeidsmarkt.

Tabel 4.1		Kerncijfers Arbeidsmarkt					
		2008-1	2008-2	2008-3	2008-4	2009-1	2009-2
Vraagkant (CBS)							
BBP	Mld euro	147	151	144	154	143	
Banen	X 1.000	7.861	7.994	8.028	8.008	7.884	
Ontstane vacatures	X 1.000	275	287	263	204	187	
Index uitzenduren ¹		128	140	143	139	118	
Faillissementen		845	865	942	1.188	1.688	
Aanbodkant							
Beroepsbevolking (CBS)	X 1.000	7.653	7.713	7.767	7.722	7.726	7.762
Werkloos - CBS	X 1.000	336	310	284	285	314	373
NWW ²	X 1.000	441	420	409	417	464	477
WW-uitkeringen	X 1.000	186	169	161	171	198	239
Werkloosheidspercentage CBS	%	4,4	4	3,7	3,7	4,4	4,8

¹ Index uitzenduren 2005=100

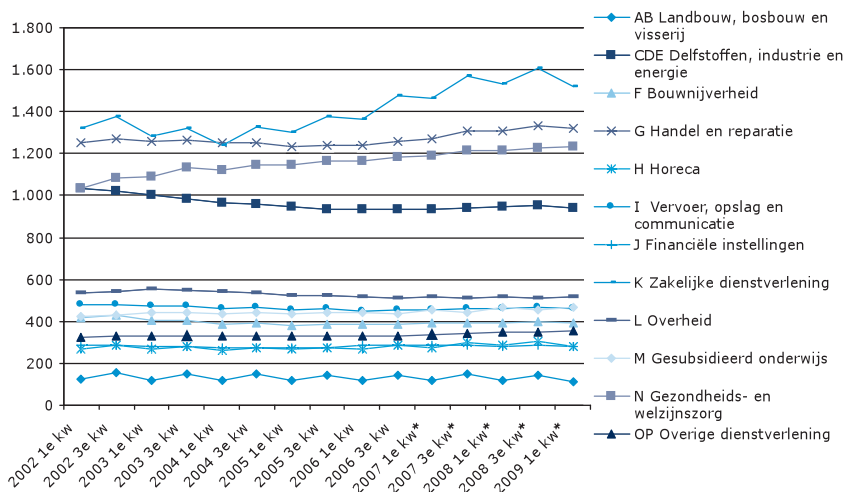
² niet werkend werkzoekend

Het aantal banen blijft nog op peil, maar de uitzenduren en het aantal ontstane vacatures neemt af en de werkloosheid neemt toe. Voor UWV betekent dit dat er meer werkzoekenden een uitkering krijgen en begeleid moeten worden naar werk, terwijl er minder vacatures zijn.

Nog steeds banengroei

Het aantal banen is nog steeds groot. In het eerste kwartaal van 2009 telt het CBS nog bijna acht miljoen banen, net iets meer dan een jaar geleden in dezelfde periode. De meeste banen zijn te vinden in de zakelijke dienstverlening, ongeveer 1,5 miljoen banen (figuur 4.1). Na een behoorlijke stijging van het aantal banen in deze sector sinds 2002, neemt nu het aantal banen af. Ook in de sector Gezondheid en welzijnzorg is het aantal banen flink gestegen ten opzichte van 2002. Deze stijging zet nog steeds door, hoewel het tempo afneemt. De ontwikkeling van het aantal banen reageert met enige vertraging op de economische ontwikkelingen. Het aantal banen in de industrie, handel en horeca blijft nog redelijk op peil, maar de productie is inmiddels behoorlijk gedaald in die sectoren. Dat zal nog zijn weerslag krijgen in het aantal banen in die sectoren.

Figuur 4.1 Aantal banen (x1.000) per sector



Bron: CBS statline, *voorlopige cijfers

Aantal openstaande vacatures spectaculair gedaald

De verslechterde economische situatie is wel al duidelijk te zien bij het aantal openstaande vacatures. In het eerste kwartaal 2009 waren er nog 154.000 openstaande vacatures, bijna 100.000 minder dan een jaar eerder. In sectoren zoals de industrie, bouwnijverheid en vervoer en communicatie is het aantal openstaande vacatures meer dan gehalveerd. Het openbaar bestuur is de enige sector waar het aantal openstaande vacatures is toegenomen ten opzichte van het eerste kwartaal 2008. Zelfs in het onderwijs en de zorg en welzijn zijn er op dit moment minder openstaande vacatures dan een jaar daarvoor.

Tabel 4.2	Openstaande vacatures naar sector, niet seizoen-gecorrigeerd (Bron CBS statline)							
	08 I	08 II	08 III	08 IV	09 I	09 I tov 08 IV	09 I tov 08 I	
	X1 000							
Totaal	250	256	237	188	154	-18%	-38%	
A, B Landbouw, bosbouw en visserij	4	5	4	2	2	-8%	-50%	
C D E Delfstoffen, industrie en energie	28	27	25	16	11	-30%	-60%	
F Bouwnijverheid	21	20	17	12	9	-30%	-60%	
G Reparatie consumentenartikelen; handel	41	43	40	28	23	-19%	-45%	
H Horeca	15	16	12	10	10	1%	-35%	
I Vervoer en communicatie	13	13	12	8	5	-43%	-63%	
J Financiële instellingen	12	12	11	10	10	6%	-16%	
K Onroerend goed, zakelijke dienstverlening	60	61	56	45	33	-25%	-44%	
L Openbaar bestuur; sociale verzekeringen	10	11	17	17	16	-3%	64%	
M Onderwijs	7	8	6	5	4	-23%	-40%	
N Gezondheids- en welzijnzorg	29	29	29	27	24	-10%	-18%	
O Cultuur, recreatie en overige dienstverlening	11	12	10	9	8	-13%	-29%	

Tekorten en overschotten op de arbeidsmarkt

In welke sectoren was er nog een tekort aan werknemers en in welke sectoren is een overschot? Kunnen werklozen uit de ene tekortsector naar een overschotsector bemiddeld en gereintegreerd worden? Deze vragen zijn vooral door de crisis zeer pregnant.

De gezondheidszorg, het onderwijs en de overheid en vooral defensie worden vaak als tekortsectoren genoemd. Veel beroepen kunnen in meerdere sectoren worden uitgeoefend en andersom bestaan er in een sector vaak meerdere functies. Het is dan ook beter om te kijken naar krapte in diverse beroepsgroepen dan in sectoren. UWV werkbedrijf heeft een krapte-indicator ontwikkeld voor beroepen op elementair, lager en middelbaar niveau.

Deze indicator geeft de verhouding weer tussen het aantal openstaande vacatures en nietwerkende werkzoekenden die korter dan een half jaar staan ingeschreven (tabel 4.3). Alleen voor de lagere agrarische en beveiligingsberoepen en de middelbare juridische, bestuurlijke en beveiligingsberoepen is de arbeidsmarkt nog krap. En ook al is de arbeidsmarkt krap, er zijn niet al te veel openstaande vacatures voor deze beroepen. Voor bijna alle overige beroepsgroepen kan de arbeidsmarkt als ruim of zeer ruim worden getypeerd. Dat is een groot verschil met de situatie van een jaar geleden, toen er voor de meeste beroepsgroepen een krappe arbeidsmarkt was. Bemiddelen is dus een stuk lastig geworden.

Tabel 4.3	Krapte indicator naar beroepsgroep, juni 2009	
	Openstaande Vacatures ⁷¹	krapte indicator ⁷²
Elementaire beroepen	9.172	ruim
Schoonmakers	2.413	ruim
Productiemedewerkers	2.769	zeer ruim
Overige elementaire beroepen	3.990	gemiddeld
Lagere beroepen	16.025	ruim
Lagere administratieve, commerciële beroepen	2.781	zeer ruim
Lagere agrarische beroepen	1.097	krap
Lagere beveiligingsberoepen	406	gemiddeld
Lagere technische beroepen	4.295	ruim
Lagere transportberoepen	3.567	ruim
Lagere verzorgende beroepen	3.334	gemiddeld
Overige lagere beroepen	545	zeer krap
Middelbare beroepen	14.508	ruim
Middelbare (para)medische beroepen	466	ruim
Middelbare administratieve, commerciële beroepen	4.794	zeer ruim
Middelbare agrarische beroepen	305	krap
Middelbare beroepen gedrag en maatschappij	253	zeer ruim
Middelbare juridische, bestuurlijke en beveiligingsberoepen	848	krap
Middelbare technische beroepen	4.807	gemiddeld
Middelbare verzorgende beroepen	2.691	gemiddeld
Overige middelbare beroepen	454	zeer ruim
Totaal (ex. Hogere en wetenschappelijke beroepen)	39.705	ruim

Kortom de snel verslechterde conjunctuur komt in verschillende grootheden op verschillende momenten tot uiting, zodat er zich sneller en zich langzamer manifesterende indicatoren zijn. De kunst is natuurlijk uit de goede early indicators tijdig de juiste conclusies te trekken, waarbij men zich moet realiseren dat de impact niet over het gehele terrein hetzelfde is. Per sector en per beroepsgroep zijn er duidelijke verschillen te zien.

⁷¹ Dit zijn openstaande vacatures bij UWV Werkbedrijf. Dat is ongeveer een kwart van het totaal aantal vacatures volgens het CBS.

⁷² De krapte-indicator geeft de verhouding weer tussen het aantal openstaande vacatures en het aantal niet-werkende werkzoekenden die korter dan een half jaar staan ingeschreven als werkzoekend. De kwalitatieve typering is als volgt opgebouwd: zeer ruim bij een krapte < 0,25, ruim bij een krapte $\geq 0,25$ en < 0,40, gemiddeld bij een krapte $\geq 0,40$ en < 0,55, krap bij een krapte van $\geq 0,55$ en < 0,70 en zeer krap bij een krapte van $\geq 0,70$.

4.3 Verwachtingen voor de toekomst

De verwachtingen voor de nabije toekomst zijn niet positief. De krimp van de economie zal zich vertalen in een behoorlijke daling van het aantal vacatures en afname van de werkgelegenheid. Maar hoeveel banen en vacatures er verdwijnen is lastig te voorspellen. Het UWV Werkbedrijf brengt elk jaar arbeidsverwachtingen uit, waarbij de economische verwachtingen van het CPB als uitgangspunt dienen. De meest recente publicatie⁷³ laat zien dat er in 2009 eenderde minder vacatures wordt verwacht dan het jaar ervoor. Bij een tegenvallende variant gaat het zelfs om een halvering van het aantal vacatures. In 2010 treedt dan een licht herstel op. Het aantal banen neemt in 2009 minder snel af. Voor een deel komt dit omdat werkgevers niet meteen hun personeel kunnen of willen ontslaan. Dit zal leiden tot een daling van de arbeidsproductiviteit en wellicht een toename van deeltijdwerk. In 2010 zullen de bedrijven hun personeelsomvang dan aanpassen waardoor de werkgelegenheid nog verder daalt.

Tabel 4.4	Banen en vacatures in 2008 en verwachtingen voor 2009 en 2010				
	2008	middenvariant		tegenvallende variant	
		2009	2010	2009	2010
Groei BBP	2,10%	-3,50%	-0,25%	-5,50%	-2,25%
Banen werknemers	7982	7.811	7.661	7.725	7.473
Banen zelfstandigen	1.347	1.311	1.276	1.299	1.250
Ontstane vacatures	1.030	670	746	553	601

In de collectieve sectoren (overheid, onderwijs en zorg en welzijn) is er nog sprake van groei van het aantal banen. De marktsectoren worden geraakt door de crisis. De werkgelegenheid daalt vooral in de uitzendsector, de industrie, bouw, groothandel en vervoer. Wat beroepsgroepen betreft is er maar één waarin het aantal banen de komende twee jaar niet daalt, namelijk de verzorgende en heelkundige beroepen. Dit dankzij de groei van de sector Zorg en Welzijn.

De voorspelling voor het aantal banen en vacatures is afhankelijk van de voorspelling van de economische groei. Hoe lastig het is om de economische ontwikkeling goed te voorspellen in tijden van een omslag, blijkt wel uit het feit dat het CPB de ramingen al vaak heeft bij moeten stellen.

Ondernemers zijn somber gestemd

Een enquête onder ondernemers uit het Nederlandse bedrijfsleven schetst het beeld van brede economische crisis⁷⁴. In het eerste kwartaal van 2009 gaven ondernemers aan een flinke omzetsdaling te verwachten. In het tweede kwartaal zijn de ondernemers iets minder negatief. Het merendeel van de ondernemers neemt maatregelen tegen de economische teruggang, zoals het verminderen van tijdelijk personeel en in mindere mate van vast personeel. Een andere maatregel is het uitstellen van investeringen.

⁷³ UWV Werkbedrijf, "Arbeidsmarktprognoses 2009-2010, met een doorkijk naar 2010", Amsterdam, 16 juni 2009.

⁷⁴ "Coen Conjunctuurenquête Nederland", een samenwerking tussen CBS, de Kamer van Koophandel, EIB, MKB-Nederland en VNO-NCW.

Trends voor de verdere toekomst

Demografische, economische, sociaalculturele trends op de arbeidsmarkt beïnvloeden de arbeidsmarktpositie van de beroepsbevolking en dus ook de klantpopulatie van UWV. Hieronder staat een kort overzicht. In hoofdstuk 7 en 8 komen de diverse trends en demografische ontwikkelingen en hun belang voor sociale zekerheid uitgebreid aan de orde. Daar komt ook aan de orde dat er behoefte aan is om hier meer en concreter zicht op te krijgen. Er is immers in veel gevallen meer sprake van een speculatief en indicatief karakter dan van harde feiten.

Vergrijzing: vervanging en uitbreiding

Dat de vergrijzing grote gevolgen zal hebben voor de arbeidsmarkt en de samenstelling van de beroepsbevolking staat buiten kijf. Door de vergrijzing zijn er meer ouderen actief op de arbeidsmarkt, wat kan betekenen dat er meer werknemers zijn met aan leeftijd gerelateerde ziekten en gezondheidsklachten. Tevens verlaten grote groepen werknemers de arbeidsmarkt, wat leidt tot een toenemende vervangingsvraag.

Vergrijzing kan positieve gevolgen hebben voor de vervangingsvraag aan de onderkant. Daarnaast leidt vergrijzing ook tot meer uitbreidingsvraag door een groei op de markt voor persoonlijke dienstverlening; hiervoor zijn wel meer sociale vaardigheden vereist.

Globalisering: positieve en negatieve effecten

Toenemende migratie van (goedkope) arbeidskrachten kan leiden tot meer concurrentie aan de onderkant, die de positie van de huidige werkenden en werklozen aan de onderkant verzwakt. Het verplaatsen van werk naar lagelonenlanden is van alle tijden. Een belangrijke ontwikkeling is dat nu ook hoogwaardige zakelijke dienstverlening wordt overgeplaatst. De verwachting is ook dat steeds meer kwaliteitsoverwegingen een rol gaan spelen in deze verplaatsing. Globalisering heeft zowel positieve als negatieve gevolgen. Een positief gevolg is dat Nederland zich kan specialiseren in bepaalde hoogwaardige productie en dienstverlening. Een nadeel is dat door verplaatsing of toenemende concurrentie de vraag naar arbeid kan afnemen. Uit de literatuur blijkt nog niet dat globalisering leidt tot substantieel werkgelegenheidsverlies aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

Eisen van hogere opleiding en meer sociale vaardigheden

Er vindt een verschuiving plaats van de vraag naar lagere en vooral middelbare beroepsniveaus naar hogere niveaus. Er lijken steeds meer eisen te worden gesteld aan opleidingsniveau, kennis en competenties van werknemers. Technologische ontwikkelingen kunnen leiden tot een stijging van de vraag naar hoogopgeleiden ten koste van de banen aan de onderkant. Maar ook kan hierdoor juist de vraag naar niet-routinematige arbeid toenemen, ook aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

Meer tijdelijke contracten eisen bredere inzetbaarheid

Uit diverse arbeidsmarktanalyses blijkt dat het aantal flexwerkers met oproep- of invalcontract in omvang afneemt en relatief minder belangrijk wordt ten opzichte van andere groepen flexwerkers. Werken op tijdelijk contract neemt toe en lijkt een dominante vorm van flexibele arbeid te worden. Door de flexibilisering verschuift het perspectief steeds meer van baan zekerheid naar werk zekerheid. Dit betekent dat werknemers en werkzoekenden er veel aan moeten doen om breed inzetbaar te blijven.

Competenties steeds belangrijker

Welke competenties worden steeds belangrijker? De Nederlandse arbeidsmarkt ontwikkelt zich steeds meer richting een diensteneconomie. Werkgelegenheid verdwijnt uit traditionele sectoren zoals industrie en wordt steeds belangrijker in sectoren zoals zorg en welzijn, onderwijs en andere vormen van dienstverlening. Deze ontwikkelingen stellen andere eisen aan de werknemers, waar bij overigens nog onderscheid kan worden gemaakt tussen meer kennisintensieve internationaal opererende dienstenbedrijven en meer lokaal gebonden diensten(verzorgings)bedrijven. Eisen voor opleidingen analytische competenties verschillen hiertussen aanzienlijk. Voor beide geldt wel dat kwalitatieve eisen als sociale en communicatieve vaardigheden en klantgerichtheid zwaar wegen, net zoals de beheersing van de Nederlandse taal. Ook op laag of elementair niveau worden steeds meer cognitieve en sociale vaardigheden geëist. Voor bepaalde klantgroepen kan dit de terugkeer naar werk bemoeilijken.

Conjuncturele ontwikkelingen: de kredietcrisis

De kredietcrisis laat zien hoe snel de situatie op de arbeidsmarkt kan veranderen. Stonden in 2008 de kranten nog bol met berichten over recordaantallen vacatures en krapte op de arbeidsmarkt, in 2009 lijken bedrijven massaal in de problemen te raken. Toch blijven er openstaande vacatures en blijven de verwachtingen over toenemende krapte bestaan door trends zoals de vergrijzing.

Als het economisch tegenzit, kan een krappe arbeidsmarkt omslaan in een ruime markt waarin de vraag snel terugloopt en het aantal werkloze werkzoekenden sterk groeit. Ouder en gehandicapt personeel lopen daarbij een groot risico om langdurig werkloos te worden. De kredietcrisis kan uitgroeien tot een situatie met forse werkloosheid. Het is de vraag of er dan voldoende kennis aanwezig is om de mensen die moeilijk werk kunnen vinden adequaat te begeleiden.

Hoewel de gevolgen van een crisis niet alle voorspelbaar zijn, is er wel veel bekend over de invloed van de conjunctuur op de vraag naar arbeid. Een recessie verloopt volgens een bekend scenario. We weten dat na verloop tijd de vraag naar arbeid weer toeneemt en de werkloosheid weer deels verdwijnt. Niet bekend is hoe Nederland uit de crisis komt. Verdwijnt er ook structureel werkgelegenheid, en zo ja welke? Komt daarvoor andere in de plaats?

We weten ook dat er bij een recessie mensen werkloos worden die bij een er op volgend economisch herstel geen werk vinden. Vooral ouderen en gehandicapten, maar ook mensen met onvoldoende of een weinig gevraagde opleiding blijven langdurig werkloos. Wat vragen werkgevers, wat verwachten ze van UWV, welke vormen van re-integratie passen bij een werkgever in deze situatie? Welke werkgevers hebben mogelijkheden om werklozen en arbeidsgehandicapten werk te bieden?

Box 4.1 Wat te doen bij crisis?

Wat zijn de gevolgen van de kredietcrisis voor de arbeidsmarkt? Leidt de crisis tot structurele veranderingen op de arbeidsmarkt, en zo ja welke? Wat deze crisis bijzonder maakt is dat deze vooraf gaat aan een periode waarin als gevolg van de vergrijzing een grote vervangingsvraag zal ontstaan, vermoedelijk gepaard gaand met ernstige tekorten op deelmarkten. Dat maakt het des te urgenter om te voorkomen dat er een 'verloren generatie' ontstaat. Korte termijn beleid gericht op bestrijding van werkloosheid mag er niet toe leiden dat op de lange termijn te veel mensen zich, al dan niet vrijwillig, hebben teruggetrokken van de arbeidsmarkt.

De aanpak van een crisis of economische neergang bestaat meestal uit het stimuleren van de economie, het hervinden van werkgelegenheid en het aanpakken van bestaande knelpunten op de arbeidsmarkt. Een greep uit diverse maatregelen in het verleden zijn: arbeidspools, gesubsidieerde banen, scholen op voorraad, loonkostensubsidies, vut, arbeidstijdverkorting. Over welke maatregelen wel of niet werken bestaat veel discussie. De meeste maatregelen zijn vooral 'defensief' van aard. Protectionisme is in ieder geval ongewenst, net als het categorisch afschrijven van bepaalde groepen op de arbeidsmarkt (zoals ouderen). Een maatregel van alle tijden is het stimuleren van langer doorleren.

Door de crisis is de focus meer komen te liggen op de met werkloosheid bedreigden en recente instromers. Van-werk-naar-werktrajecten en de mobiliteitscentra moeten helpen om werklozen zo snel mogelijk weer aan de slag te krijgen. Wat betekent dit echter voor de werklozen met een wat grotere afstand tot de arbeidsmarkt die al wat langer werkloos zijn? Wat is een evenwichtige aanpak met het oog op de langere termijn, het genoemde voorkomen van een 'verloren generatie'.

4.4 Weten we genoeg over de arbeidsmarkt?

Er is heel veel informatie over de arbeidsmarkt beschikbaar. Maar is het genoeg, is het de juiste informatie en komt het in een bruikbare vorm bij de gebruikers terecht? De laatste maanden is vooral de roep om meer sectorale en regionale arbeidsmarktinformatie en prognoses flink toegenomen.

Gewenste inhoud en vorm van informatie afhankelijk van gebruiker

Om te bepalen of en welke dienstverlening ingezet wordt dient een werkcoach methodisch te handelen (zie ook paragraaf 6.3). De coach moet zich een beeld vormen van de werkzoekende klant en op systematische wijze de arbeidsmarktkansen inschatten. Daarbij speelt algemene arbeidsmarktinformatie een grote rol. Om te kunnen bemiddelen en/of re-integreren heeft de coach naast algemene arbeidsmarktkenntnis detailinformatie nodig. Het is dan niet voldoende om te weten of er op landelijk niveau vacatures voor lagere transportberoepen zijn, maar of het gaat om een vacature voor een chauffeur van een bestelauto of een heftruckchauffeur in zijn regio.

Beleidsmakers en de verantwoordelijken voor budgetten en inkoop van re-integratiemiddelen hebben ook kennis en informatie over de arbeidsmarkt nodig, maar op een ander niveau. Beleidsmakers hebben kennis nodig om de juiste keuzes te maken voor beleid op de korte en de lange termijn. Bijvoorbeeld een keuze tussen het stimuleren van het behoud van vakkrachten versus intra-sectorale mobiliteit. Soms is het kiezen uit twee kwaden. Kennis en informatie helpen hierbij, maar vaak is de vraag erg urgent en lopen de tijdspaden van beleid maken en kennis ontwikkelen uiteen. Op initiatief van SZW heeft UWV WERKbedrijf inmiddels een Basisset Regionale Arbeidsmarkt informatie voor 30 arbeidsmarktregio's ontwikkeld en via internet beschikbaar gesteld. In elke set worden de regionale ontwikkelingen vooraf gegaan door een korte impressie van landelijke economische ontwikkelingen. Deze informatie kan gebruikt worden bij de beleidsontwikkeling in de regio. Het merendeel van de informatie in de set is afkomstig van informatie van UWV WERKbedrijf, aangevuld met gegevens van het CBS. In samenwerking met andere partijen in de keten van werk en inkomen (UWV en gemeenten) kan deze set uitgebreid worden met gegevens die bij andere partners aanwezig zijn.

Gebruik van early indicators en panels onder experts

De roep om sectorale en regionale arbeidsmarkt informatie en prognoses gaat gepaard met een roep om actuele up-to-date informatie. Voortdurende aanpassingen van de macro ramingen vroegen om snelle vertalingen in meer gedetailleerde prognoses. Het maken van gedegen, wetenschappelijke prognoses op dat niveau is echter een tijdrovende en kostbare zaak. De vraag is of, naast de gedegen prognoses die met een lage frequentie worden uitgevoerd⁷⁵, op een snellere manier inzicht verkregen kan worden over de bewegingen op de arbeidsmarkt. Bijvoorbeeld door meer gebruik te maken van zogeheten 'early indicators' zoals de ontwikkeling van het aantal uitzenduren, het aantal faillissementen, aantal ontslaaanvragen. Zo laten cijfers van de Algemene Bond van Uitzendondernemingen (ABU) al vanaf begin 2008 een daling van het aantal uitzenduren zien, die verscherpt wordt in het tweede half jaar van 2008⁷⁶.

Daarbij kan of moet er ook meer gebruik worden gemaakt van de verwachtingen van werkgevers zelf of van de professionals zoals werkcoaches en bedrijfsadviseurs. Via panels of focusgroepen kunnen dan snel signalen uit het veld opgepikt worden. Dat levert dan minder gedegen (in de zin van wetenschappelijk onderbouwde) prognoses op, maar geeft wel op snelle manier de eerste indicaties.

4.5 Overwegingen van de werkgever

Om vraaggericht te kunnen werken is dus voor UWV kennis nodig over de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Hoeveel vacatures zijn er, in welke sectoren, naar welke beroepen en wat zijn de verwachte ontwikkelingen? Deze kennis is echter niet voldoende. Dergelijke prognoses van de (theoretische) vraag naar arbeid zijn één element en geeft ook veel inzicht, maar het gaat er uiteindelijk om hoe komt iemand aan het werk. In dat verband zijn analyses die in 2006 en 2007 onder langdurig werklozen zijn uitgevoerd illustratief (zie ook box 4.2 en ook paragraaf 2.1). In deze analyse is het beroep van de werkloze gelegd naast de huidige en toekomstige gevraagde beroepen op de arbeidsmarkt. Ondanks de gunstige

⁷⁵ Zoals die van het UWV WERKbedrijf of die van het Research Centrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA)

⁷⁶ Zie "Flex & Figures. Cijfers en Trends uit de uitzendbranche", ABU, april 2009

arbeidsmarktsituatie wat openstaande vacatures betreft bleken langdurig werklozen met een veel gevraagd beroep toch moeilijk aan de slag te komen. Mogelijk is er toch een discrepantie tussen gevraagde en aangeboden capaciteiten of spelen andere factoren een rol aan de kant van de werkzoekenden of bij de werkgevers.

Box 4.2 Analyses Zittend bestand: vergelijking naar beroepen⁷⁷

Van het zittend bestand WW heeft ongeveer eenderde een goede arbeidsmarktvrage, dat wil zeggen dat er in ieder geval wel vacatures zijn in de beroepsgroep waarin de werklozen werkervaring hebben. Toch zijn deze werklozen niet aan het werk. Andere belemmeringen en factoren staan re-integratie kennelijk in de weg. Opvallend is dat bijna de helft van deze langdurig werklozen met een goede arbeidskwalificatie aangeeft zich belemmerd te voelen door te weinig of een verkeerde werkervaring. Ook voelen ze zich belemmerd door een verkeerde opleiding.

In vergelijking met langdurig werklozen met een goede arbeidsmarktvrage, zijn langdurig werklozen met een slechte arbeidsmarktvrage niet vaker mening dat hun opleiding en werkervaring een belemmering vormen voor een werkgever om hun aan te nemen. Ook verschillen langdurig werklozen met een goede arbeidskwalificatie niet van mening met werklozen met een slechte kwalificatie in de mate waarin ze vinden dat er veel vacatures binnen hun werkveld zijn. Logischerwijs zou je verwachten dat mensen met een goede arbeidsmarktvrage een gunstigere visie hebben op terugkeer naar werk. Ook wanneer langdurig werklozen zelf van mening zijn dat er veel vacatures zijn binnen hun werkveld, hebben ze nauwelijks een gunstiger visie op terugkeer naar werk dan dat ze van mening zijn dat er weinig vacatures binnen hun werkveld zijn. Deze perceptie hangt, ten eerste, meer af van de leeftijd. Dit komt overeen met het feit dat werkgevers nog steeds nauwelijks hun vacatures opvullen met ouderen. Aanbodversterking kan voor de groep met een slechte arbeidskwalificatie nuttig zijn, maar belangrijker is dat werkgevers ouderen willen aannemen. Ten tweede hangt de visie op terugkeer naar werk af van het werkvermogen van de langdurige werkloze en de mate waarin ze van mening zijn dat hun gezondheidsproblemen een belemmering voor de werkgever vormen om hun aan te nemen.

UWV heeft daarom inzicht nodig in het gedrag, de overwegingen en criteria die werkgevers hanteren bij het zoeken, selecteren en in dienst nemen van personeel om zo beter te kunnen inspelen op de wensen van de werkgever. Vertrekpunt bij deze analyse is dat de werkgever met een vacature op zoek is naar geschikt personeel. De vraag is dus wat geschikt betekent in de optiek van de werkgever.

Onderzoeksopzet

Wat zijn overwegingen, criteria en belemmeringen van werkgevers bij het zoeken, het selecteren, in dienst nemen en houden van personeel in het algemeen, en werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt in het bijzonder? In hoeverre zijn die realistisch, en bij wie en op welke manier zijn die - indien gewenst - te beïnvloeden? Hoe kijken werkgevers aan tegen het huidige instrumentarium dat door UWV ingezet kan worden om werkzoekenden aan het werk te helpen?

⁷⁷ UKV 2007-IV, UKV 2007-III en UKV 2006-IV.

Om deze vragen te beantwoorden is het Kenniscentrum gestart met een representatief, landelijk, onderzoek naar de overwegingen van werkgevers bij het aannemen van personeel. Het onderzoek moet inzichten bieden in de belangrijkste eisen van de werkgevers en de mogelijkheden om, als aan bepaalde eisen niet is voldaan, werkzoekenden toch in aanmerking te laten komen voor een baan. Het onderzoek laat zien welke werkgevers ervaring hebben met het aannemen van personeel met afstand tot de arbeidsmarkt, wat deze ervaringen zijn en welke werkgevers overwegen in de toekomst mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt (weer) aan te nemen. Op basis van dit onderzoek kunnen profielen van werkgevers gemaakt worden, met behulp van achtergrondgegevens zoals sector, functie en aard van het werk.

Na een literatuurstudie is het onderzoek gestart met een kwalitatief vooronderzoek, bestaande uit diepte-interviews met werkgevers en secundaire analyses op eerder afgenomen interviews. De uitkomsten uit de kwalitatieve fase zijn gebruikt voor het samenstellen van een vragenlijst met diverse vragen en stellingen over eisen van de werkgever, mogelijkheden voor afwijken van de eisen, de voor/afkeuren van bepaalde groepen, de ervaringen met aannemen van mensen uit 'moeilijke' groepen en intenties voor de toekomst. De vragenlijst is telefonisch afgenomen bij netto bijna 3.000 werkgevers. Voor het onderzoek is een a-selecte gestratificeerde steekproef naar sector en bedrijfsgrootte getrokken. De bruto steekproef bestond uit ruim 14 duizend bedrijven. De resultaten van het kwantitatieve onderzoek worden in 2009 opgeleverd. De eerste resultaten komen in de rest van deze paragraaf aan de orde.

Wat vraagt de werkgever? Vakkennis, ervaring, opleiding

Vakkennis, relevante werkervaring en het juiste opleidingsniveau. Dat zijn de belangrijkste eisen van werkgevers. Maar ook "zachte" vaardigheden en competenties zoals communicatieve vaardigheden, motivatie en klantgerichtheid worden door werkgevers veel genoemd. Vooral in de sectoren horeca, handel, cultuur en recreatie vragen werkgevers naar deze competenties. In (semi)overheidssectoren openbaar bestuur, onderwijs, gezondheids- en welzijnszorg zijn juist kwalificaties en "harde" vaardigheden zoals opleidingsniveau en opleidingsrichting belangrijk. De meest gestelde eisen in de landbouw zijn vakkennis en motivatie. Voor de industrie en de bouwnijverheid zijn vakkennis, motivatie en werkervaring belangrijk. Bij de zakelijke dienstverlening en financiële dienstverlening worden zowel opleidingsniveau en vakkennis belangrijk gevonden als commerciële en communicatie vaardigheden.

Harde en zachte eisen

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

Voor veel werkgevers is het echter einde verhaal als kandidaten niet aan de gestelde eisen voldoen. Hoe "hard" een bepaalde eis is hangt af van de soort eis. Als Nederlandse taal een belangrijke functie-eis is, zijn werkgevers niet bereid om te investeren in de taalbeheersing van de werknemers. Gaat het om Engelse taalbeheersing dan blijkt bijna een kwart van de werkgevers wel bereid een cursus Engels te financieren. Werken in ploegendienst en onregelmatig werken zijn geen veelgenoemde eisen, maar wel harde eisen. Bij deze eisen ziet de werkgever nauwelijks oplossingen als een kandidaat er niet aan kan voldoen. Hoe minder vaak de eis wordt genoemd, hoe harder de eis. Maar ook voor het ontbreken van motivatie, wel een veelgenoemde eis, ziet de werkgever geen oplossingen. Opvallend is dat werkgevers afsplitsing van taken en de bereidheid om te werken tegen een lager loon nauwelijks uit zich zelf zien als oplossing. Wellicht kan UWV de mogelijkheden van taakafplitsing wat meer voor het voetlicht van de werkgevers brengen (zie ook paragraaf 4.6).

Ervaringen, intenties en voorkeuren

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

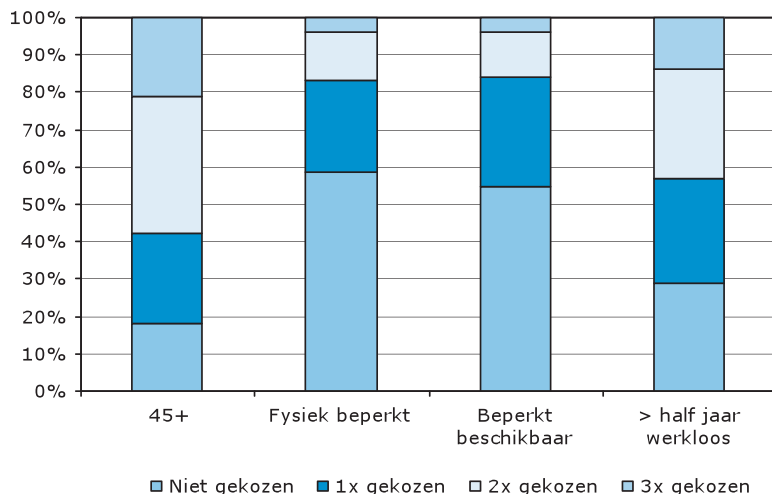
Merendeels goede ervaringen met 'moeilijke groepen'

Werkgevers hebben vooral ervaring met aannemen van mensen die beperkt inzetbaar zijn en met 45-plussers. Het merendeel van de ervaringen is goed. Bij langdurig werklozen geeft echter meer dan eenderde van de werkgevers aan dat de ervaring redelijk of slecht is. Deze minder goede ervaring ligt dan vooral aan een gebrek aan werkmentaliteit en motivatie, wat ook speelt bij 45-plussers. Gebrek aan flexibiliteit is het grootste probleem bij werknemers die beperkt inzetbaar zijn in uren en tijden. Opvallend is, dat als werkgevers ontevreden zijn, de ontevredenheid vooral gaat over de "zachte" vaardigheden.

Beperkt inzetbaren en fysiek beperkten minst populair, maar goede ervaring helpt

Wie kiest de werkgever bij een voorgelegde keuze uit vier groepen werkzoekenden? Het minst populair zijn de beperkt inzetbaren of fysiek beperkten. De werkgevers uit het onderzoek kregen zes keer een keuze voorgelegd tussen twee kandidaten. Minder dan de helft van de werkgevers had een sterke voorkeur voor een bepaalde groep, dat wil zeggen dat die werkgever bij alle keuzemogelijkheden voor dezelfde groep koos (3 keer dezelfde groep). De resultaten staan in figuur 4.2. Ouderen van 45 jaar en in iets mindere mate langdurig werklozen hebben duidelijk de voorkeur boven fysiek beperkten en mensen die beperkt beschikbaar zijn. Wel kiezen werkgevers met goede ervaringen met werknemers voor een fysieke beperking of beperkt inzetbaren, meer voor deze doelgroepen dan werkgevers met een slechte ervaring. Een goede ervaring helpt bij deze doelgroepen. De keuze voor een oudere of langdurig werkloze hangt niet samen met een goede of slechte ervaring.

Figuur 4.2 Keuze voor een van de vier 'moeilijke' groepen bij gedwongen keuze



Welke werkgevers willen wel 'moeilijke groepen'

Bij welke werkgevers maken werkzoekenden met afstand tot de arbeidsmarkt de grootste kans? De kansrijke werkgever blijkt lastig te identificeren. In ieder geval maken werkzoekenden met een afstand tot de arbeidsmarkt een kans bij werkgevers:

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

Van alle werkgevers overweegt bijna zestig procent om in de toekomst iemand met afstand tot de arbeidsmarkt aan te nemen. Werkgevers met een goede ervaring met het aannemen van een van de doelgroepen hebben een hogere intentie om in de toekomst mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan te nemen dan werkgevers met een slechte ervaring. Toch heeft tussen een kwart en eenderde van werkgevers met een goede ervaring deze intentie niet. De achterliggende redenen hiervan zijn moeilijk boven tafel te krijgen.

Uit het bovenstaande blijkt dat de kansrijkheid niet alleen bepaald wordt door functienmerken maar vooral door een bepaald type (sociale) werkgever. Het gaat meer om de ervaringen en attitude van de werkgever en de bereidheid om aanpassingen te doen dan om de economische activiteit en de situatie van het bedrijf. Ook contacten met UWV, ervaringen met subsidies en deelname aan lokale samenwerkingsverbanden zijn belangrijk. Ongeveer een zesde van werkgevers neemt deel aan lokale samenwerkingsverbanden

tussen werkgevers en bijvoorbeeld gemeenten en/of UWV. Een derde zegt door die deelname mensen met een uitkering of beperking in dienst te hebben genomen. Meer dan de helft van de werkgevers is helemaal niet bekend met dit soort initiatieven. Hier valt dus nog veel te winnen.

Wat leert dit ons

Dit onderzoek is een eerste aanzet. Overigens zijn er in andere tijdsperioden ook andere soortgelijke onderzoeken gehouden. De mate van schaarste aan personeel heeft invloed op de nood van de werkgevers en dus ook op het antwoord dat gegeven wordt. Bovendien komen bij dit soort kwalitatieve onderzoeken vaak sociaal wenselijke antwoorden naar voren. Het betreft hier een perceptieonderzoek met bijgevolg dezelfde problemen als in paragraaf 5.4 worden beschreven, zoals feiten versus percepties, de rol van verwachtingen, omgevingsafhankelijkheid. Veel aandacht zal dus bij het vervolg moeten worden besteed aan de methoden van onderzoek.

Los van dit alles leert het ons in ieder geval dat werkgevers keuzes hebben en de beste oplossing⁷⁸ voor hen zullen kiezen. Wat percipiëren zij als het beste voor hen? Dat is gebaseerd op harde feiten maar ook op percepties en (voor)oordelen. We krijgen een indruk van hun volgorde. Fysiek beperkten en beperkt beschikbaren zijn het slechtst af. Ouderen, tenminste als je 45 jaar als grens stelt, komen er iets beter af (55-plussers hebben erg weinig kans zoals ook in paragraaf 2.1 naar voren is gekomen).

Er blijven kennisvragen

De uitkomsten roepen ook nog veel vragen op. Waarom hebben bij voorbeeld werkgevers met goede ervaringen toch niet de intentie om werkzoekenden in het vervolg een kans te geven? De vraag is natuurlijk of en in welke mate je dat keuzeproces kunt beïnvloeden door:

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

Daarnaast en hierbij spelen vragen als: Is hier een onderscheid naar verschillende werkgevers te maken? In welke mate speelt het onderworpen zijn aan de internationale concurrentie een rol? En in hoeverre kunnen de goede ervaringen van sommigen hier worden uitgedragen, gericht gedeeld en toegepast bij anderen? Hoe kan de uitvoering door UWV hier stimulerend aan bijdragen? Genoeg stof dus die om nadere analyses vraagt. Na dit representatieve landelijke onderzoek is het tijd voor verdiepingen. Interessant zou zijn om nader te bekijken of houden van experimenten op dit terrein mogelijk is.

Het spreekt overigens voor zich dat een focus op dit soort zaken de uitvoeringspraktijk raakt. Er komen meer adviseringstaken bij met betrekking tot mogelijkheden voor de inrichting van het arbeidsproces teneinde ook ander arbeidspotentieel te kunnen opnemen. Hieronder wordt nader ingegaan op het aspect inrichting van het arbeidsproces.

⁷⁸ Dat kan ook het verplaatsen naar het buitenland zijn

4.6 Aanpassingen in bedrijfsorganisaties

Zoals op meerdere plaatsen is betoogd, komen re-integratieactiviteiten in beeld als er een discrepantie is tussen de door werkgevers gevraagde competenties en de door werkzoekende aangeboden competenties. Het overbruggen van deze kloof kan gebeuren door (een combinatie van):

- Versterking van het aanbod, zoals in hoofdstuk 3 hierboven is beschreven
- Verandering van de eisen die in banen worden gesteld door organisatorische en/of technische aanpassingen.

Gerichte veranderingen in de organisatie van het werk zijn nodig om banen geschikt te maken voor mensen met beperkingen in functioneren. Als er geen overwegende bezwaren van technische of organisatorische aard zijn tegen zulke baanaanpassingen, is de hamvraag hoe werkgevers er toe bewogen kunnen worden om hun werkorganisatie daarnaar in te richten. Naast financiële prikkels door subsidiering en dergelijke bestaat ook de mogelijkheid om door middel van inkoopvoorschriften, via de vraagkant, baanaanpassingen ten behoeve van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt te bevorderen. Groepen die hiervoor in aanmerking komen zijn Wajongeren, arbeidsgehandicapten, laag/ongeschoolden en ouderen. Hieronder wordt deze problematiek voor de Wajongpopulatie als voorbeeld uitgewerkt.

Wajong en werk

Recent is ook in de wetgeving voor 'jonggehandicapten'⁷⁹ de omslag gemaakt van een stelsel dat primair gericht was op financiële ondersteuning, naar een stelsel dat primair gericht is op arbeidsparticipatie (zie ook paragraaf 2.5). Uitsluitend financiële compensatie van arbeidsongeschiktheid is voortaan voorbehouden aan jongeren, die vanwege hun beperkingen in het geheel niet in staat zijn tot productieve arbeid. In de praktijk zullen dit jongeren zijn die in het geheel niet zelfredzaam zijn en daarom blijvend zijn aangewezen op volledige verzorging. Van de overige jongeren met beperkingen, naar verwachting circa drie kwart, wordt verwacht dat ze gaan werken of studeren. Studeren zal meestal geen optie zijn vanwege de leerproblemen die nu juist kenmerkend zijn voor de meerderheid van de 'Wajongpopulatie'. Ze moeten dus aan het werk. Maar wat is daar voor nodig?

Van aanbodversterking naar vraagversterking

Tot nu toe heeft het accent in re-integratiebeleid en uitvoering voor arbeidsgehandicapten vooral gelegen in **aanbodversterking**: activeren, motiveren, trainen, scholen, ondersteunen en coachen van mensen met beperkingen, die op zoek moeten naar passend werk. Bij herbeoordeelde WAO-ers⁸⁰ en WIA-35-minners⁸¹ zijn met deze aanbodversterkende inspanningen behoorlijke resultaten geboekt (zie ook hoofdstuk 2). Bedacht moet echter worden dat het hier gaat om mensen die ondanks hun gezondheidsproblemen en beperkingen in functioneren, toch regulier werk kunnen uitvoeren in gangbare arbeid. Dat is immers het criterium waarop ze zijn (her)-beoordeeld. Een derde van deze beide groepen werkzoekenden is het (nog) niet gelukt om werk te vinden. Dat lijkt voor een deel samen te hangen met de aard en ernst van de beperkingen, die wellicht ingrijpendere aanpassing van werk vereisen. Voor de meeste Wajongers zijn baanaanpassingen onontbeerlijk. Om ook hen daadwerkelijk te laten participeren in betaalde arbeid is er daarom vooral meer aandacht nodig voor **vraagversterking**: activeren,

⁷⁹ Jongeren die vanwege hun beperkingen niet in staat zijn om met 'gangbare arbeid' ten minste 75 procent van het minimumloon te verdienen, de huidige Wajongpopulatie.

⁸⁰ AStri (2008): 'Eindrapportage Herbeoordeeld...en dan? Stand van zaken achttien maanden na de uitslag 2005 en 2006', AStri, Leiden.

⁸¹ Regioplan (2008) 'Geen WIA, wel werk? Vervolgmeting van het onderzoek naar re-integratie van werknemers die minder dan 35 procent arbeidsongeschikt zijn beoordeeld', Regioplan Beleidsonderzoek, Amsterdam

motiveren, adviseren en ondersteunen van **werkgevers**, om deze werkzoekenden duurzaam in hun bedrijf op te nemen. Deze werkzoekende jongeren zijn immers aangewezen op werk dat is afgestemd op hun individuele, beperkte mogelijkheden.

Van gangbare arbeid naar passende arbeid

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

Van exclusieve naar inclusieve arbeidsorganisatie

Om op voldoende schaal voor de 'Wajong'-doelgroep passende arbeid te realiseren zijn veranderingen in de traditionele werkorganisatie noodzakelijk. Gebruikelijk is immers, om via werving en selectie de meest geschikte kandidaten voor bestaande functies aan te trekken. Traditionele arbeidsorganisaties zijn daarom **exclusief** ingericht: bestaande functies zijn ontworpen voor gezonde werknemers zonder beperkingen in functioneren, met een adequate opleiding en werkervaring. Effectieve inschakeling van werknemers met beperkingen veronderstelt een nieuw type organisatie, de **inclusieve** arbeidsorganisatie. De inclusieve arbeidsorganisatie heeft een ander vertrekpunt voor arbeidsdeling: de hele range van verschillen in mogelijkheden van werknemers. Alle beschikbare arbeidspotentieel moet kunnen worden ingezet, al naar gelang het aanbod op de lokale arbeidsmarkt en de doelstellingen van de onderneming. Niet alleen kenniswerkers en vakmensen maar ook mensen met beperkingen moeten met behulp van bij hen passende omstandigheden en mogelijkheden op economisch rendabele wijze kunnen bijdragen aan de producten of diensten van het bedrijf. Een inclusieve arbeidsorganisatie moet dus flexibel zijn, om de arbeidsdeling aan te kunnen passen aan de diversiteit in talenten van (potentiële) werknemers, en om daarin tot een optimale productieve mix te komen. Dit noodzakelijke aanpassingsvermogen stelt beduidend hogere eisen aan de arbeidsorganisatie dan tot dusver gebruikelijk is.

De demografische ontwikkelingen (vergrijzing/ontgroening) zullen over enige jaren - na de huidige economische crisis- naar verwachting leiden tot structurele krapte op de arbeidsmarkt. Tegen die tijd zal organisatievernieuwing gericht op meer inclusiviteit voor veel bedrijven geen vrijblijvende keuze meer zijn. Uitsluitend 'hire and fire' is geen optie meer op een arbeidsmarkt die onvoldoende aanbod van 'pasklare' werknemers heeft. Bedrijven zullen tegen die tijd in staat moeten zijn om passend werk te bieden, om ook werknemers met beperkte mogelijkheden productief in te kunnen zetten.

Vertrekpunt: huidige arbeidspositie 'Wajong'-populatie

De huidige arbeidsparticipatie en het arbeidspotentieel van Wajongers is in paragraaf 2.5 beschreven. Globaal gesproken werkt een kwart van alle jongeren met beperkingen, 14% in beschutte arbeid (WSW) en 11% in reguliere bedrijven. In reguliere bedrijven werken zij vooral als hulpkracht of assistent, zoals in hoveniersbedrijven, de horeca, supermarkten, schoonmaakbedrijven et cetera. De beschikbare gegevens laten niet toe dat er een onderscheid wordt gemaakt naar type arbeidscontract (stage, werkervaringsplaats, reguliere aanstelling). Er is bovendien weinig bekend over de oplossingen die in de praktijk zijn ontwikkeld om inschakeling van jongeren met beperkingen mogelijk te maken. Momenteel loopt er een aantal onderzoeken op dit terrein. Bekend is wel, dat de arbeidsparticipatie vaak niet duurzaam is: de helft van de plaatsingen waarbij een job coach is ingezet, is binnen 6 maanden al weer beëindigd⁸².

Initiatieven vraagversterking ten behoeve van de Wajong-populatie

Het georganiseerde bedrijfsleven in Nederland⁸³ heeft inpassing van jongeren met beperkingen als 'maatschappelijke opdracht' gedefinieerd. Aanpassing van werkplek en/of functie (job-carving) en het anders organiseren van werk wordt in dat verband als één van de succesfactoren genoemd. Werkgevers en werknemers worden opgeroepen om inschakeling van deze doelgroep te bevorderen middels afspraken op het niveau van de bedrijfstak (CAO) en het bedrijf (OR). Op het niveau van afzonderlijke ondernemingen is er echter nog weinig ervaring met dit nieuwe type werknemer.

Wajong-bedrijfsadvies voucher

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

Om ondernemers in het MKB (midden- en kleinbedrijf) te stimuleren om gericht te onderzoeken of er in hun bedrijf zinvol productieve mogelijkheden zijn te creëren voor jongeren met beperkingen, wordt momenteel door SZW in samenwerking met UWV het 'Wajong-bedrijfsadvies voucher' ontwikkeld⁸⁴. Het is de bedoeling dat vanaf najaar 2009 MKB-ondernemers met deze waardebon een externe deskundige kunnen inschakelen, om hun bedrijf te laten doorlichten op de (potentiële) aanwezigheid van elementaire taken die geschikt kunnen zijn voor bepaalde jongeren uit de Wajong-populatie. Het bedrijfsadvies zal ook aandacht moeten besteden aan de bedrijfscultuur en de benodigde voorbereiding en training van het zittende personeel, om succesvol te kunnen werken met een nieuwe collega met beperkingen in functioneren. In de zomermaanden van 2009 worden twee praktijkverkenningen uitgevoerd met deze aanpak: de ene in samenwerking met de ondernemerskring Almere, de andere in samenwerking met ondernemers in Noordoost Brabant.

⁸² APE (2008), 'Evaluatie Jobcoaching', APE, Den Haag.

⁸³ SER (2007), 'Meedoen zonder beperkingen - meer participatiemogelijkheden voor jonggehandicapten', Sociaal Economische Raad, publicatienummer 07/06. STAR (2008), 'Aanbeveling Stichting van de Arbeid gericht op de bevordering van de participatie van jonggehandicapten in het Nederlandse bedrijfsleven', Stichting van de Arbeid, Den Haag.

⁸⁴ Dit initiatief is genomen na een voorstel daartoe van CrossOver, Kenniscentrum jongeren met beperkingen en werk.

Participatieve werkaanpassing in de Zorg

De gezondheidszorg is een sector waar de komende jaren naar verwachting een bijzonder grote behoefte aan nieuw personeel zal zijn en waar een groot scala aan zeer uiteenlopende taken wordt vervuld. Aan deze vraag naar arbeid zal niet uitsluitend kunnen worden voldaan door werving van kandidaten die op voorhand zonder meer geschikt zijn voor de huidige reguliere functies. Met de krappe arbeidsmarkt van de afgelopen jaren is in de Zorg al enige ervaring opgedaan met taak(her)structurering: één op de drie instellingen in de Zorg heeft via taakafplitsing ruimte gecreëerd voor lager opgeleide werkzoekenden⁸⁵. Een volgende stap, aangepast werk creëren voor werkzoekenden met functionele beperkingen, zal echter verdergaande eisen stellen aan het adaptatievermogen van de arbeidsorganisaties in de Zorg. De Universiteit Maastricht en het Kenniscentrum van UWV hebben gezamenlijk een methodiek ontwikkeld voor **participatieve werkaanpassing** (zie box 4.3). Middels integrale bedrijfsanalyse worden in een bedrijf **elementaire taken** opgespoord, beschreven en getypeerd naar relevante eisen. In een vervolgfase kunnen die elementaire taken op verschillende manieren worden gecombineerd tot **elementaire functies**. De uiteindelijke vormgeving van deze functies is sterk afhankelijk van de mogelijkheden van individuele kandidaten met functionele beperkingen én de eisen en mogelijkheden vanuit de bedrijfsvoering.

Box 4.3 Participatieve werkaanpassing in 9 stappen

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

⁸⁵ Román, A., en Schippers, J. (2008), 'Inzet van lager opgeleiden op de Nederlandse arbeidsmarkt: werkgevers aan zet', OSA-publicatie A233

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

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

Stimulansen voor een inclusieve arbeidsorganisatie

Macro-economisch is winstgevendheid te verwachten van een meer inclusieve arbeidsorganisatie vanwege de extra productie (eliminatie van het productieverlies als gevolg van tekort aan arbeid), vanwege het lagere uitkeringsbedrag en hogere economische draagvlak voor de sociale zekerheid. Individuele werkgevers zullen veelal niet op eigen initiatief aan deze organisatievernieuwing beginnen, maar zullen daartoe gestimuleerd moeten worden. Wettelijke verplichtingen, in de vorm van quota bijvoorbeeld, lijken, gelet ook op eerdere ervaringen met de WAGW, niet de aanpak die het best past bij de Nederlandse arbeidsverhoudingen. De toepassingsmogelijkheden van bestaande instrumenten als loondispensatie, loonkostensubsidie, premiekortingen en no-risk-polis lijken wel goede aanknopingspunten te bieden. Aan de bekendheid van werkgevers met deze regelingen valt nog veel te verbeteren, is onder andere ook weer gebleken tijdens de eerste verkenningen met het Wajong-bedrijfsadvies voucher. Daarnaast is het ook mogelijk om langs de inkoopweg incentives te bieden voor deze vorm van maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO). Tot nu toe worden inkoopvoorwaarden vooral gericht op duurzaamheidsaspecten van diensten en producten. Inkoop vanuit de publieke sector kan echter ook worden gehanteerd als hefboom om arbeidsplaatsen te creëren bij marktpartijen voor (groepen) werkzoekenden die ze anders uit zich zelf niet zouden aantrekken als werknemer⁸⁶. Deze vorm van marktbeïnvloeding raakt rechtstreeks aan de concurrentiepositie van de onderneming ten opzichte van vergelijkbare aanbieders. De onderneming kan concurrentievoordeel behalen door inschakeling van werkzoekenden uit doelgroepen waarvoor werkaanpassingen moeten

⁸⁶ *De overheden kopen per jaar voor 40 miljard euro in, waarvan het Rijk 10 miljard. Minister Cramer kwalificeert dit als 'enorme marktmacht'. (NRC, 14-02-2008).*

worden verricht. Daardoor worden minder productieve, of minder productief geachte werknemers aantrekkelijk(er) voor bedrijven, die voor het realiseren van hun winstdoelstelling (mede) zijn aangewezen op overheidsopdrachten en -bestellingen⁸⁷.

Kennisvragen met betrekking tot inkoop en MVO

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

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

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

Kennisvragen over participatiemogelijkheden: aanbod, vraag en inkoop

De werkgever die een actief MVO-beleid willen voeren, en bereid is om zijn bedrijfsvoering mede af te stemmen op moeilijk plaatsbare werkzoekenden, moet kunnen rekenen op voldoende geschikte kandidaten voor de uitvoering van **concrete (her)ontworpen taken**⁸⁸. Daarvoor moet echter bekend zijn **welke concrete werkzaamheden** moeilijk plaatsbare klanten van UWV en gemeenten zoal zouden kunnen uitvoeren. Voor deze matching op het niveau van concrete (typen) werkzaamheden ontbreekt tot op heden de benodigde informatie.

⁸⁷ Zie ook UKV 2008-III, hoofdstuk 7.

⁸⁸ L. Aarts, et al. (2008), 'Evaluatie jobcoaching', APE, Den Haag.

Dit geldt aan beide zijden (vraag en aanbod): wie zijn potentiële kandidaten, en wat zijn potentiële bedrijven voor passende werkzaamheden; en om dit goed te zien: wat zijn de relevante factoren en eigenschappen in dit verband. Deze informatie is ook nodig voor het verder ontwikkelen van een inkoopbeleid van de overheid dat participatie van moeilijk plaatsbare werkzoekenden stimuleert.

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

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

4.7 Reflectie op arbeidsmarkt, werkgevers & bedrijfsaanpassingen

Joop Schippers⁸⁹

Kennis nodig van gedrag van de deelnemers aan arbeidsmarkt

De wereld waarin UWV en andere instanties die vragers en aanbieders op de arbeidsmarkt aan elkaar moeten koppelen, is er de afgelopen decennia niet eenvoudiger op geworden. Zowel de vraag- als de aanbodzijde van de arbeidsmarkt laten een toenemende diversiteit zien. Aan de vraagzijde is sprake van steeds meer specialisatie en aan de aanbodzijde is de standaardwerknemer verdwenen. Gedurende de levensloop cumuleert de verscheidenheid aan ervaringen die mensen opdoen, binnen en buiten de arbeidsmarkt. Met het ouder worden groeit de diversiteit die er bij aanvang van de loopbaan en het betreden van de arbeidsmarkt al is vanwege verschillende sociaal-economische en etnische herkomst en vanwege een brede waaier aan opleidingen nog verder. Kennis van de vraag en het aanbod op de arbeidsmarkt of – beter nog – van het gedrag en de achtergronden en overwegingen daar achter van vragers en aanbieders op de arbeidsmarkt is dan ook van essentieel belang voor wie vraag en aanbod bij elkaar wil brengen. Zeker als het een doelgroep betreft bij wie dat niet allemaal ‘vanzelf’ gaat.

Overwegingen van vragers en aanbieders gecompliceerder geworden

Zoals de voorafgaande paragrafen schetsen, wordt de arbeidsmarkt gekenmerkt door een aantal structurele ontwikkelingen. Aan de vraagzijde zien we, mede onder invloed van globalisering en groeiende fluctuaties in de vraag van consumenten, een groeiende behoefte aan flexibele inzet van arbeid. Vanwege technologische ontwikkelingen worden aan die arbeid steeds hogere kwalificatie-eisen gesteld. Rationalisering van bedrijfsprocessen zorgt er voor dat de productiviteitseisen steeds hoger komen te liggen, niet alleen bij internationaal opererende bedrijven in sterk concurrentiele markten, maar ook in de zorg, het onderwijs of het openbaar bestuur waar aanhoudende bezuinigingen c.q. het niet meegroeien van budgetten met een toenemende vraag naar dienstverlening de medewerkers tot steeds hogere prestaties dwingen. Aan de aanbodzijde zijn het processen van ontgroening en vergrijzing die er toe leiden dat de Nederlandse arbeidsmarkt (en in dat opzicht is Nederland geen uitzondering op de Europese regel) de komende decennia vooral met krapte te maken zal krijgen. Eveneens aan de aanbodzijde zien we een beweging dat betaald werk in het leven van steeds meer mensen een rol gaat spelen (vroeger alleen bij mannen; tegenwoordig ook massaal bij vrouwen, maar ook bij jongeren met ‘een baantje erbij’ en ouderen, die ook na hun pensioen ‘nog wel wat willen blijven doen’), maar dat die rol niet langer automatisch de hoofdrol is. Moderne individuen hebben tal van rollen in hun leven en in de samenleving te vervullen: de meeste van hen willen hun (gemiddeld steeds hogere) opleiding te gelde maken en hun talenten ontplooiën via betaald werk. Maar tegelijkertijd willen zij ook goede ouders zijn voor opgroeiende kinderen, een goede partner, zorgzame kinderen ten behoeve van hulpbehoevende

⁸⁹ Hoogleraar Arbeids- en Emancipatie-economie aan de Universiteit Utrecht, directeur Arbeidsmarkt en Beleid OSA

ouders en velen willen ook nog een steentje bijdragen aan de samenleving via bijvoorbeeld vrijwilligerswerk of politiekbestuurlijke activiteiten. Dat levert een continuüm op van de mate waarin en de wijze waarop mensen in staat en bereid zijn betaald werk een plaats in hun leven te bieden. UWV-cliënten zitten vaak – zij het lang niet allemaal – in dat deel van het spectrum waar extra passen en meten noodzakelijk is om hen (weer) aan het werk te krijgen.

Werkgevers hebben meer handelingsmogelijkheden

Economen zijn, vanuit hun traditionele denkwereld, veelal geneigd de redenering aan te hangen dat groeiende krapte op de arbeidsmarkt het gemakkelijker zal maken voor 'zwakke' groepen – en daartoe behoort eigenlijk iedereen die geen 'witte, fitte man' tussen 25 en 50 jaar oud is – om een baan te bemachtigen en goede arbeidsvoorwaarden af te dwingen. In het kielzog daarvan zou het organisaties als UWV ook beter moeten lukken hun cliënten op de arbeidsmarkt te plaatsen. Het in dit hoofdstuk geciteerde onderzoek naar voorkeuren van werkgevers geeft echter aan dat dit geen automatisme is. Ook eerder onderzoek van Henkens et al. en Van Dalen et al. laat zien dat er aan de kant van werkgevers meer speelt⁹⁰. Er bestaan – vaak hardnekkige – vooroordelen over ouderen, allochtonen, 'wajongers' en gedeeltelijk arbeidsgeschikten, die zich moeilijk laten bestrijden. De keuze tussen verschillende groepen op de arbeidsmarkt is niet de enige mogelijkheid die werkgevers op hun palet hebben in het geval van een vacature. In sommige gevallen laten werkgevers een vacature liever onvervuld dan dat ze een werknemer aanstellen in wie zij onvoldoende vertrouwen hebben dat hij of zij de klus weet te klaren. Dat geldt echter niet voor alle werkgevers. Een deel van hen zal er voor kiezen 'dan maar een minder gekwalificeerde werknemer aan te nemen' en deze intern bij te spijkeren om hem alsnog voldoende productief te maken. Weer anderen zullen proberen arbeid door kapitaal te vervangen of de productie naar elders (binnen of buiten Nederland) te verplaatsen. Kortom, werkgevers hebben in veel gevallen nogal wat handelingsmogelijkheden. Effectieve bemiddeling vraagt dat de bemiddelaar in de huid van de werkgever kruipt om zicht te krijgen op hoe deze naar een te bemiddelen cliënt zal kijken. Dat hoeft gelukkig niet iedere bemiddelaar afzonderlijk te doen. Onderzoek onder werkgevers – zowel kwantitatief met behulp van surveys en panelstudies als kwalitatief met behulp van interviews en focusgroepen – kan veel van de benodigde informatie boven tafel brengen. Dat levert onderzoeksuitkomsten op van het type:

- Ondanks dat werkgevers grosso modo erkennen dat ouderen betrouwbaar zijn, stipt werken en over veel ervaring beschikken, laten zij zich bij oordelen over de productiviteit van ouderen vooral leiden door aspecten als fysieke en psychische belastbaarheid. 'Harde' kwaliteiten tellen zwaarder mee dan 'zachte' kwaliteiten⁹¹;

⁹⁰ Zie o.a. Henkens, K, C. Remery, J.J. Schippers & PVisser, *Op zoek naar geschikt personeel. Wervingsgedrag van Nederlandse werkgevers, Management en Organisatie (M&O)*, jg. 57, no. 4, 2003, 5-21, Henkens, K., C. Remery & J.J. Schippers (2008), *Shortages in an ageing labour market: an analysis of employers' behaviour, The International Journal of Human Resource Management*, 19 (7), 1314-1329, Dalen, H.P. van, K. Henkens, W. Henderikse & J. Schippers (2006), *Dealing with an Ageing Labour Force: What Do European Employers Expect and Do?*, Report 73, Den Haag, Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut Dalen, H. van, K. Henkens & J. Schippers (2007), *Oudere werknemers door de lens van de werkgever, Rapport no. 74, Den Haag: Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut.*

⁹¹ Zie o.a. H.P. van Dalen, K. Henkens & J. Schippers (2009), *Dealing with older workers in Europe: a comparative survey of employers' attitudes and actions, Journal of European Social Policy*, 19, 1, 47-60.

- Bij de inschakeling van laag gekwalificeerde medewerkers laten werkgevers zich verhoudingsgewijs weinig gelegen liggen aan subsidies. Belangrijker is dat deze inzet soepel en zonder 'gedoe' verloopt⁹²;
- Quotering en 'contract compliance' leiden regelmatig tot 'papieren aanpassingen' van het gedrag van organisaties en zelden tot daadwerkelijke, blijvende gedragsverandering.

Gewapend met dit type kennis en dan bij voorkeur nog verbijzonderd naar sector, organisatiegrootte en een aantal andere relevante kenmerken van de werkgever c.q. de organisatie moet een bemiddelende instantie goed in staat zijn maatwerk te leveren bij het tot stand brengen van een 'match' tussen cliënt en werkgever. Ook de overheid kan er zijn voordeel mee doen, bijvoorbeeld als het gaat om de vraag hoe succesvol beleid gericht op bevordering van de participatie van ouderen er uit zou kunnen zien.

Arbeidsbestel amper ingericht op minder productieve werknemers

Los van alle specifieke onderzoeksuitkomsten is het algemene beeld van organisaties in Nederland het beeld van – zoals het eerder in dit hoofdstuk werd genoemd – 'exclusieve' organisaties, dat wil zeggen (in de woorden van paragraaf 4.6) organisaties met functies "ontworpen voor gezonde werknemers zonder beperkingen in hun functioneren, met een adequate opleiding en werkervaring". Wanneer we dat beeld leggen naast dat van de moderne burger die onderhevig is aan **allerlei** beperkingen, niet primair in termen van gezondheid, maar wel in termen van andere verplichtingen en rollen die hij/zij moet en wil vervullen, is de discrepantie opvallend. Het arbeidsbestel lijkt, afgezien van een reeks goede voorbeelden, nog nauwelijks ingericht op de moderne werknemer en zijn/haar wensen en mogelijkheden. Bij veel organisaties is vooral ruimte voor hoogproductieve, volledig geëngageerde werknemers en is er weinig ruimte voor en bestaat slechts beperkte consideratie met degenen die de hoge productiviteitsnorm niet halen. Daarom staan ouderen, mensen met een beperking, maar ook vrouwen met zorgtaken in Nederland massaal aan de kant of werken zij 'slechts' in een (kleine) deeltijdbaan. Dat het ook anders kan, 'bewijst' een land als Zweden dat niet alleen een aanzienlijk hogere participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt kent, maar ook een hogere participatie van ouderen. Kennelijk heeft de arbeidsmarkt daar meer een 'inclusief' karakter en worden mensen die iets minder productief zijn niet zo snel afgedankt en terzijde geschoven.

⁹² Zie Román, A. & J. Schippers (2008), *Taakafplitsing en banen voor laaggeschoolden - werkgevers aan zet*, *Sociaal Maandblad Arbeid*, 63 (7/8), 303-312

Maatschappelijke en politieke vraag: hoe op te lossen

De relevante maatschappelijke en politieke vraag die hier achter ligt, is hoe je als samenleving de verantwoordelijkheid regelt voor de minder productieve leden van die samenleving. Natuurlijk kun je als UWV of als bemiddelende instantie werkgevers aanspreken op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid. Allerhande roerende woorden die frequent worden gewijd aan het thema maatschappelijk verantwoord ondernemen, vormen daarvoor een geschikte kapstok. Als ondertussen aandeelhouders een bijna ongebreidelde macht hebben om directies van bedrijven te dwingen tot gedrag dat vooral de momentane beurskoers maximaliseert, lijkt een pleidooi voor het opakken van maatschappelijke taken en verantwoordelijkheden echter aan dovemansoren gericht. De keuze tussen een 'exclusieve' en een 'inclusieve' arbeidsmarkt vergt een fundamentele discussie over de inrichting van de Nederlandse economie. Wie bedrijven min of meer de vrije hand wil laten, moet als consequentie aanvaarden dat een flink deel van de minder productieve medeburgers niet door die bedrijven zal worden ingeschakeld. Als je het als samenleving vervolgens ongewenst vindt - uit sociaal oogpunt of omdat je meent dat je de bijdrage ook van deze mensen niet kunt missen - dat minder productieve leden van die samenleving buitenspel staan en aan de kant zitten, zul je op een of andere manier moeten organiseren dat ook deze mensen op hun eigen wijze hun bijdrage aan de samenleving kunnen leveren. Dan komt de collectieve sector in beeld. In het verleden zijn daarvoor verschillende routes beproefd; de ene meer en de andere minder succesvol. De kosten van deze voorzieningen zullen op een of andere manier door het 'hoogproductieve' deel van de samenleving moeten worden opgebracht. Het alternatief is dat door de hele samenleving heen organisaties ook ruimte scheppen voor wie minder productief is. Dat gaat voor bedrijven ten koste van de winst op korte termijn, maar vermindert ook de noodzaak van omvangrijke afdrachten ten behoeve van in de collectieve sector te ontwikkelen voorzieningen. In het licht van de hypothese dat ondernemers verondersteld mogen worden creatiever te zijn bij de inschakeling van minder productieve leden van de samenleving dan 'bureaucraten', is de tweede optie - die van de 'inclusieve' arbeidsmarkt - economisch gezien vermoedelijk aantrekkelijker. Zij is dat zeker ook vanuit sociaal perspectief: in plaats van een tweedeling tussen 'insiders' en 'outsiders' ontstaat een geïntegreerde arbeidsmarkt waar hoog- en laagproductieve leden van de samenleving gezamenlijk optrekken.

Ook andere criteria dan korte termijn aandeelhouderswaarde

Zo een 'inclusieve' of geïntegreerde arbeidsmarkt vergt dat verschillende seinen en richtingaanwijzers dezelfde kant op wijzen. Het vergt in termen van zeggenschap over ondernemingen en ondernemingsbeleid dat belangen van andere 'stakeholders' dan de aandeelhouders in voldoende mate worden gewaardborgd en dat directies en raden van bestuur niet alleen worden aangesproken of afgerekend op hun prestaties op het punt van het creëren van aandeelhouderswaarde, maar bijvoorbeeld ook op het punt van het creëren en behouden van werkgelegenheid; niet alleen voor 'witte, fitte mannen', maar ook voor groepen die mogelijk een steuntje in de rug nodig hebben. Het vergt ook de ontwikkeling en uitbouw van instrumenten gericht op duurzame inzetbaarheid van werknemers. Scholing, onder andere in het kader van levenslang leren, en andere vormen van investeringen in menselijk kapitaal zijn daarbij natuurlijk aan de orde⁹³. Maar employabilitybeleid vergt ook aandacht voor – zoals dat in het kader van de Transitional Labour Marketbenadering wordt aangeduid – preventieve transitie: mensen 'iets anders gaan laten doen' voordat ze vastlopen in hun huidige werk⁹⁴. Dat vergt investeringen in bemiddeling, maar ook veranderingen in de sociale zekerheid. Mensen moeten niet worden gestraft voor hun mobiliteit, maar veeleer worden beloond voor het nemen van risico's om iets nieuws aan te vatten. Daarbij kan het gaan om een nieuwe baan in loondienst, maar bijvoorbeeld ook om het starten van een eigen bedrijf(je). Dergelijke voorzieningen brengen (aanzienlijke) kosten met zich mee. Maar de baten zijn evenzeer aanzienlijk. Een op deze wijze vorm gegeven 'inclusieve' arbeidsmarkt biedt meer mensen kans op langdurige en duurzame participatie. Daarmee wordt de dreiging van structurele arbeidsmarkttekorten uit hoofde van ontgroening en vergrijzing in belangrijke mate afgewend en wordt tevens tegemoet gekomen aan de wensen van velen om meer naar eigen inzicht en op eigen voorwaarden in het arbeidsproces actief te zijn (en te blijven). Juist een arbeidsmarkt waarin de positie die iemand inneemt en de wijze waarop hij/zij het werk verricht niet als voor eens en altijd gegeven worden beschouwd, maar ruimte is voor transitie, (her)nieuw(d)e investeringen in menselijk kapitaal en een over de levensloop wisselende inzet, biedt werkgevers ook de zo gewenste en noodzakelijke flexibiliteit om zich aan te passen aan de wisselende omstandigheden op hun afzetmarkten.

Heldere en eenduidige kaders scheppen voor organisaties een 'level playing field' waarop zij ook hun verantwoordelijkheid voor duurzame inzet van minder productieve leden van de samenleving kunnen waarmaken. In eerste instantie zal daaraan gewerkt moeten worden op nationaal, Nederlands niveau, maar gelet op de internationale verwevenheid van het Nederlandse bedrijfsleven is het ook een discussie die op Europees niveau zal moeten worden aangekaart.

⁹³ Zie bijvoorbeeld J. Schippers en J. Sap (2006), *Levensloopbeleid: van papier naar praktijk*, in: P. Ester, R. Muffels en J. Schippers (red.), *Dynamiek en levensloop. De arbeidsmarkt in transitie*. Assen: Van Gorcum, 219-239.

⁹⁴ Zie bijvoorbeeld T. Wilthagen, S. Bekker en J. Schippers (2006), *Werk maken van de transitionele arbeidsmarkt*, in: P. Ester, R. Muffels en J. Schippers (red.), *Dynamiek en levensloop. De arbeidsmarkt in transitie*. Assen: Van Gorcum, 241-268w

5. Klantaspecten

Britt Spaan, Gwendid van der Voort van der Kleij⁹⁵

UWV is een organisatie waarin publieke dienstverlening centraal staat. Publieke organisaties, waaronder zelfstandige bestuursorganen, worden verantwoordelijk gehouden voor de kwaliteit van deze publieke dienstverlening. Op de kwaliteit ervan wordt de overheid (de regering) door de burger aangesproken en – bij verkiezingen en tussentijdse polls – ook ‘afgerekend’. De burger is namelijk in een democratie uiteindelijk de baas; de burger moet dus centraal staan. Voor publieke organisaties als UWV betekent dit dat de afnemer van de dienst – de klant – centraal staat. Die klant bepaalt daarmee uiteindelijk ook de legitimiteit van die dienstverlener.

Analoog aan de private sector waar de klant koning is, is de gedachte achter ‘de klant centraal stellen’ dat de publieke organisaties meer vraaggericht gaan werken; dat wil zeggen meer in lijn met wat de klant wil en met wat hij nodig heeft. Een andere achterliggende gedachte is dat publieke organisaties daarmee doelgerichter en effectiever worden. De burger wordt daarmee klant van de overheid gemaakt. Klantgerichtheid, waarbij zoveel mogelijk rekening gehouden wordt met de behoeften en de wensen van de klant is dan ook het devies.

Koning klant van een publieke organisatie is niet dezelfde als koning klant van een private organisatie. Klant en burger zijn niet dezelfde begrippen. Zo ook de burger als klant van een publieke organisatie en als klant van een private organisatie. Burgers hebben immers niet alleen rechten maar ook plichten. Klanten van publieke organisaties als UWV zijn afhankelijk van collectieve middelen, die (ook) door anderen zijn opgebracht. Er zijn daardoor burgers die meer en burgers die minder als klant profiteren van hun opgelegde bijdragen aan de gemeenschap.

Een ander verschil tussen klanten van publieke organisaties en klanten van private organisaties is dat klanten van een publieke organisatie te maken hebben met een monopolist. Ook al zouden ze willen, zij kunnen niet overstappen naar een andere aanbieder. Dit versterkt de toch al aanwezige afhankelijkheidspositie van klanten van publieke organisaties.

De publieke dienstverlening kan niet verbeteren zonder het gedrag van de burger daarbij te betrekken. Ontwikkelingen in afzet en van het marktaandeel, die in de marktsector als belangrijke signalen fungeren, zijn hier niet aan de orde. Het grote vraagstuk waar UWV en andere publieke organisaties mee te kampen hebben is: hoe kom ik er achter wat de klant wil, wat hij moet, hoe de klant oordeelt, hoe dat oordeel is te interpreteren; en hoe is een en ander samen te brengen tot adequate verbeteracties.

⁹⁵ Kennisadviseurs bij kenniscentrum UWV

5.1 Klantoriëntatie UWV

De focus op klantgerichtheid brengt met zich mee dat klanttevredenheid een belangrijke prestatieindicator geworden is. Dit roept de vraag op hoe klanttevredenheid vastgesteld kan worden. De klant moet optimaal tevreden zijn over de dienstverlening. UWV krijgt een enorme hoeveelheid signalen van klanten binnen. Vragen, klachten, bezwaar en beroepsprocedures, resultaten van klantonderzoeken etc. Deze signalen zijn ongelijksoortig en vaak moeilijk te interpreteren. Risico van zoveel, en zoveel verschillende soorten signalen is dat het management zich blind staart op aantallen klachten of op rapportcijfers en klantsignalen niet (optimaal) als leerinformatie gebruikt. De vraagstukken omtrent klantgerichtheid waar het Kenniscentrum zich de afgelopen jaren mee bezig heeft gehouden zijn de volgende:

- Wat leren klantsignalen ons?
- Hoe kunnen we ongelijksoortige signalen gelijkelijk interpreteren?
- Wat moet UWV doen om de klanttevredenheid verder te verbeteren ?
- Welke zaken spelen een rol bij het waarderen van klantsignalen en welke onderzoeksmethodologie/onderzoeksinstrumenten zijn meest waardevol om te kunnen leren van klantsignalen?

Analyses van klantsignalen hebben ons geleerd dat het belang van de beslissing voor de klant een rol speelt in hoe klanten UWV waarderen. Analyses van klantsignalen hebben ons ook geleerd dat klantverwachtingen van groot belang zijn zowel bij het interpreteren van klantsignalen als bij het verbeteren van de dienstverlening aan klanten. Bovendien hebben ze ons geleerd dat er extra aandacht nodig is voor klantgroepen met een complexe situatie wat betreft werk(loosheid) en gezondheid. Daarnaast is gebleken dat de sleutel om klanttevredenheid te verbeteren voor een belangrijk deel ligt in de interactie tussen de professional en de klant (zie paragraaf 5.2 klantsignalen).

Door een gevalideerd model van klantprincipes te gebruiken kunnen ongelijksoortige klantsignalen op een consistente manier verzameld, geordend, geanalyseerd en geïnterpreteerd worden. Dit model van klantprincipes beschrijft dat UWV in de ogen van de klant klantgericht handelt:

- wanneer informatie voor de klant bereikbaar en toegankelijk is, de dienstverlening tijdig is en op de persoon is toegespitst;
- wanneer bovendien de klant weet waar hij aan toe is, wat hij van UWV kan en mag verwachten en wat hij zelf moet doen;
- als de klant correct en met respect bejegend wordt (zie paragraaf 5.3 Klantsignaalmanagement).

Gebleken is dat het leveren van maatwerk een belangrijk element van de dienstverlening is voor het vergroten van de klanttevredenheid. Bereikbaarheid, tijdigheid van betalingen en vriendelijkheid waarmee professionals de klant bejegenen zijn daarentegen zogenaamde hygiënefactoren. Verbeteringen op die terreinen zullen niet leiden tot significante verbeteringen in de klanttevredenheid. Verslechtingen zullen echter wel kunnen leiden tot een extreme daling van de klanttevredenheid (zie ook paragraaf 5.3).

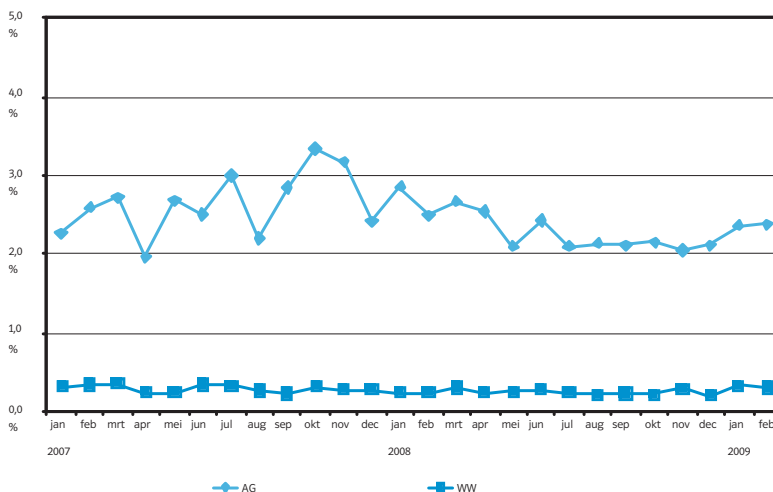
Verwachtingen van klanten en de uitkomsten van bepaalde interventies van UWV spelen een rol in de klantwaardering. Een juiste mix van enerzijds gericht kwalitatief onderzoek om de klantverwachting te expliciteren en anderzijds van kwantitatief onderzoek om te monitoren of verbeteringen in de dienstverlening het gewenste resultaat hebben bereikt is noodzakelijk. Juiste timing van klantonderzoek kan het ruiseffect van de uitkomsten van interventies van UWV op de klantwaardering zo klein mogelijk houden (zie paragraaf 5.4: Hoe klantsignalen te waarderen).

5.2 Klantsignalen

Met meer dan een miljoen klanten per jaar verzamelt UWV een enorme hoeveelheid informatie van de klant. Deze informatie, klantsignalen, herbergt een schat aan wetenswaardigheden over hoe klanten de dienstverlening van UWV ervaren en waarderen. Een lerende organisatie zal deze klantsignalen willen gebruiken om de dienstverlening aan de klant continu te verbeteren.

Grote organisatie als UWV worden met veel meer klachten geconfronteerd dan kleinere organisaties. Louter op basis van bijvoorbeeld het aantal klachten uitspraken doen over de mate van of klantgerichtheid is daarom niet verantwoord. Het relatieve aantal klachten, weergegeven door het begrip klachtintensiteit⁹⁶ is een betere graadmeter.

Figuur 5.1 Klachtintensiteit⁹⁷



Figuur 5.1 illustreert de ontwikkeling van klachtintensiteiten. Daarbij blijkt de klachtintensiteit voor de groep arbeidsongeschikten structureel hoger te zijn dan die voor de werklozen. Alleen de ontwikkeling van het aantal klachten of de klachtintensiteit volgen is niet voldoende om vast te stellen hoe we de dienstverlening kunnen verbeteren. We zullen meer en dieper moeten analyseren om de betekenis van dergelijke klantsignalen voor de

⁹⁶ Klachtintensiteit geeft het aantal klachten ten opzichte van het aantal (belastende) beslissingen weer

⁹⁷ In deze klachtintensiteit zijn de betalingsklachten en de betalingsbeslissingen buiten beschouwing gelaten. Alle klachten c.q. klachtsoorten (enkelvoudige, meervoudige en escalatieklachten) zijn geplaatst tegenover de aantallen primaire beslissingen

organisatie te achterhalen. Hoe moeten we deze verschillen in klachtintensiteit interpreteren? Waardoor wordt de klachtintensiteit bepaald, wat zit er achter de structureel hogere klachtintensiteit van de arbeidsongeschiktenpopulatie en wat leren analyses op andere klantsignalen ons?

Analyses op klachten- en bezwaar en beroepbestanden en resultaten van ad hoc onderzoeken laten zien dat er vier belangrijke conclusies zijn te markeren, die een rol spelen bij de hogere klachtintensiteit van de arbeidsongeschiktenpopulatie:

1. Uitkomst beslissing speelt rol in klantwaardering

Dit zien we terug in de monitor onder WIA klanten. Daaruit blijkt een sterke samenhang tussen de uitslag van de claimbeoordeling en klantwaardering. Klanten die geen uitkering krijgen (<35% arbeidsongeschikt) zijn over de gehele linie het meest negatief. Deze groep kent ook een relatief hoge bezwaarintensiteit. Wanneer er veel op het spel staat, de beslissing belastend is voor de klant en dit gepaard gaat met een ongunstige uitslag, wordt vaker bezwaar ingediend en is de klachtintensiteit hoger.

2. Klantverwachtingen bepalend voor klantwaardering

Verwachtingmanagement is een belangrijk onderdeel van klantgericht handelen. Het niet uitkomen van de - al dan niet terechte - verwachtingen van de klant kunnen tot een negatieve waardering leiden. Klantverwachtingen omtrent lichamelijk onderzoek tijdens de claimbeoordeling laten zien dat onverwacht wel of geen lichamelijk onderzoek verschillende tevredenheidsscores met zich meebrengt.

3. Klanten met complexere problematiek stellen hogere eisen aan dienstverlening

Klanten met een complexere situatie met betrekking tot werk, gezondheid en de terugkeer naar de arbeidsmarkt stellen hogere eisen aan de dienstverlening en hebben extra aandacht nodig. WW'ers die vanwege gezondheidsproblemen voorafgaand aan de WW beslissing al eerder een claimbeoordeling voor de WIA gehad hebben en daarvoor afgewezen zijn, kennen een veel hogere klachtintensiteit dan 'gewone' WW'ers.

4. Interactie tussen professional en klant van groot belang

Bejegening is een klachtenbron die vooral gewicht krijgt bij klanten die met teleurstellende beslissingen worden geconfronteerd. WIA klanten die minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn bevonden klagen meer over de bejegening door UWV dan andere klantgroepen. Een persoonlijke aanpak door de professional, waarbij in een prettige dialoog met de klant maatwerk geleverd wordt, hangt sterk samen met klantwaardering. Bovendien blijkt de effectiviteit van UWV handelen ook sterk te correleren met een persoonlijke aanpak. Hoe meer persoonlijke aanpak WW klanten ervaren des te hoger is de klantwaardering van de dienstverlening en des meer geeft de klant aan baat gehad te hebben bij de verkregen ondersteuning.

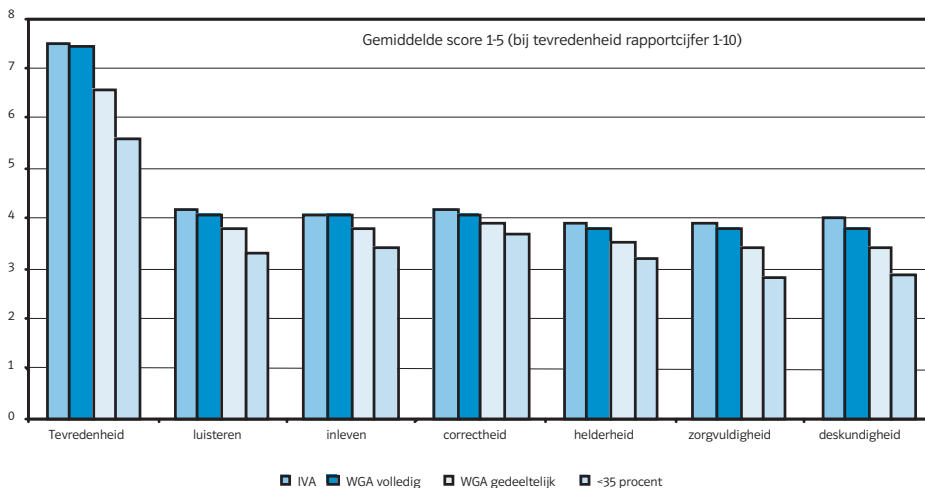
Ad 1: Uitkomst beslissing speelt rol in klantwaardering

Uit de monitor⁹⁸ onder WIA klanten over de dienstverlening door verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen blijkt een sterk verband tussen de uitslag van de beslissing die UWV neemt, en de klantwaardering. Het rapportcijfer voor de tevredenheid met het gesprek en

⁹⁸ *Clëntenmonitor betreffende klantgerichtheid van de verzekeringsarts en arbeidsdeskundige tijdens de claimbeoordeling, Bureau Astri, 2007, in opdracht van UWV. Zie ook UKV 2007-IV, 2008-II, 2008-IV.*

de scores op de afzonderlijke gedragsaspecten van de verzekeringsarts hangen samen met kenmerken van de klant, het proces en de uitkomst van de claimbeoordeling. Het sterkst is de invloed van de uitkomst van de claimbeoordeling. In figuur 5.2 zijn de scores voor de verzekeringsarts weergegeven, uitgesplitst naar de uitkomst.

Figuur 5.2 Rapportcijfer tevredenheid gesprek met verzekeringsarts en gemiddelde score op zes afzonderlijke gedragsaspecten, naar uitkomst van de WIA-claimbeoordeling⁹⁹



We beschouwen een klant als tevreden op het gedragsaspect, als de score 3 of hoger is (op een Likertschaal van 1-5). Klanten die geen uitkering krijgen (<35% arbeidsongeschikt) zijn over gehele linie het meest negatief. Het gemiddelde rapportcijfer voor het gesprek met de verzekeringsarts is een 5,6. Op de aspecten zorgvuldigheid en deskundigheid ligt de gemiddelde score op 2,8 en 2,9 en daarmee onder de 'tevredenheidsgrens' van 3. Klanten met IVA-uitkering zijn het meest tevreden en positief over het gedrag van de verzekeringsarts. Dit uit zich ook in een lagere klacht- en bezwaarintensiteit van de IVA klantgroep.

Dat de uitkomst een rol speelt in de klantwaardering als het belang voor de klant groot is, zien we ook terug in klachten- en bezwaar analyses.

Klachten en bezwaaranalyses WIA populatie

Klagende klanten geven een boodschap aan de organisatie. Deze boodschap kan te maken hebben met de kwaliteit van de dienstverlening. Maar meer nog met het gevoel van rechtvaardigheid. Dit gevoel wordt versterkt door het gevoel dat een overheidsorganisatie onbehoorlijk gehandeld heeft. Een bezwaarschrift is een reactie van de klant op één bepaalde beslissing en biedt een garantie aan de klant om een onafhankelijke heroverweging van de door UWV genomen beslissing. Bij het starten van een bezwaar- en beroepsprocedure hebben klanten gereede of ongereede twijfel aan de juistheid waarmee de organisatie met de rechten van de klant is omgegaan.

⁹⁹ De 1^e groep kolommen betreft een gemiddeld rapportcijfer over de tevredenheid met het gesprek, dat een range van 1 t/m 10 heeft. De andere kolomgroepen betreffen de gemiddelde score op de zes gedragsaspecten. Deze score varieert van 1 t/m 5, waarbij 5 staat voor heel positief en 1 voor heel negatief.

Tabel 5.1 laat de klacht- en bezwaarintensiteit¹⁰⁰ zien van de verschillende WIA klantgroepen. Een WIA klantgroep die in het oog springt wat betreft klachtintensiteit en bezwaarintensiteit is de groep arbeidsongeschikten in de IVA. Dit betreft mensen met een beperking van wie is vastgesteld dat zij volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn, zonder uitzicht op herstel. Deze groep heeft nauwelijks twijfels over de juistheid van de door UWV genomen beslissing op hun WIA aanvraag. Zij gaan dan ook het minst vaak in bezwaar. Daarnaast kent deze groep een lage klachtintensiteit. Klachten van IVA klanten gaan voornamelijk over de behandelingsduur. Overigens gaat de meest voorkomende klacht van gehele WIA populatie over de communicatie en informatie.

Tabel 5.1 Klachtintensiteit WIA klantgroepen		
WIA	Claimgerelateerde klachtintensiteit 2006 en 2007	Claimgerelateerde bezwaarintensiteit 2006 en 2007
IVA	1,5%	3,2%
WGA volledig ao	1,9%	4,6%
WGA gedeeltelijk ao	2,1%	9,1%
Afwijzing	1,9%	18,4%
Gemiddeld WIA	1,9%	11,1%
Totaal aantal bezwaren en klachten WIA in 2006 en 2007:	1.285 (klachten)	7.740 (bezwaren)

De bezwaarintensiteit is het hoogst voor de klantgroep wiens aanvraag voor een WIA uitkering is afgewezen. Zij vormen de grootste WIA klantgroep met 45 procent van alle WIA claimbeoordelingen en nemen 73 procent van de claimgerelateerde bezwaarzaken voor hun rekening. Ook wat betreft klachten is dit een groep die relatief hoog scoort. Bijna de helft van de klachten komt van klanten waarvan UWV heeft vastgesteld dat zij geen recht hebben op een WIA uitkering. Deze groep klaagt relatief veel over de bejegening door UWV (zie tabel 5.2).

Tabel 5.2 Aard klachtintensiteit WIA						
WIA	Behandelingsduur	Bejegening	Begeleiding/ behandeling	Bereikbaarheid & toegankelijkheid	Betaling	Informatie/ communicatie
IVA	34%	10%	7%	2%	15%	32%
WGA voll. ao	22%	12%	3%	2%	19%	42%
WGA gedeelt.ao	16%	17%	2%	2%	15%	48%
Afwijzing	18%	31%	2%	1%	14%	34%
Totaal WIA 2006	20%	22%	3%	1%	15%	39%

¹⁰⁰ De klacht- en bezwaarintensiteit zijn hier berekend door beslissingen WIA, ingediende klachten en bezwaren 1:1 op BSN-niveau aan elkaar te koppelen en van iedere individuele klant die een uitkering WIA heeft aangevraagd vast te stellen of de beslissing tot een klacht en/of een bezwaar heeft geleid.

Het *belang* dat met een bepaalde beslissing is gemoeid, beïnvloedt de reacties van de klant op een genomen beslissing door middel van klacht- en bezwaarprocedures en de klantwaardering. Wanneer er veel op het spel staat, de beslissing belastend is voor de klant en dit gepaard gaat met een ongunstige uitslag, wordt vaker bezwaar ingediend en is de klachtintensiteit hoger. Dit zien we vooral terug in de hoge bezwaarintensiteit van de voor de WIA afgewezen populatie (< 35%).

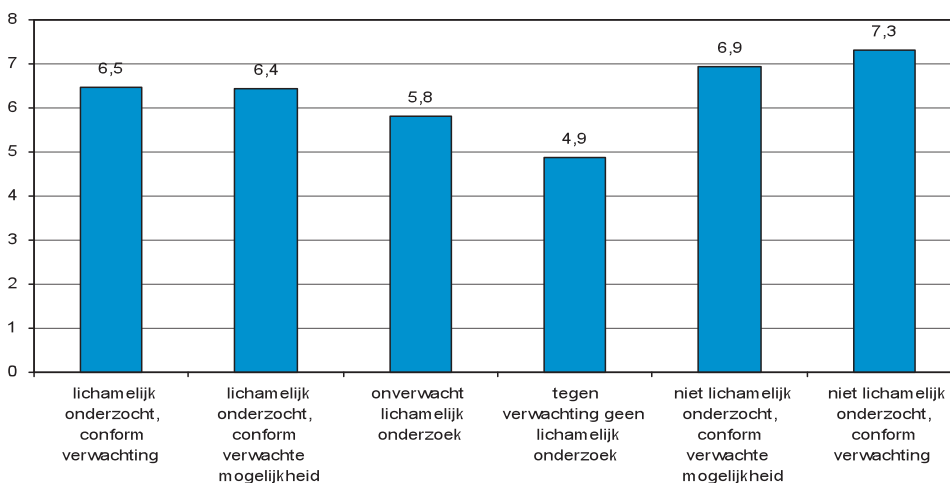
Ad 2. Klantverwachtingen bepalend voor klantwaardering

Voorgaande maakt ook duidelijk dat het niet uitkomen van de – al dan niet terechte – verwachtingen van de klant tot een negatieve waardering kan leiden. Een voor de klant teleurstellende uitkomst van een claimbeoordeling omdat hij is afgewezen voor de WIA of omdat hij gedeeltelijk arbeidsongeschikt is bevonden (WGA gedeeltelijk), uit zich in een hogere klacht- en bezwaarintensiteit (zie tabel 5.1).

Verwachtingmanagement is dan ook een essentieel onderdeel van klantgerichte dienstverlening en mede bepalend voor de klantwaardering. Niet alleen de klantverwachtingen rondom de uitslag van de claimbeoordeling zijn bepalend voor de klantwaardering, maar ook de klantverwachtingen rond andere acties of dienstverlening van de verzekeringsartsen spelen een rol in de klantwaardering.

We kunnen dit illustreren aan de hand van de klantverwachtingen rondom het lichamelijk onderzoek tijdens de claimbeoordeling¹⁰¹. De cliënten is onder andere gevraagd of ze een lichamelijk onderzoek kregen tijdens de claimbeoordeling en of ze dit ook verwacht hadden; en hoe ze de behandeling waarden.

Figuur 5.3 Laag rapportcijfer als verwachtingen over lichamelijk onderzoek niet uitkomen



¹⁰¹ Uit cliëntenmonitor betreffende klantgerichtheid van de verzekeringsarts en arbeidsdeskundigen tijdens de claimbeoordeling, Bureau AStri, 2007 en 2008.

Het blijkt dat onverwacht **wel** lichamelijk onderzoek vooral bij IVA-cliënten tot een laag rapportcijfer leidt. Onverwacht **geen** lichamelijk onderzoek gaat vooral bij cliënten die geen (volledige) uitkering krijgen samen met een laag cijfer. Dit laatste heeft waarschijnlijk te maken met de acceptatie van de uitslag. Juist de groep die het oneens is met de uitslag zegt vaak dat ze een lichamelijk onderzoek verwacht had, maar dit niet plaatsvond. Zelfs als de cliënt in de informatiebrochure heeft gelezen dat een lichamelijk onderzoek geen standaardprocedure is, kan hij - in zijn specifieke situatie - dit bij het achterwege blijven ervan wellicht interpreteren als een teken van onzorgvuldigheid. Deze uitkomsten illustreren het belang van verwachtingen en verwachtingenmanagement voor de klantwaardering. Ze maken ook duidelijk dat via meerdere kanalen uitgelegd moet worden wat de cliënt kan verwachten: niet alleen in een brochure, maar ook met een mondelinge uitleg van de afwegingen in de specifieke situatie van de cliënt.

Ad 3. Klanten met complexere problematiek stellen hogere eisen aan dienstverlening

Klanten met een complexere situatie met betrekking tot werk, gezondheid en de terugkeer naar de arbeidsmarkt stellen hogere eisen aan de dienstverlening en hebben extra aandacht nodig. De klachtenanalyse voor de WIA populatie (tabel 5.1) liet zien dat vooral klanten die gedeeltelijk arbeidsgeschikt zijn bevonden een hogere klachtintensiteit kennen. Deze klanten moeten werken naar vermogen, waardoor zij in een complexere persoonlijke situatie zitten. De situatie is het meest complex voor de mensen die minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn bevonden (en geen recht op compensatie hebben). Deze groep heeft dan ook de hoogste bezwaarintensiteit.

Uit een onderzoek in opdracht van de Stichting van de Arbeid¹⁰² naar de groep werknemers met 'minder dan 35% arbeidsongeschiktheid', ofwel de voor de WIA afgewezen klanten blijkt dat een belangrijke voorwaarde voor werkhervatting een (ervaren) goede gezondheid is. Deze klantgroep is bij de claimbeoordeling WIA arbeidsgeschikt bevonden; ze blijkt zelf echter een aanzienlijke belemmering te ervaren bij de terugkeer naar werk als gevolg van gezondheidsklachten.

Ook vanuit het klachtenpatroon van de WW populatie kan een zelfde conclusie getrokken worden. Tabel 5.3 laat de klachtintensiteit van de WW populatie meer in detail zien. Zoals we aan het begin van het hoofdstuk reeds geconstateerd hebben, is de klachtintensiteit van de totale WW populatie veel lager dan de klachtintensiteit van de arbeidsongeschikten populatie (zie ook figuur 5.1).

¹⁰² "Minder dan 35% arbeidsongeschikt: blijven werken of toch niet?", Onderzoek uitgevoerd door Regioplan Beleidsonderzoek in opdracht van Stichting van de Arbeid, januari 2007.

Tabel 5.3 Claimgerelateerde klachtintensiteit WW klantgroepen, 2007 en 2008 ¹⁰³	
Vaststelling Arbeidsmarktsituatie	Claimgerelateerde klachtintensiteit 2007 en 2008
Zelfredzaam, geringe tot afstand arbeidsmarkt	0,18%
Verminderd zelfredzaam, grotere afstand tot arbeidsmarkt	0,25%
Afgewezen voor WIA, minder 35% arbeidsongeschikt	0,42%
Samenloop met WAO	0,40%
Afwijzing WW	0,10%
Gemiddeld	0,20%
Totaal aantal bezwaren en klachten WW in 2007 en 2008:	744 (klachten)

Opvallend is echter dat binnen de klantgroep die een WW uitkering ontvangen, de klachtintensiteit voor bepaalde te onderscheiden groepen verschilt. Het is duidelijk dat degenen die vanwege gezondheidsproblemen voorafgaand aan de WW beslissing al eerder een claimbeoordeling voor de WIA gehad hebben, een hogere klachtintensiteit hebben. Klachten van deze groepen gaan voornamelijk over de communicatie en informatie van UWV richting de klant.

Ad 4. Interactie tussen professional en klant van groot belang

Uit de klachten- en bezwaaranalyses en mede op basis van ad hoc onderzoeken kan geconcludeerd worden dat de tevredenheid van de klant voor een belangrijk deel tot stand komt in de interactie met de professionals. In de interactie met de klant is bejegening een belangrijk aspect. Is bejegening in het algemeen al een belangrijk onderwerp, het krijgt nog extra gewicht bij klanten die met teleurstellende beslissingen worden geconfronteerd. Klachten van klanten die zijn afgewezen voor de WIA hebben vooral betrekking op bejegening-aspecten, namelijk in de zin dat men zich niet serieus genomen voelt (zie tabel 5.2). Zo'n teleurstelling door het feit dat klanten niet krijgen wat ze verwachtten of waar zij - gezien hun eigen perceptie van hun gezondheid - recht op menen te hebben, vergroot de perceptiedruk van het gehele (claimbeoordeling) proces. Klanten willen serieus genomen worden, ze willen gehoord worden, en ze willen het gevoel hebben dat er een goede en eerlijke procedure gevolgd is. Dan accepteren ze eerder beslissingen en volgen sneller aanwijzingen op.

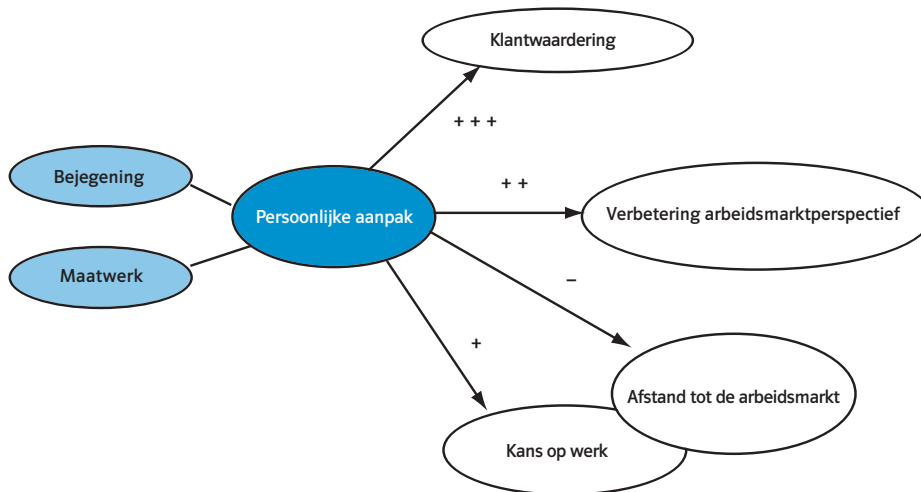
Verwachtingen van klanten leren kennen en managen gebeurt ook in de interactie met de professional. De interactie tussen professional en klant is niet alleen van groot belang in de klantwaardering, ook voor de effectiviteit van UWV handelen is het een niet te onderschatten factor. Onderzoek¹⁰⁴ onder WW klanten geeft dit aan. Persoonlijke aanpak, wat bestaat uit de door de klant ervaren maatwerk en persoonlijke aandacht door de professional, blijkt sterk te correleren met zowel de klantwaardering als met de door werkzoekende klanten aangegeven verbetering van hun arbeidsmarktpositie¹⁰⁵. Hoe meer de klanten een persoonlijke aanpak ervaren des te hoger is de klantwaardering van de dienstverlening en des meer geeft de klant aan baat gehad te hebben bij de verkregen ondersteuning. Een en ander is schematisch weergegeven in figuur 5.4.

¹⁰³ Op basis van ingediende bezwaren en klachten. Klacht- en bezwaarintensiteit zijn berekend door claimbeoordelingen WW, ingediende klachten en bezwaren op BSN-niveau te koppelen, zie verder UKV 2009-II

¹⁰⁴ Monitor re-integratie WW'ers, Regioplan 2007. Zie UKV 2007-IV en UKV 2008-I.

¹⁰⁵ Klanten vinden dat zij meer inzicht hebben gekregen op hun mogelijkheden werk te vinden, daarvoor nieuwe vaardigheden hebben geleerd, uit een isolement zijn gehaald, en zijn van mening makkelijker een baan te kunnen vinden. Als gevolg hiervan ervaren zij een kleinere afstand tot de arbeidsmarkt en verwachten vaker snel een baan te kunnen vinden.

Figuur 5.4 Hoofdeffecten persoonlijke aanpak in (re-integratie) dienstverlening



Tweederde (65%) van de klantwaardering met betrekking tot de dienstverlening door de professional, i.e. de werkcoach, wordt verklaard door de persoonlijke aanpak die de klanten hebben ervaren. Er is ook een duidelijke samenhang tussen persoonlijke aanpak en een door de werkloze werkzoekende klanten ervaren verbetering van hun arbeidsmarktperspectief. Er is een zwakke positieve samenhang tussen persoonlijke aanpak en de kans op het vinden van werk. Bovendien blijkt voor werkzoekende klanten met gezondheidsklachten en/of een negatieve gezondheid perceptie de invloed van de persoonlijke aanpak op het vergroten van de baankans aanzienlijk groter te zijn dan voor werkzoekende klanten zonder gezondheid gerelateerde problemen.

Met deze uiteenzetting van klantsignalen en de interpretatie daarvan heeft de organisatie al enige handvatten om de dienstverlening anders en beter in te richten. Maar het overzicht maakt ook duidelijk dat klantsignalen moeilijk te interpreteren zijn. Enerzijds komt dit door de veelheid van de signalen en anderzijds doordat signalen percepties van de klant weergeven, die gekleurd worden door de uitkomsten van de dienstverlening en de verwachtingen van de klant. In de volgende paragrafen gaan we verder in op deze beide aspecten van het leren van klantsignalen.

5.3 Klantsignaalmanagement en leren van klantsignalen

Om optimaal te kunnen leren van klantsignalen is een **consistent overall beeld** nodig van hoe de klant en zijn tevredenheid zich verhouden tot de dienstverlening van UWV. Dit is lastig omdat de verscheidene klantonderzoeken en de analyses van de klachten los van elkaar staan, en op verschillende wijze geanalyseerd en geïnterpreteerd worden.

De kunst is dus om de klantsignalen uit de verschillende bronnen en invalshoeken te 'managen'. Klantsignaalmanagement¹⁰⁶ is het strategisch inzetten van alle klantsignalen ten behoeve van het continu verbeteren van de dienstverlening aan de klant vanuit de optiek van de klant. Dit kan gedaan worden door de klantsignalen op een consistente wijze te ordenen en te

¹⁰⁶ "Klantsignaalmanagement, signalen strategisch inzetten", Zanna van Dun, Telecommerce, nr.9, 2007.

verzamenen, en deze integraal te analyseren. Verbetervoorstellen kunnen dan - met het oog op een hogere klanttevredenheid - gericht geformuleerd en geprioriteerd worden. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om het effect van de verbetervoorstellen te monitoren¹⁰⁷ (zie verder paragraaf 6.4 over het gebruik van deze kennis van de klant).

Vragen die bij klantsignaalmanagement een rol spelen zijn: Wat is het meest geëigende klantmodel om ongelijksoortige klantsignalen gelijkelijk te interpreteren? Wat is de relatieve impact van de verschillende elementen van het klantmodel op de tevredenheid en wat moet UWV als eerste verbeteren om de tevredenheid substantieel te verhogen?

Analyse voor de WIA klanten geven ons als antwoorden hierop:

1. Door een gevalideerd model van klantprincipes te hanteren kunnen klantsignalen op een consistente manier verzameld, geordend, geanalyseerd, en vooral geïnterpreteerd worden. Het meest geëigende model bestaat uit de klantprincipes bereikbaarheid & toegankelijkheid, persoonlijke aandacht, maatwerk, tijdigheid, en duidelijkheid.
2. Respect en het leveren van maatwerk hebben overall de meest impact op de tevredenheid. Maatwerk is een kritiek verbeterpunt. Het meedenken met klanten over oplossingen voor problemen, of over de toekomst van klanten en het geven van nuttige tips en adviezen zijn elementen van de dienstverlening waardoor de klanttevredenheid substantieel kan verbeteren.

Gevalideerd klantgerichtheidsmodel van klantprincipes

Om de klantsignalen te kunnen managen moet er een methode bedacht worden waarmee alle klantsignalen zo eenduidig mogelijk geordend en geïnterpreteerd worden. Als eerste is daarvoor een concretisering nodig van het begrip klantgerichtheid (zie box 5.1). Vervolgens moet op basis van deze operationalisering van klantgerichtheid een klantmodel voor klantgerichtheid worden ontwikkeld.

Klantprincipes als operationalisatie van klantgerichtheid

Elk van de dienstverleningsconcepten (klantvriendelijk, klantgericht, klantgestuurd) impliceert een aantal kwaliteitskenmerken waaraan de waardering van het dienstverleningsconcept afgemeten kan worden. Elk van deze kwaliteitskenmerken richt zich op een specifiek en herkenbaar onderdeel van de dienstverlening, bijvoorbeeld bejegening, of wachttijden, etc. Een aantal van deze componenten hangt zodanig samen dat zij een pijler van de dienstverlening vormen. Deze pijlers noemen we klantprincipes. Een klantprincipe is dus een samenhangend construct van elementen van de dienstverlening. Klantprincipes zijn het hoogste ordeningsniveau in het klantgerichtheidsmodel. Vanuit de wens om te leren van klant signalen is het vervolgens van belang dat deze geordend worden conform de klantprincipes.

In ketenverband (samenwerking tussen UWV, (voormalig) CWI en Divosa) is al een meetinstrument ontwikkeld dat uitgaat van klantprincipes¹⁰⁸. Vanwege stroomlijning van het Keten-klantgerichtheids-onderzoek en de verankering van het meetinstrument in de verschillende ketenorganisaties is besloten de oorspronkelijke keten-klantprincipes opnieuw te toetsen en te valideren. Dit is gedaan door middel van drie pilotmetingen; twee kwantitatieve metingen onder de WW en de WWB populatie en een zowel kwalitatieve als kwantitatieve pilotmeting onder de WIA populatie¹⁰⁹. De pilotmeting onder de WIA populatie komt verder in dit hoofdstuk nog aan de orde.

¹⁰⁷ Voor het optimaal leren van klantsignalen is het van belang dat ook de uitvoering, de professional, klantsignalen uit zijn dagelijks omgaan met klanten ophaalt en dat deze in de leer- en verbetercyclus meegenomen worden.

¹⁰⁸ Bereikbaarheid & Toegankelijkheid; Tijdigheid; Persoonlijke aandacht en inbreng; Houvast; Evenwichtige behandeling.

¹⁰⁹ De pilotmeting onder de WIA-populatie is niet onder regie van de keten werkgroep klantgerichtheid gebeurd, maar onder regie van UWV (K&S en Kenniscentrum UWV)

Figuur 5.5 geeft de vijf hernieuwde klantprincipes weer. Dit model van klantprincipes beschrijft dat UWW in de ogen van de klant klantgericht handelt wanneer informatie voor de klant bereikbaar en toegankelijk is, de dienstverlening tijdig en op de persoon is toegespitst, de klant weet waar hij aan toe is, wat hij van UWW kan en mag verwachten en als de klant correct en met respect bejegend wordt.

Box 5.1 Operationalisering klantgerichtheid

In de literatuur worden drie mogelijkheden genoemd om de dienstverlening aan de klanten in te richten¹¹⁰: 'klantvriendelijk', 'klantgericht' en 'klantgestuurd'. Deze drie dienstverleningsconcepten liggen in het verlengde van elkaar en zijn daarmee ook elkaars voorwaarde.

Zij geven de mate aan waarin een bedrijf of organisatie betrokken is bij haar klanten en welke invloed zij de klanten geeft op de inrichting van de organisatie.

Klantvriendelijk → Klantgericht → Klantgestuurd

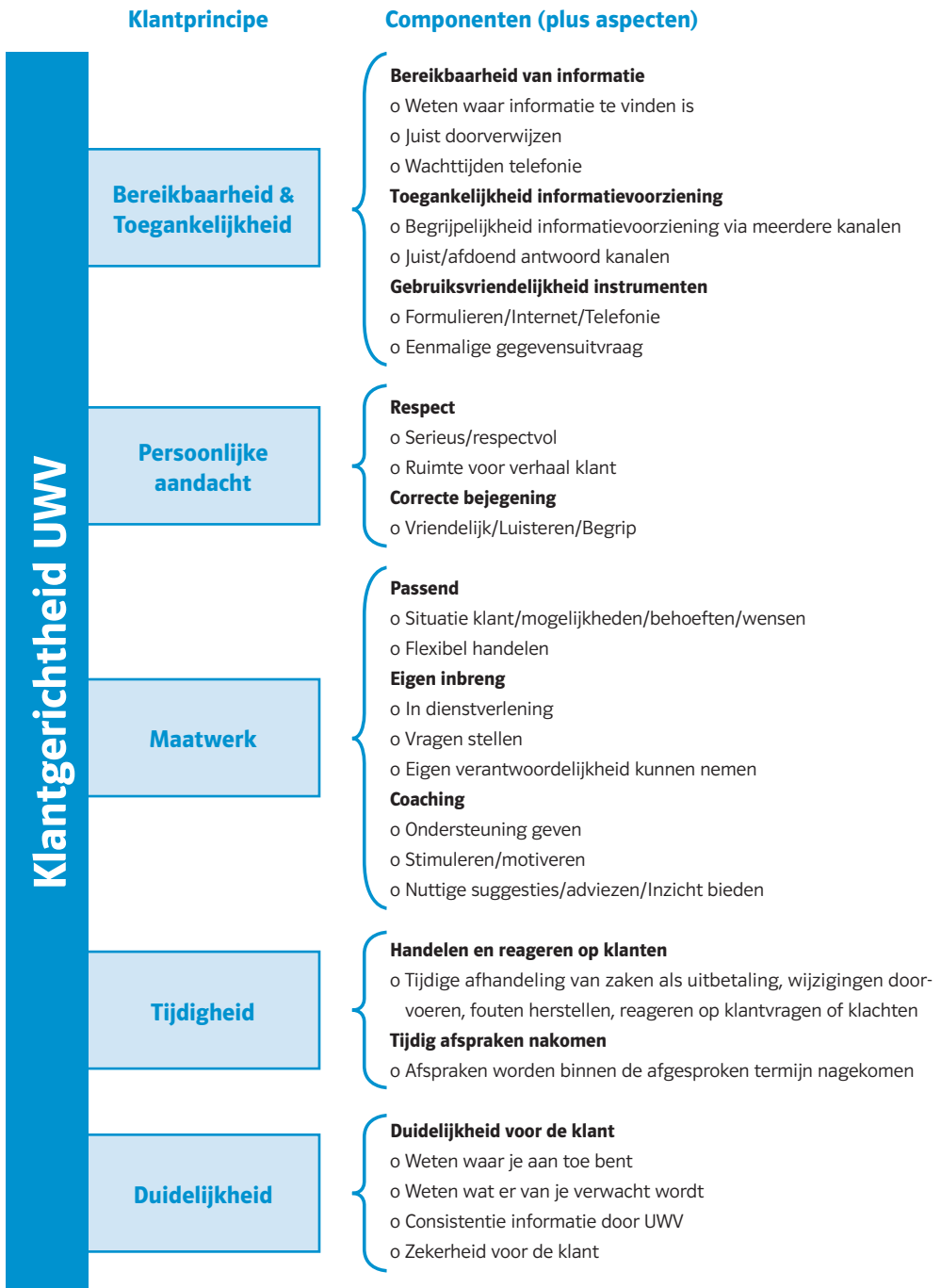
Een organisatie die vooral klantvriendelijk wil zijn, stelt zichzelf de vraag hoe de klant het best bediend kan worden. De proceskant van de dienstverlening is bij een klantvriendelijke opstelling het belangrijkste. Kwaliteitscriteria zijn onder meer: nette en respectvolle bejegening van de klant; korte wachttijden/doorlooptijden; een goedlopend afsprakensysteem; een beperkt aantal aanspreekpunten / persoonlijke aandacht; het tijdig bekendmaken van veranderingen in regels, wetten en procedures; representativiteit van gebouw en medewerkers.

Een klantgerichte organisatie heeft veel aandacht voor de kwaliteit van de dienstverlening. Het gaat hierbij niet alleen om 'het hoe' maar ook en vooral om 'het wat'. "Wat heeft de klant nodig en wat kan ik hem bieden?" De klantmanager is tegelijkertijd regisseur en coach. 'Het wat' kan gerealiseerd worden doordat de klantmanager zich inleeft in de klant, inhoudelijk veel kennis van zaken heeft en daardoor gerichte oplossingen kan aandragen. In een klantgerichte benadering wordt de klant actief betrokken bij beslissingen en bij het maken van plannen. Kwaliteitscriteria voor een klantgerichte organisatie zijn: dienstverlening sluit aan op de behoeften, vaardigheden en mogelijkheden van de klant; de klant krijgt ruimte voor eigen initiatief en inspraak; de klant heeft keuzemogelijkheden.

Klantgestuurd gaat weer een stap verder dan klantgerichtheid. Naast 'het hoe', en 'het wat' gaat het bij een klantgestuurde dienstverlening vooral om 'het wanneer'. Bovendien is in dit dienstverleningsconcept de klant zelf de regisseur. De klant bepaalt zelf wanneer hij welke diensten nodig heeft en heeft volledige verantwoordelijkheid. De rol van de klantmanager is in deze optiek de klant te adviseren en te ondersteunen bij de uitvoering van zijn plannen, waarbij de verantwoordelijkheid van het hele proces bij de klant ligt. De klant is dus in hoge mate zelfredzaam.

¹¹⁰ M. Klompé en M. van der Krogt: "Klantvriendelijk, klantgericht of klantgestuurd?"; *Sociaal Bestek* (6/2005), zie ook UKV 2006-I (en ook later uitgebrachte UKV'en).

Figuur 5.5 Schematische weergave klantprincipes en componenten



Relatieve impact van elementen dienstverlening op klantwaardering

Belangrijk voor sturing op klantgerichtheid is kennis over de relatieve impact van de verschillende elementen van de dienstverlening op de klantwaardering.

Vragen die daarbij spelen zijn:

Hoe groot is de verklaringskracht van het klantmodel?

Welke factoren van het klantmodel hebben de meeste invloed op de klanttevredenheid?

Wat moet UWV als eerste aanpakken om klanttevredenheid substantieel te verbeteren?

Wat leert het klantgerichtheidmodel ons?

1. Het klantgerichtheidmodel van de WIA klanten verklaart voor 64% de verschillen tussen WIA klanten in hun oordeel over de algemene tevredenheid met UWV. In klanttevredenheids-onderzoek is dit een relatief hoog percentage.
2. Voor de WIA populatie blijken 'respect' en het leveren van maatwerk de twee elementen die het meest bijdragen aan de klanttevredenheid.
3. Maatwerk is een kritisch verbeterpunt. Het meedenken met klanten over oplossingen voor problemen, of over de toekomst van klanten en het geven van nuttige tips en adviezen zijn elementen van de dienstverlening waardoor de klanttevredenheid substantieel kan verbeteren.
4. Er zijn hygiënefactoren, die aan een norm moeten voldoen; presteren boven die norm levert geen extra bijdrage aan de tevredenheid, presteren eronder des te meer een negatieve.

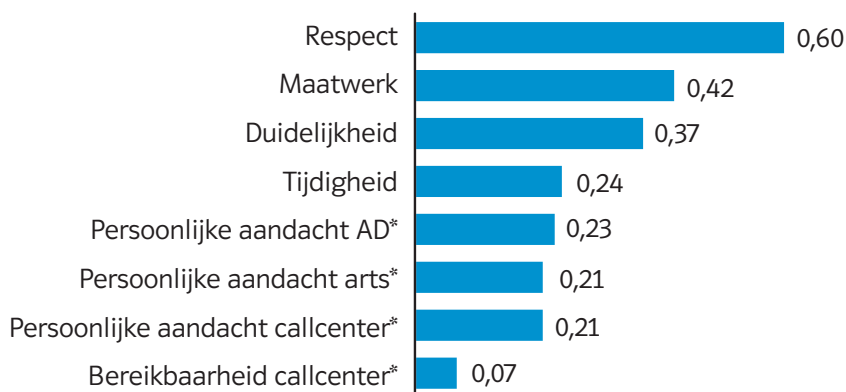
Ad 1. Verklaringskracht klantgerichtheidmodel WIA

Het klantgerichtheidmodel van de WIA klanten verklaart - zoals vermeld - voor 64% de verschillen tussen WIA klanten in hun oordeel over de algemene tevredenheid met UWV. Het model voor klantgerichtheid voor de WIA populatie blijkt tevens gelaagd te zijn. Dit betekent dat factoren die bijdragen aan de tevredenheid niet allemaal op gelijk niveau staan. Er zijn factoren die een sterke directe invloed op de tevredenheid hebben en er zijn factoren die meer een indirecte invloed, via andere factoren, op de klanttevredenheid hebben. De factoren tijdigheid en respect (onderdeel van persoonlijke aandacht) hebben een direct verband met klanttevredenheid van de WIA klanten.

Ad 2. Respect en maatwerk grootste effect op klanttevredenheid

Figuur 5.6 geeft de totale impact van de verschillende elementen die een rol spelen in de klanttevredenheid van de WIA populatie weer. Respect en maatwerk komen als de twee belangrijkste factoren naar voren die een (sterke) relatie hebben met klanttevredenheid. Deze twee factoren hangen samen. Door de gelaagdheid van het model kan maatwerk leveren samengaan met een (verhoogd) gevoel van respect. Dit betekent dat mensen serieus genomen willen worden en dat ze 'erkend' worden in hun problematiek of vervelende situatie. Dit gevoel van respect wordt versterkt als klanten ruimte en tijd gegeven wordt om hun situatie toe te lichten, als klanten menen dat de professional inhoudelijk op de hoogte is van de achtergrond van hun dossier, en als klanten de weerslag van hun verhaal, dat zij inbrengen in de dialoog met de professional, ook terug vinden in het vervolg (bijvoorbeeld de beslissing of de aanpak wat betreft begeleiding naar werk).

Figuur 5.6 Totale impact van factoren in WIA klanttevredenheid



* gecorrigeerd voor aantal klanten dat het kanaal gebruikt

Ad 3. Maatwerk leveren kritiek verbeterpunten; tijdigheid betaling en vriendelijkheid hygiëne factoren

Op basis van het (gelaagde) model, de impact van de verschillende aspecten op de totale klanttevredenheid en de tevredenheidsscores uit de pilotmeting onder de WIA, kunnen verbeterprioriteiten aangeduid worden. Maatwerk is een kritisch verbeterpunt voor de WIA populatie. Het meedenken met klanten over oplossingen voor problemen, of over de toekomst van klanten en het geven van nuttige tips en adviezen zijn elementen van de dienstverlening waardoor de klanttevredenheid substantieel kan verbeteren. Maatwerk heeft een hoge impact op de totale klanttevredenheid en de scores over de tevredenheid geven aan dat er genoeg ruimte is om dat te verbeteren. Respect en duidelijkheid zijn secundaire verbeterpunten. Dit wijst erop dat de sleutel tot het verbeteren van de klanttevredenheid voor een belangrijk deel in houding en gedragsaspecten van de medewerkers van UWV ligt. Dit zagen we ook al terug in een van de leerpunten uit eerdere analyses van klantsignalen (zie paragraaf 5.2).

Tabel 5.4 Overzicht prioriteit verbeterpunten klanttevredenheid WIA

	Totale WIA groep	Aanvullend voor re-integratie groep
Tijdigheid	Secundair	
Respect	Secundair	
Maatwerk	Kritisch	
Duidelijkheid	Secundair	
Bereikbaarheid KCC	Secundair	
Persoonlijke aandacht VA		Secundair
Persoonlijke aandacht AD	Sterk punt	
Persoonlijke aandacht KCC		Secundair
Eigen inbreng re-integratie		Sterk punt

Ad 4 Hygiënefactoren

Naast kritieke en secundaire verbeterpunten zijn er ook factoren aangeduid die als hygiënefactor beschouwd kunnen worden. Onder hygiënefactoren worden elementen van de dienstverlening verstaan die de klant als vanzelfsprekend ervaart. Wanneer deze hygiënefactoren niet aan een bepaald niveau komen, veroorzaken ze ergernis bij de klant en gaan ze meewegen in de klanttevredenheid. Dit betekent dat dergelijke hygiënefactoren aan een bepaalde norm moeten voldoen. Prestaties boven deze norm zullen geen extra bijdrage hebben aan het verhogen van de klanttevredenheid, maar onder deze norm zal het wel een groot - negatief - effect hebben op de klanttevredenheid. De belangrijkste onderscheiden hygiënefactoren zijn de bereikbaarheid, het uitbetalen van de uitkering en de vriendelijkheid van het personeel. Verslechtering van de bereikbaarheid, de tijdigheid van de betalingen en van de vriendelijkheid zullen - beneden een bepaalde norm - een extreme daling van de totale klanttevredenheid tot gevolg hebben.

Zowel uit de analyse van klantsignalen (zie paragraaf 5.2) als uit de pilot onder de WIA populatie wordt duidelijk dat de sleutel tot het verbeteren van de klanttevredenheid voor een belangrijk deel in houding en gedragsaspecten van de medewerkers van UWV ligt. Het leveren van maatwerk en het geven van duidelijkheid bijvoorbeeld vinden immers vooral op de werkvloer plaats in de interactie tussen klanten en medewerkers. De vraag is echter (hoe) wordt daar nu op gestuurd, of hoe kun je als organisatie je processen dusdanig inrichten dat daar structureel op gestuurd kan worden?

Dashboard klantgerichtheid

Om de sturing van de processen en dienstverlening met betrekking tot het optimaliseren van de klantgerichtheid en de klanttevredenheid te ondersteunen wordt een dashboard ontwikkeld. De gegevens over klantwaardering worden geordend volgens de beschreven klantprincipes. Door resultaten van klanttevredenheidsonderzoeken te relateren aan de geregistreerde feiten rond klantprocessen (zoals aantal vragen, klachten, duurgegevens, enz; noem dit klantprocesindicatoren) kan - als die volgens de lijn van dezelfde klantprincipes worden geordend - een relatie tussen klantwaardering en de processen worden geanalyseerd (zie verder paragraaf 6.4 over gebruik van kennis). Voor de WIA populatie hebben we in de afgelopen periode een dergelijk dashboard ingericht.

Een van de belangrijkste doelen van het dashboard is om met het oog op het verhogen van de klanttevredenheid verbeterloops in de dienstverlening aan te brengen. Daarbij is het wel van belang dat er energie en capaciteit op de juiste onderdelen van de dienstverlening ingezet wordt. Het dashboard moet daarom inzicht geven in de meest relevante factoren van de dienstverlening waarop klanten hun oordeel over de dienstverlening baseren. Daarnaast moeten we ook weten waar de prioriteit ligt met betrekking tot verbetering. Daaraan hebben de beschreven kwalitatieve en kwantitatieve analyses onder de WIA populatie belangrijke bijdragen geleverd.

5.4 Hoe klantsignalen te waarderen

De focus op klantgerichtheid brengt met zich mee dat klantonderzoek erg belangrijk is geworden. Om te bepalen of de klant¹¹¹ tevreden is over de dienstverlening is het niet voldoende om alleen te vragen naar feitelijke ervaringen met de dienstverlening, maar moeten we ook vragen naar zijn subjectieve oordeel (percepties) over de dienstverlening.

Maar hoe interpreteren we het oordeel van de klant over de dienstverlening? Het is lastig de uitspraken van de klant op hun juiste merites te beoordelen. Verwachtingen van de klant en uitkomsten van de dienstverlening (wel of geen baan, wel of geen uitkering e.d.) bepalen mede het oordeel van de klant, ook al heeft de dienstverlening geen volledige controle over met name de uitkomsten. De omgeving (waaronder de arbeidsmarkt en de wetgeving) is namelijk ook van invloed op de uitkomsten van de dienstverlening.

Het risico als klantonderzoek alleen ter verantwoording wordt gebruikt, is dat het leereffect minimaal is. Het optimaal van klantonderzoek kunnen leren vereist een andere strategie dan "een thermometer erin stoppen". Als het doel is om zoveel mogelijk van klantonderzoek te leren, is het van belang om als eerste stap de verwachtingen van klanten in beeld te brengen. Een mogelijkheid is om per klantproces een aantal focusgroepen en/of meerdere diepte-interviews te organiseren om na te gaan wat de klant van het proces verwacht en wat (welke onderdelen in het proces) hij belangrijk vindt. Gevoed door de bevindingen uit de focusgroepen en de diepte-interviews kan – binnen de kaders van de regelgeving – een klantproces vervolgens worden ingericht. Waar niet aan de verwachtingen van klanten kan worden voldaan, kan aan verwachttingsmanagement bij de klant worden gedaan. Dit kan zowel op individueel niveau (bij een intake) alsook door middel van publiekscommunicatie plaatsvinden.

Daarna zou kwantitatief perceptieonderzoek (in beperkte omvang) kunnen volstaan om continu te monitoren of de klant ook werkelijk tevreden is met het (opnieuw) ingerichte proces. Een juiste timing van onderzoek is daarbij belangrijk om de invloed van uitkomsten van de dienstverlening zo klein mogelijk te houden. Andere mogelijkheden om de invloed van uitkomsten te beperken of zo expliciet mogelijk te maken zijn: het doen van longitudinaal onderzoek om vragen over de uitkomsten van de dienstverlening en de attributie hiervan op te nemen in het onderzoek. Naast een beperkt aantal vragen is het aan te raden om aan de klant te vragen of hij eventueel bereid is om verder te praten (in een interview) wanneer zijn antwoorden op de vragen erg ontevreden zijn. Oftewel, biedt in de vragenlijst de mogelijkheid aan om de diepte in te gaan.

Als overige omstandigheden (bijvoorbeeld de arbeidsmarkt, wetgeving) hetzelfde blijven, kunnen cijfers over de klanttevredenheid voor en na verbeteringen in de dienstverlening vervolgens gebruikt worden om te monitoren of verbeteringen het gewenste effect hebben (benchmarking).

¹¹¹ Wellicht dat het spreken over "de klant" bij de lezer de indruk wekt dat wij uitgaan van het bestaan van een gemiddelde klant. Dit is niet het geval. Wij zijn ons ervan bewust dat de gemiddelde klant niet bestaat en hebben de keuze voor de klant in enkelvoud alleen gemaakt omwille van tekstuele helderheid.

Vragen naar feitelijke ervaringen versus percepties

Zoals in de voorgaande paragraaf beschreven is, zijn er allerlei signalen die gebruikt kunnen worden om te kijken hoe tevreden de klant is. Een klant kan bijvoorbeeld een klacht of een bezwaar indienen. Binnenkomende klachten en bezwaren zijn belangrijke signalen, maar zijn onvoldoende om een volledig beeld van de klanttevredenheid te krijgen. Tevreden klanten zullen geen klachten en/of bezwaren indienen. Bovendien biedt een klacht of een bezwaar de klant niet de mogelijkheid om constructieve suggesties over de dienstverlening te uiten. Om een meer volledig beeld van de klanttevredenheid te krijgen, wordt er onderzoek bij de klant gedaan. Klanttevredenheidonderzoek kan uiteenlopen van het vragen naar feitelijke ervaringen (*ervaringsonderzoek*) tot het laten waarderen van ervaren dienstverlening, oftewel het vragen naar percepties over de dienstverlening (*perceptieonderzoek*).

Een voordeel van het vragen naar feitelijke ervaringen is dat er minder ruimte voor interpretatie door de klant is. Als de vragen precies geformuleerd zijn en direct na een interventie of na interactie met de klant worden afgenomen, zullen de antwoorden in het algemeen in hoge mate overeenkomen met de dienstverlening zoals die werkelijk geleverd is. Dit is tegelijkertijd ook het nadeel van het vragen naar feitelijke ervaringen. Het is niet mogelijk om objectief te vast te stellen of de klant tevreden is. Alleen de klant zelf kan beoordelen in welke mate de feitelijk geleverde dienstverlening voldoet aan zijn verwachtingen (wensen). Dit is treffend verwoord door Peters¹¹²:

“The consumer perceives service in his/her own unique, idiosyncratic, end-of-the-day, emotional, irrational and totally human terms... there is no such thing as fact or reality. There is only what the customer thinks is reality.”

Een organisatie die klantgericht wil zijn, zal dus af moeten gaan op het subjectieve oordeel van zijn klanten¹¹³. Dat wil niet zeggen dat het vragen naar feitelijke ervaringen of het registreren van feiten niet interessant is. Juist als er serieus geluisterd wordt naar het oordeel van de klant over de dienstverlening is het belangrijk om te weten welke dienstverlening er precies geleverd is. Wordt er door de dienstverleners volgens de richtlijnen gehandeld?

Belang verwachtingen

Om te bepalen of de klant tevreden is over de dienstverlening moeten we dus vragen naar zijn oordeel over de dienstverlening. Maar hoe interpreteren we het oordeel van de klant? Wat zegt de klant eigenlijk over zijn wensen, en kan hij wel alles wensen? Dit raakt ook het eerder genoemde verschil tussen klant en burger. UWV heeft namelijk niet alleen te maken met de verwachtingen (wensen) van de individuele klant, maar ook met de geldende wet- en regelgeving die (als het goed is) het belang van de maatschappij als geheel dient. Het belang van een individuele klant komt helaas niet altijd overeen met het belang van de maatschappij.

¹¹² Lewis, B.R. (1989). *Quality in the service sector: A review. International Journal of Bank Marketing*, 7(5), 4-12.

¹¹³ Het is natuurlijk mogelijk dat de kwaliteit van een aantal aspecten van de dienstverlening voor de klant moeilijk te beoordelen is (bijvoorbeeld de medische keuring door een verzekeringsarts).

Een klant kan bijvoorbeeld heel graag willen worden omgeschoold tot concertpianist. De hoge kosten van de opleiding in combinatie met de uiterst geringe baankans maken deze keuze ongunstig voor de maatschappij als geheel. Wat gebeurt er als de klant de gevraagde scholing daarom niet krijgt? Leidt dit tot teleurstelling en een negatieve beoordeling van de dienstverlening? Het voorbeeld laat zien dat de verwachtingen van een klant (wat een klant denkt te krijgen en wat hij/zij wenst) een grote rol (kunnen) spelen bij het beoordelen van de kwaliteit van de dienstverlening door de klant. Het oordeel van de klant over de kwaliteit van de dienstverlening is het resultaat van een vergelijking van de ervaren dienstverlening met de verwachtingen van de klant^{114 115 116}. Niet uitgekomen verwachtingen van een klant en teleurstellingen als gevolg daarvan kunnen leiden tot een negatief oordeel over de dienstverlening, terwijl er mogelijk wel adequaat gehandeld is (i.e. in lijn met geldende wet- en regelgeving in het belang van de maatschappij). Het is dus belangrijk om te weten wat de verwachtingen van de klant(groepen) zijn, en waar deze kunnen of moeten worden bijgesteld.

Wat moeten we weten van verwachtingen

Het kennen van de verwachtingen van klanten is niet alleen een voorwaarde om aan verwachtingsmanagement te kunnen doen, maar biedt nog een ander voordeel. Inzicht in wat de klant verwacht maakt ook duidelijk wat voor de klant vooral belangrijk is om te verbeteren. Stel dat de kwaliteit van twee verschillende onderdelen van de dienstverlening matig is, maar dat verwachtingen van de klant over het eerste onderdeel laag en over het tweede onderdeel hoog zijn. In dat geval kan men het beste als eerste beginnen om de kwaliteit van het tweede onderdeel te verbeteren.

Door rekening te houden met zowel de verwachtingen als de percepties van klanten over de kwaliteit van de dienstverlening kan dus de prioriteit van verbetervoorstellen worden vastgesteld.

Het voorgaande maakt duidelijk dat kennis over de verwachtingen van klanten relevant is om een antwoord te krijgen op vragen waarvan nog weinig bekend is, zoals:

- In welke mate beïnvloeden de verwachtingen van de klant zijn oordeel over de dienstverlening? Hoe kunnen we hier (beter) rekening mee houden? Of hoe kunnen we de invloed van verwachtingen op het oordeel van de klant expliciet maken?
- Wat zijn de verwachtingen van de klant ten aanzien van verschillende onderdelen van de dienstverlening?
- Variëren de verwachtingen tussen klanten (segmentatie van klanten binnen of tussen klantgroepen)?
- Op welke wijze en wanneer kan of moet men aan verwachtingsmanagement doen?
- Wat is vooral belangrijk om te verbeteren (rekening houdend met de verwachtingen én de percepties van cliënten over de kwaliteit van de dienstverlening)?

¹¹⁴ Parasuraman, A., Zeithaml, V.A. & Berry, L.L. (1985). A Conceptual Model of Service Quality and Its Implications for Future Research. *Journal of Marketing*, Fall 1985, 41-50.

¹¹⁵ Philip, G., & Hazlett, S.A., (1997). The measurement of service quality: a new P-C-P attributes model. *International Journal of Quality & Reliability Management*, 14 (3), 260-286.

¹¹⁶ Rowley, J. (1998). Quality measurement in the public sector: Some perspectives from the service quality literature. *Total Quality Management*, 9 (2&3), 321-334.

Kwantitatief en kwalitatief onderzoek, van binnen naar buiten en andersom

BOX 5.2: Meten van verwachtingen met behulp van kwalitatief onderzoek

Focusgroepen

Het is aan te raden om meerdere focusgroepen te houden met ongeveer tien klanten per focusgroep. Deelnemende klanten moeten wel ervaring met de dienstverlening hebben. De focusgroepen dienen verder gestructureerd te zijn en bovendien gestuurd door een gespreksleider. Het is belangrijk dat er wordt doorgevraagd ("Waarom?") Om de verwachtingen en wensen van klanten zo goed mogelijk te achterhalen. Ondanks een kleine steekproef (het aantal deelnemende klanten) zijn de resultaten van verschillende focusgroepen vaak zeer consistent. Twee tot vier groepen zijn meestal voldoende om een terugkerend patroon te herkennen in de verwachtingen en wensen van klanten.

Diepte-interviews

Ook voor (individuele) diepte-interviews geldt dat het belangrijk is om goed door te vragen naar de achterliggende verwachtingen en wensen van de klant. Als ervaringen met de dienstverlening gevoelig liggen, is het verstandig om diepte-interviews door een onafhankelijke partij te laten afnemen bij de klant thuis.

Bij kwalitatief onderzoek en bij diepte-interviews in het bijzonder is er ook ruimte voor de emoties die een klant ervaart bij de dienstverlening. Behalve de emoties die klanten ervaren als gevolg van niet uitgekomen verwachtingen en negatieve uitkomsten van de dienstverlening, is het ook interessant om te weten welk gevoel klanten ervaren bij het proces van de dienstverlening (Customer Experience Management). Voelt de klant zich bijvoorbeeld "als een nummer behandeld" of juist serieus genomen? Belangrijke vragen hierbij zijn:

- Welk gevoel krijgt de klant van UWV?
- Welk gevoel zou de klant graag van UWV willen krijgen?
- Welke klantbeleving wil UWV bereiken?

Hoe kunnen we de verwachtingen van klanten in de toekomst onderzoeken? Er zijn grofweg twee methoden: kwalitatief en kwantitatief onderzoek (zie Box 5.2 en 5.3). Kwalitatief onderzoek heeft voordelen om de verwachtingen van klanten te onderzoeken. De reden is dat verwachtingen vaak a priori onbekend en complex zijn. Dit maakt het lastig om de verwachtingen van klanten met behulp van een vooraf vastgestelde vragenlijst te meten (kwantitatief onderzoek). Het risico is dat een organisatie bij het opstellen van de vragen zelf gaat bedenken wat de klant mogelijk verwacht en belangrijk vindt (en dus "van binnen naar buiten" werkt) in plaats van dit aan de klant te vragen ("van buiten naar binnen" werken). Het opnemen van open vragen in een vragenlijst kan dit enigszins beperken, maar het blijft een nadeel dat er niet kan worden doorgevraagd.

BOX 5.3: Meten van verwachtingen met behulp van kwantitatief onderzoek

Kwantitatieve vragenlijst

Een andere methode voor het meten van verwachtingen is een vragenlijst. Aangezien het onduidelijk is hoe de evaluatie van verwachtingen en ervaringen (percepties) bij klanten precies plaatsvindt, is er geen overeenstemming hoe de verwachtingen van klanten in een vragenlijst gemeten moeten worden. Kan de kwaliteit van de dienstverlening het beste worden bepaald door zowel de verwachtingen als de percepties van de klant apart te meten en hiertussen het verschil te berekenen (*verschilscores*) zoals dit wordt gedaan binnen het SERVQUAL model^{117 118}, door verwachtingen en percepties in directe vergelijking met elkaar te meten^{119 120}, of kan de kwaliteit van dienstverlening beter gemeten worden op basis van percepties alleen (*performance-based measurement*)^{121 122 123}? Dit is nog steeds onderwerp van discussie.

In het algemeen wordt geconcludeerd dat verschilscores een betere diagnostische waarde hebben ("Wat is vooral belangrijk om te verbeteren?"), maar dat percepties meer variantie van factoren zoals de "*overall service quality*" kunnen verklaren en dus beter het totaaloordeel over de kwaliteit van de dienstverlening voorspellen.

Het apart meten van de verwachtingen en percepties heeft als nadeel dat een vragenlijst langer is. Daar tegenover staat dat het in directe vergelijking met elkaar meten van verwachtingen en percepties erg verwarrend voor de klant kan zijn.

In kwalitatief onderzoek daarentegen heeft de klant optimaal de ruimte om zijn verwachtingen uit te spreken en kan er wel uitgebreid worden doorgevraagd. We kunnen de verwachtingen van klanten daarom beter onderzoeken met behulp van kwalitatief onderzoek zoals in focusgroepen en diepte-interviews.

In dit verband speelt ook nog de vraag: Wat voor verwachtingen willen we meten? Moeten "adequate" (minimum wat voor klanten acceptabel is) of "desired" (wat klanten wensen) verwachtingen gemeten worden, of allebei, zodat een "zone of tolerance"¹²⁴ bepaald kan worden?

¹¹⁷ Parasuraman, A., Zeithaml, V.A. & Berry, L.L. (1985). A Conceptual model of service quality and its implications for future research. *Journal of Marketing*, Fall 1985, 41-50.

¹¹⁸ Parasuraman, A., Berry, L.L. & Zeithaml, V.A. (1993). More on measuring service quality. *Journal of Retailing*, Spring 1993, 140-147.

¹¹⁹ Parasuraman, A., Zeithaml, V.A. & Berry, L.L. (1994). Moving forward in service quality research: Measuring different levels of customer expectations, comparing alternative scales, and examining the performance-behavioral intentions link. *MSI monograph*, September 1994, 94-114.

¹²⁰ Jain, S.K., & Gupta, G. (2004). Measuring service quality: SERVQUAL vs. SERVPERF scales. *Vikalpa: The Journal for Decision Makers*, 29(2), 25-37.

¹²¹ Cronin, J.J., & Taylor, S.A. (1994). SERVPERF versus SERVQUAL: Reconciling performance-based and perceptions-minus-expectations measurement of service quality. *Journal of Marketing*, 58, 125-131.

¹²² Philip, G., & Hazlett, S.A., (1997). The measurement of service quality: a new P-C-P attributes model. *International Journal of Quality & Reliability Management*, 14 (3), 260-286.

¹²³ Philip, G., & Stewart, J. (1999) Involving mental health service users in evaluating service quality. *International Journal of Health Care Quality Assurance*, 12(5), 199-209.

¹²⁴ Parasuraman, A., (2004). Assessing and improving service performance for maximum impact: Insights from a two-decade-long research journey. *Performance Measurement Metrics*, 5(2), 45-52.

Belang uitkomsten en omgevingsituatie

De uitkomsten van de dienstverlening zijn niet alleen afhankelijk van de geldende wet- en regelgeving, maar ook van andere, situationele factoren waar de dienstverleners geen invloed op hebben. Zo hangt het al dan niet succesvol re-integreren van een klant niet alleen af van een juiste begeleiding door de dienstverlener en de keuze voor een passend re-integratietraject binnen de mogelijkheden die er zijn, maar ook van de actuele situatie op de arbeidsmarkt. Ook de inzet en de werkhouding van de klant spelen een belangrijke rol bij de re-integratie van een klant; sommige van deze factoren zijn mogelijk nog enigszins te beïnvloeden door de dienstverlener. De dienstverlener heeft dus geen volledige controle over de uitkomsten van de dienstverlening. Toch kunnen de uitkomsten het oordeel van de klant over de kwaliteit van de dienstverlening kleuren.

Wanneer de klant niet krijgt wat hij wil (zoals een uitkering of een baan) kan dat leiden tot ontevredenheid en tot een negatieve beoordeling van de kwaliteit van de dienstverlening, terwijl er mogelijk wel klantgericht is gehandeld. Een voorbeeld hiervan is de relatie tussen de uitslag van de claimbeoordeling en de tevredenheid van de klant over het gesprek met de verzekeringsarts bij de WIA-populatie. Klanten die gedeeltelijk arbeidsgeschikt zijn verklaard zijn minder tevreden over het gesprek met de verzekeringsarts dan klanten die volledig arbeidsongeschikt zijn verklaard. Klanten die zijn afgewezen voor de WIA zijn het minst tevreden (zie paragraaf 5.2).

Daarnaast is bekend dat gunstige situaties (bijvoorbeeld het vinden van een baan) eerder aan eigen succes worden toegeschreven en negatieve situaties (bijvoorbeeld het voortduren van werkloosheid) eerder aan externe factoren, zoals een ontoereikende ondersteuning¹²⁵ ¹²⁶. Als de uitkomsten van de dienstverlening inderdaad invloed hebben op de waardering van de dienstverlening door klanten¹²⁷, zou dit dus een structurele onderwaardering van de kwaliteit van de dienstverlening tot gevolg kunnen hebben.

Kortom, de uitkomsten van de dienstverlening kunnen het oordeel van de klant over de kwaliteit van de dienstverlening om verschillende redenen flink beïnvloeden. Op dit moment is de omvang van dit probleem onduidelijk en wordt er bij het opzetten van klantonderzoek nog weinig rekening mee gehouden. In de toekomst willen we graag een antwoord krijgen op de volgende vragen:

- In welke mate kleuren de uitkomsten van de dienstverlening het oordeel van de klant over de dienstverlening? Voor welke onderdelen van de dienstverlening geldt dit in het bijzonder?
- Hoe kunnen we hier (beter) rekening mee houden? Hoe kunnen we de invloed van de uitkomsten op het oordeel van de klant beperken of expliciet maken?
- Hoe gaan andere organisaties met vergelijkbare problemen om (bijvoorbeeld ziekenhuizen met de uitkomsten van medische behandelingen op de tevredenheid van de patiënt, maar ook de Immigratie en Naturalisatie Dienst, de Informatie Beheer Groep of belastingdienst)?

¹²⁵ Weiner, B. (1980). *Human Motivation*. NY: Holt, Rinehart & Winston.

¹²⁶ Weiner, B. (1986). *An attributional theory of motivation and emotion*. New York: Springer-Verlag.

¹²⁷ Bloemer, J.M.M., De Ruyter, K., & Venetis, K. (1994). *Kwaliteit en tevredenheid in de dienstverlening: Kop, munt of een dubbeltje op zijn kant?*

BOX 5.4: Hoe kunnen we omgaan met de invloed van uitkomsten op de klanttevredenheid?

Een aantal mogelijkheden om ongewenste effecten van de uitkomsten van de dienstverlening op de klanttevredenheid te beperken of expliciet te maken is een juiste timing van onderzoek, het doen van longitudinaal onderzoek en vragen over de uitkomsten van de dienstverlening en de attributie hiervan op te nemen in onderzoek.

Juiste timing van onderzoek

Indien mogelijk kan een vragenlijst het beste kort na afloop van de dienstverlening worden afgenomen, nog voor de klant negatieve of positieve uitkomsten heeft ervaren. Bijvoorbeeld, het afnemen van een vragenlijst na het gesprek met de verzekeringsarts, maar vóór de definitieve uitslag, kan kleuring van het oordeel over de geleverde dienstverlening door een positieve of negatieve uitslag verminderen (de klant kan natuurlijk al wel een idee hebben gekregen van de waarschijnlijke uitslag). Dit geldt natuurlijk ook voor kwalitatief onderzoek, hoewel hier ook achteraf nog naar de achterliggende oorzaken van een oordeel van de klant kan worden doorgevraagd.

Longitudinaal onderzoek

Een andere, gedeeltelijke oplossing is om longitudinaal onderzoek te doen. Door de klant op verschillende momenten dezelfde vragen over de dienstverlening voor te leggen en tegelijkertijd belangrijke uitkomsten van de dienstverlening te registreren, kan onderzocht worden hoe uitkomsten het oordeel van de klant over de dienstverlening in grote lijnen beïnvloeden.

Vragen naar de uitkomsten van de dienstverlening en de attributie hiervan

Als het niet mogelijk is om longitudinaal onderzoek te doen, is het verstandig om in ieder geval vragen over de uitkomsten van de dienstverlening en de attributie daarvan (bijvoorbeeld op een schaal intern versus extern) op te nemen in de vragenlijst. Hoewel het niet mogelijk is om te achterhalen of de attributie door de klant terecht is, maakt dit het wel mogelijk om te zien of er verschillen in attributie zijn tussen klanten die positieve en negatieve uitkomsten ervaren. Bovendien kan onderzocht worden of en in welke mate de uitkomsten invloed hebben op het oordeel van de klant over de dienstverlening (door correlaties te berekenen).

Een kanttekening hierbij is wel dat moet worden opgepast met het trekken van conclusies, omdat er andere factoren kunnen zijn die aan de samenhang ten grondslag liggen (zoals bepaalde persoonskenmerken) die niet in het onderzoek zijn meegenomen. Het is daarom belangrijk om zoveel mogelijk andere, mogelijk verklarende factoren (bijvoorbeeld persoonskenmerken) in het onderzoek mee te nemen.

Rapportcijfers en Benchmarking

Een en ander betekent dat het zeer moeilijk is 'rapportcijfers over klanttevredenheid' met elkaar te vergelijken. De hoogte ervan is op zich al moeilijk interpreteerbaar. Het vergelijken van cijfers over de klanttevredenheid voor en na verbeteringen in de dienstverlening kan – als de overige omstandigheden hetzelfde blijven – wèl handig zijn om te monitoren of verbeteringen het gewenste effect hebben. Het vergelijken van rapportcijfers tussen diverse onderdelen van een organisatie (personen of vestigingen) of tussen verschillende organisaties is veel ingewikkelder, omdat de 'voor het overige vergelijkbaar' veronderstelling, daar veel moeilijker te hanteren is. Bij benchmarking, waar op een dergelijke wijze verschillende onderdelen of organisaties op een of meer onderwerpen worden vergeleken, speelt dat in hoge mate. Het goed en verantwoord corrigeren voor de relevante 'omgevingsverschillen' is daar de grote uitdaging; tussen verschillende bedrijven met verschillende taken nog meer dan tussen vestigingen van één bedrijf of personen binnen één bedrijf. Hier zijn nog de nodige kennisvragen te beantwoorden.

Dit alles neemt niet weg dat we nu al inhoudelijk veel van andere organisaties binnen het publieke of private domein kunnen leren. Belangrijke vragen hierbij zijn:

- Welke onderwerpen spelen bij andere enigszins vergelijkbare organisaties bij de begrippen klanttevredenheid en klantgerichtheid?
- Op welke wijze doen andere organisaties onderzoek naar de kwaliteit van hun dienstverlening en naar klanttevredenheid?
- Welke werkwijzen hebben andere organisaties geholpen om klantgerichter te worden ("best practices")? Zouden deze werkwijzen de dienstverlening van UWV ook kunnen verbeteren?

5.5 Slotopmerkingen

De tevredenheid van de klant is in de afgelopen jaren meer in de belangstelling gekomen. De vergrote aandacht voor de klant en zijn wensen zoals in dit hoofdstuk beschreven zijn slechts het begin van een ontwikkeling die zich in de komende tijd zal voortzetten. Vooral leren van de signalen en op grond daarvan de dienstverlening verbeteren zal de nodige studie vergen. Dat is verstandiger dan in een defensieve houding ieder signaal proberen uit te leggen als een bevestiging van het eigen gelijk. Met de implementatie van klantsignaalmanagement kan een belangrijke stap in het leren van klantsignalen gezet worden. Daarbij is het belangrijk om ook met een kritisch oog naar de sturing op dienstverlening te kijken. Met name de professionele rol van de uitvoerders op de werkvloer is daarin van belang.

Burgers worden steeds mondiger. De klanten van UWV ook, ondanks het feit dat uitkeringsontvangers veelal uit de zwakkere groepen van de samenleving komen. Belangrijk is om de ontwikkelingen in het maatschappelijk denken te blijven volgen. Wordt de trend van meer vraagsturing in de publieke dienstverlening verder doorgezet? In dat geval is het geëigende klantmodel voor publieke organisaties eerder een klantgestuurde dan een klantgerichte. Het dienstverleningsconcept 'klantgestuurd' speelt, gegeven de wet en regelgeving en de daaruit voortvloeiende taken van UWV, nu geen grote rol in de dienstverlening van UWV. De crux van een klantgestuurd dienstverleningsconcept is immers dat de klant de regisseur is en daarmee de dienstverlening van de organisatie bepaalt. Van de mondige burger wordt dan verondersteld dat hij een zelfredzame klant is die autonome beslissingen neemt op basis van keuzemogelijkheden in de dienstverlening. Maatwerk in de dienstverlening is dan geen eis van de politiek of wens van de klant meer, maar een gegeven dat de klant zelf inbrengt en vormgeeft. Gegeven de veronderstelling dat UWV veelal de iets kansarmere burger als klant krijgt die vaak niet voorop lopen qua zelfredzaamheid, zal het eerder een combinatie van de klantgestuurde en klantgerichte klantmodellen zijn.

Vraag is echter wat een (meer) klantgestuurd dienstverleningsconcept betekent voor een organisatie als UWV. Wat betekent meer vraagsturing voor klantwaardering; moet er dan op andere zaken gestuurd worden dan in een louter klantgerichte organisatie? Wat moeten de professionals dan kunnen en kennen, en hoe anders is dat dan wat ze nu kunnen en kennen? De (deels) nieuwe taken en wisselende rollen zullen ook nieuwe eisen stellen aan de kwalificatie van de professionals van UWV. Zij zullen in die situatie naast expert op het gebied van uitkeringen en begeleider / coach op het gebied van arbeidstoeleiding, handhaver, ook meer de rol van adviseur op (mogelijk) sector overstijgende problemen worden. De professional heeft dan een nog complexere taak, wat een nog complexere relatie tussen professional en klant met zich meebrengt. Antwoord op de vraag hoe het management van publieke organisaties hun professionals het beste kunnen aansturen om de kwaliteit van de dienstverlening te verhogen, zal de komende jaren nog urgenter worden.

5.6 Reflectie op klantaspecten

Reflectie: Naar een wederkerige uitvoeringspraktijk

Hans Bosselaar¹²⁸

5.6.1. Inleiding

In dit hoofdstuk geven twee onderzoekers van UWV een interessant en helder overzicht van de gegevens die UWV verzamelt van en over zijn klanten. Deze gegevens zijn volgens de auteurs wezenlijk voor de ontwikkeling van het dienstverleningsconcept van de organisatie; om klanten goed van dienst te kunnen zijn is het van belang te weten wat zij wensen en vinden. Uiteindelijk is het hoogste doel om een klantgerichte organisatie te zijn. Ook de vraag wat een klantgerichte organisatie is, wordt in het artikel helder beantwoord. Het gaat volgens de auteurs om een organisatie die handelt volgens de principes, bereikbaarheid & toegankelijkheid, persoonlijke aandacht, maatwerk, tijdigheid en duidelijkheid. Informatie over deze principes is van belang voor de ontwikkeling en afrekening van de klantgerichtheid van de organisatie. Een en ander impliceert de aanpassing van het verzamelen van klantsignalen; niet alleen inhoudelijk, maar ook organisatorisch. Dat wil zeggen: niet langer alleen bij de klant, maar ook bij de klantmanager en eventueel andere betrokkenen.

Het is een interessant (toekomst)beeld dat de onderzoekers schetsen. Daarbij hebben de onderzoekers oog voor twee mijns inziens belangrijke aspecten van het werk van UWV: het belang van het erkennen en betrekken van de subjectieve informatie van alle actoren bij het dienstverleningsproces en de noodzaak van de verdere ontwikkeling van de klantgerichtheid van de organisatie. In deze reflectie zal ik betogen dat de ontwikkeling van een klantgerichte organisatie inderdaad vraagt om het benadrukken van de subjectieve informatie van alle betrokkenen bij de uitvoering, vanzelfsprekend inclusief de klant, maar dat er betere oplossingen zijn dan een doorontwikkelde registratie van klantsignalen. Deze tijd vraagt om een wederkerige uitvoeringspraktijk.

De (on)bruikbaarheid van klantsignalen

In de afgelopen decennia was het efficiencyvraagstuk één van de centrale thema's bij de hervorming van de uitvoering in de sociale zekerheid. Onder meer door invoering van marktwerking moest meer zuinigheid in de sector worden gerealiseerd. Van managers werd verlangd dit proces te sturen, waarbij men vooral werd aangestuurd op de te realiseren en gerealiseerde output. Het is dit zogenoemde New Public Management (NPM) dat in de afgelopen jaren ook in Nederland de overhand heeft (gehad). In dit licht past een toegenomen aandacht voor allerhande managementinformatie, waaronder de informatie over de vragen, klachten en tevredenheid van de klant. Of zoals Van Thiel en Leeuw (2002) formuleren: "gelovigen in het NPM geven hoge prioriteit aan het meten van **output** en **outcome** met het doel nieuw beleid en management activiteiten op dit soort informatie te baseren"¹²⁹.

Ik ben het met de auteurs eens dat klantinformatie een bijdrage kan leveren aan de prestaties van de uitvoeringsorganisatie, maar de bijdrage moet niet worden overschat.

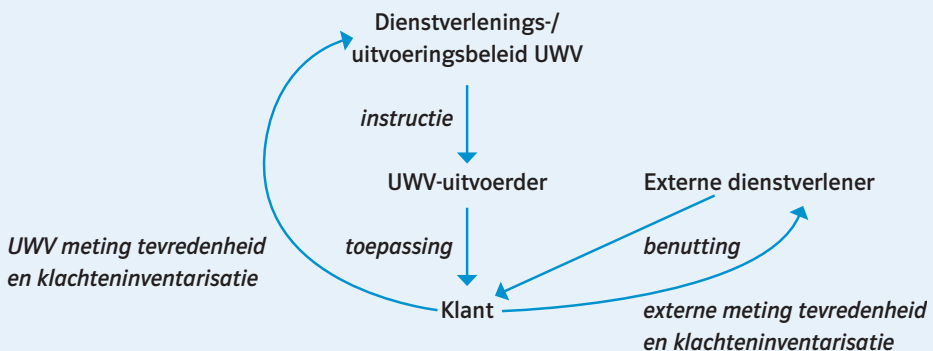
¹²⁸ Mr.dr. Hans Bosselaar is senior onderzoeker bij Meccano kennis voor beleid en academic manager van het onderzoeksprogramma *Governance of Activation* van de vakgroep bestuurswetenschappen van de VU.

¹²⁹ Thiel, S. van, en F. Leeuw, (2002); *The Performance Paradox in the Public Sector*, in: *Public Productivity and Management Review*, vol 25 (3), blz. 267-281. Vertaald uit het Engels door Hans Bosselaar.

Belangrijker is dat een goed informatiesysteem niet moet afleiden van de werkelijke doelen van de organisatie, hetgeen mijns inziens een niet te onderschatten risico is. In het geciteerde artikel van Van Thiel en Leeuw wordt uitgebreid ingegaan op de risico's van het meten van allerlei zaken. Zo geven ze, net als de auteurs van het onderhavige artikel, aan dat vaak niet duidelijk is wat precies wordt gemeten. Maar er zijn andere bezwaren. Zo kan een uitgebreid meetinstrument leiden tot een tunnelvisie bij het management (alleen gefocust op de te meten prestaties) en vernieuwingen frustreren.

Maar ook al worden de bezwaren van uitgebreide meetsystemen ondervangen, dan blijft er één groot knelpunt bij het inzetten ervan: de benutting van de gegenereerde kennis naar de uitvoeringspraktijk. Immers de verworven kennis moet eerst vertaald worden naar nieuw dienstverleningsbeleid, dat vervolgens moet worden overgedragen op en toegepast door honderden uitvoerders op de werkvloer, zoals de re-integratiecoaches of de verzekeringsartsen. Voeg hierbij het gegeven dat bij de uiteindelijke dienstverlening, naast de klant zelf, ook nog derden in het spel zijn, zoals de professionals van re-integratiebedrijven, dan wordt duidelijk dat het ontwikkelen van (extra) informatiestromen het risico in zich draagt het dienstverleningsproces te compliceren in plaats van te ondersteunen. Dit complexe informatieveld wordt in Figuur 5.7 schematisch weergegeven.

Figuur 5.7 Schematische weergave van de kennisstroom ten behoeve van de klant



Figuur 5.7 toont het proces om de kennis van en over de klant in te zetten in de uitvoeringspraktijk. Elke stap in dit proces draagt het risico van het verlies aan kwaliteit c.q. effectiviteit van de benutting van de verworven kennis in zich. Spaan en Van der Voort van der Kleij wijzen hier ook diverse malen op; bijvoorbeeld op het problematische karakter van maatwerkgerichte uitvoering. In deze reflectie ga ik daarom op zoek naar een alternatief, waarbij individuele interactie de basis vormt voor de kwaliteit en effectiviteit van de dienstverlening in plaats van kennis op basis van geaggregeerde data.

5.6.2 Naar een moderne uitvoering: de wederkerige uitvoeringspraktijk

In de laatste uitgave van 2008 van het wetenschappelijke tijdschrift *Bestuurskunde* geeft Duco Bannink (2008) een mooi overzicht van de evolutie van de uitvoering van publieke dienstverlening¹³⁰. Hij doet dit naar aanleiding van de publicatie van Bouckaert en Halligan (2008)¹³¹. Bannink schetst dat de huidige uitvoeringspraktijk¹³² veelal wordt gekenmerkt door het streven om verschillende doelstellingen tegelijkertijd te bewerkstelligen¹³³: a) zuinigheid, b) rechtvaardigheid en c) robuustheid. Het is aan de managers in de organisatie om de doelen te realiseren.

Het lijkt echter onmogelijk om deze drie doelstellingen tegelijkertijd te realiseren. De keuze voor meer efficiency brengt bijvoorbeeld een brede doelbereiking ten aanzien van de rechtvaardigheid mogelijk in gevaar. Zo is de afgelopen jaren met veel accent op efficiency de rechtvaardigheid en de robuustheid van de uitvoering onder druk komen staan. Denk bijvoorbeeld aan de financiële prikkels die gemeenten krijgen via de Wet Werk en Bijstand, waardoor veel sociale diensten de re-integratie van werkzoekenden met een beperkte afstand tot de arbeidsmarkt laten prevaleren boven die van de zeer moeilijk bemiddelbaren (zie Bosselaar e.a. 2007)¹³⁴.

Management(informatie)oplossingen zijn derhalve mogelijk niet adequaat bij vraagstukken waarbij doelen en belangen conflicteren. En dit laatste is juist kenmerkend voor publieke organisaties. Op terreinen met een complexe werkelijkheid, zoals re-integratie (met zowel een complexe inhoud als een complex veld van stakeholders) strijden de handelingsvrijheid van actoren en de beheersing van de uitvoering constant om voorrang. Bouckaert en Halligan stappen daarom af van het idee van management. Zij zien, zo schetst Bannink, "een beweging richting de subjectivering van performance en een daarbij behorende beweging richting continue interactie door verschillende typen actoren" (politiek, groepen belanghebbenden en uitvoerenden) over de prestaties die van de uitvoering van een regeling verwacht mogen worden¹³⁵.

Ik schaar mij achter de analyse van Bouckaert en Halligan. En, mijns inziens, kan en moet de door hen vereiste interactie op meso-niveau ook vertaald worden naar het microniveau, waarbij de klant, de casemanager van de uitvoerende instantie en eventueel de inhoudelijke professional samen zoeken naar een evenwicht in wat kan, wenselijk is en moet bij de uitvoering van de betreffende regeling.

¹³⁰ Bannink, D., (2008); *De cirkel rond, drie decennia management van performance, Bestuurskunde 2008 – 4, blz. 75-84.*

¹³¹ Bouckaert, G. en J. Halligan, (2008); *Managing Performances. International Comparisons, Routledge, London.*

¹³² Het gaat om het zogenoemde *new public management* waarin (markt)principes als efficiency en resultaatgerichtheid de belangrijkste de leidende principes zijn. Het is de keuze van de schrijver dezes om de uitvoeringspraktijk van UWV in deze reflectie als exponent van het NPM te beschouwen.

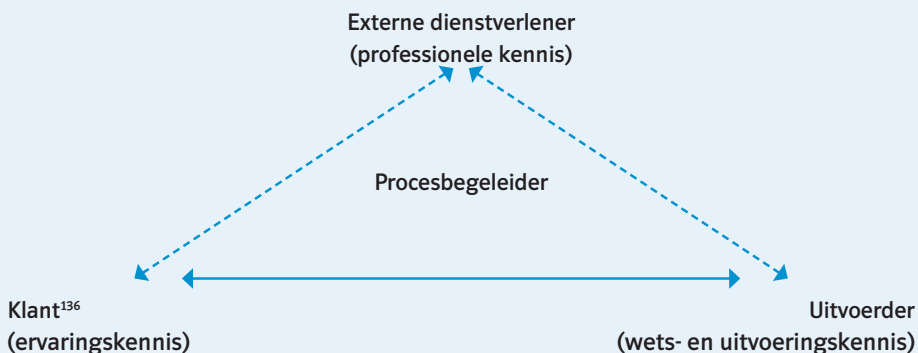
¹³³ Ten behoeve van de beantwoording van de vraag of de doelen daadwerkelijk bereikt worden, wordt de nodige informatie verzameld, zoals uit deze bundel blijkt.

¹³⁴ Bosselaar, H., D. Bannink, C. van Deursen en W. Trommel, (2007); *Werkt de WWB? Resultaten van de ontwikkeling van nieuwe verhoudingen tussen Rijk en gemeenten, Den Haag, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.*

¹³⁵ Bouckaert en Halligan wijzen op het belang van de terugkoppeling van performance management naar de sturende organisaties, zoals de politiek, cliëntenorganisaties en anderen. Dit valt buiten het bestek van deze reflectie. Uiteindelijk zal ook daar naar het evenwicht gezocht moeten worden tussen de gerealiseerde maatschappelijke resultaten en het proces van de uitvoering. De auteurs hechten dan ook grote waarde aan het zoeken naar een optimale verbinding tussen de uitvoerende instanties en de andere betrokken partijen als de politiek en organisaties van belanghebbenden. Zo verschuift de aandacht van het aanpassen detailleren, specificeren van het managementsysteem naar het open maken van het performance managementproces (Bannink 2008).

Dat betekent dat bij de uitvoering, binnen de kaders van de regeling, de casemanager en de klant gezamenlijk op zoek gaan naar de optimale uitkomst van het uitvoeringsproces, al dan niet ondersteund door een inhoudelijke professional. Om de dialoog c.q. het onderhandelingsproces te stroomlijnen kan een procesbegeleider hierin een belangrijke rol spelen. Zo vindt een efficiënte uitwisseling van objectieve en vooral subjectieve kennis plaats, zonder ingewikkelde en onduidelijke metingen over de beleving en de tevredenheid van de klant. In figuur 5.8 wordt een en ander gevisualiseerd.

Figuur 5.8 Schematische weergave kennisstroom in de wederkerige uitvoeringspraktijk



De geschetste praktijk tekent zich meer en meer af. Bijvoorbeeld bij de uitvoering van de IRO voor werkzoekenden en gedeeltelijk arbeidsgeschikten en het vergelijkbare PRB voor WWB-cliënten. Ook de praktijk rond pgb's in andere sectoren is een aanwijzing voor de behoefte aan alternatieven voor de 'harde' managementaanpak van publieke dienstverlening rond complexe vraagstukken als re-integratie en zorgverlening. Werkwijzen waarin ruimte is voor het zoeken naar evenwicht tussen de uiteenlopende doelen en belangen van de actoren lijken de toekomst te hebben. Het (leren) managen van dit proces is de uitdaging voor UWV in de komende jaren.

5.6.3. Behoeftte aan geaggregeerde kennis bij de wederkerige uitvoeringspraktijk

Met het doorvoeren van de wederkerige uitvoeringspraktijk wordt zowel het informatie- als het managementprobleem, zoals in het begin van deze reflectie is beschreven, teruggedrongen. Dit heeft ook consequenties voor de ondersteuning van de uitvoeringspraktijk met behulp van geaggregeerde data. In de wederkerige uitvoeringspraktijk zijn geaggregeerde klantsignalen immers niet langer voorwaardelijk om in individuele gevallen de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren. Immers de klantsignalen zullen op het niveau van de concrete uitvoering direct en niet ex post in het uitvoeringsproces op tafel komen, al dan niet met behulp van een procesbegeleider. Dat geldt trouwens ook voor de signalen van de casemanager of de in te schakelen professional.

¹³⁶ Klanten blijken bij gebruikmaking van PRB's behoefte te hebben aan een mogelijkheid om, buiten de relatie met de casemanager of inhoudelijke professional, feedback op hun eigen handelen te krijgen. Hiervoor kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt van de onafhankelijk arbeidsadviseur, een vakbondsconsulent of een andere onafhankelijke adviseur.

Dat betekent overigens niet dat er geen behoefte meer is aan kennis over de uitvoering. In de eerste plaats is kennis over de uitkomsten nodig, om deze terug te kunnen koppelen aan de politiek en de groepen en organisaties van belanghebbenden om hun doelen voor de komende tijd te formuleren. Daarnaast is informatie over het uitvoeringsproces nodig ten behoeve van de bedrijfsvoering. Tenslotte zal in de overgangsfase naar de wederkerige uitvoering veel kennis nodig zijn over de implementatie van de nieuwe uitvoering op cliëntniveau.

Al met al is er veel werk voor de kennisleveranciers om de klantgerichte uitvoering van de toekomst te helpen realiseren. Deze rol moet echter niet worden overschat; de 'managerial' benadering van de uitvoering heeft zijn beste tijd gehad.

Deel III

GEBRUIK van KENNIS

6. Gebruik van kennis

6.1 Werkaanbod en bedrijfsbegroting

Gerard Vlaanderen¹³⁷

Ramingen Kenniscentrum vinden gretig aftrek

In dit hoofdstuk staan we stil bij het gebruik van het product ramingen van het Kenniscentrum van UWV. Ramingen van klantenstromen worden vertaald naar ramingen voor werkstromen en die vormen weer de basis voor financiële ramingen, waar uiteindelijk de begroting op wordt gebaseerd. In rustige tijden is dit doorgaans een gestroomlijnd proces, met goed voorspelbare uitkomsten. Maar in tijden van crisis kunnen ramingen plots enorm aan belang toenemen, omdat de effecten ervan ook veel groter zijn. Dan worden ook verschillen tussen ramingsmodellen zichtbaar die in rustige tijden nauwelijks opvallen. Een crisis kan dan ook worden aangegrepen om te leren en methodieken te verbeteren. In de volgende alinea's staan we daarom vooral stil bij wat zich in de eerste maanden van 2009 afspeelde, toen de economische recessie Nederland in zijn greep kreeg.

UWV gevoelig voor economische ontwikkelingen

UWV kenmerkt zich als een anticyclische organisatie. Gaat het goed met de Nederlandse economie, dan zullen maar weinig burgers aankloppen voor een werkloosheidsuitkering. En dan liggen er volop kansen om vanuit de uitkering weer aan het werk te gaan. Valt de economie stil, dan stijgt het aantal werkloosheidsuitkeringen. En ook de gemiddelde uitkeringsduur loopt op, omdat de vraag naar arbeid zal afnemen. Nederland kende de laatste jaren een zeer krachtige economie. De kansen op werk waren zo groot, dat niet alleen het beroep op de werkloosheidswet gering was, maar ook de bestanden bij arbeidsongeschikten (de WAO en WIA samen) daalden. En zelfs de gemeenten meldden een verminderd beroep op de Wet Werk en Bijstand.

Hoogconjunctuur betekent voor UWV dat het werkaanbod terugloopt. En dus zijn er steeds minder medewerkers nodig. Gevolg is dat UWV – al sinds de oprichting in 2002 – een krimpende organisatie is. Niet alleen door de dalende volumes, maar ook door de succesvolle uitvoering van een pakket maatregelen om de efficiency te vergroten. Het personeelsbestand van UWV daalde tussen 2003 en 2008 al met meer dan 7.000 full time equivalenten (fte) en voor 2009 en 2010 staan substantiële personele dalingen op het programma (- 1.350 fte, respectievelijk - 1.800 fte). Voor de goede orde: het personeelsbestand van UWV bedroeg begin 2009 15.000 fte (exclusief de fte van fusiepartner CWI).

Vanaf eind 2008 voltrekt de omslag zich met grote snelheid. Onder druk van de uit de Verenigde Staten overkomende kredietcrisis slaat de economische stemming om en raakt ook Europa – en Nederland – in een diepe recessie. Sinds lange tijd zien we de werkloosheid weer oplopen. Omdat veel orderportefeuilles nog goed gevuld zijn, gebeurt dat aanvankelijk heel geleidelijk. De voorspellingen wijzen op een sterke groei van de werkloosheid in 2010. Het Centraal Planbureau moet zijn ramingen voor de economische groei enkele malen drastisch naar beneden bijstellen. De impact van de crisis is groot. Terwijl de politiek en sociale partners op zoek gaan naar een passend antwoord, ervaart UWV de verslechtering in de dagelijkse praktijk.

¹³⁷ *Strategisch Beleidsadviseur UWV*

Het aantal ontslagvergunningen loopt snel op en de aanvragen voor een werkloosheids-uitkering stromen binnen. Ter illustratie van de snelle en omvangrijke verandering die kenmerkend is voor deze recessie nemen we hier een deel van de raming op die het Kenniscentrum in april 2009 publiceerde. We zien tot en met 2008 een gestage daling van de werkloosheid terwijl in 2009 de omslag zich in alle hevigheid voltrekt en tevens fors doorwerkt in 2010.

Tabel 6.1		Prognose WW-volumina (x 1.000), mei 2009					
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
Aanvragen	371,0	306,8	299,4	467	633	648	
Afwijzingen	59,9	53,8	57,4	105	141	145	
Toekenningen	311,1	253,0	242,1	362	492	503	
Beëindigingen	369,8	311,2	262,3	313	388	469	
Lopend bestand	250,2	192,6	171,1	220	324	358	
Uitkeringsjaren	237,4	181,4	149,1	178	259	319	

Ramingen zijn cursief weergegeven

Om te kunnen beoordelen welke maatregelen UWW moet nemen is het zaak om de verwachte omvang van de werkloosheid in de komende periode zo goed mogelijk te kunnen ramen. Maar tevens is van belang vast te stellen wat we met die werklozen gaan doen. Alleen een uitkering verstrekken en verder maar wachten tot de vraag naar werk weer stijgt is één optie. Proberen te investeren in het oplossen van nog bestaande vacatures, vooral in sectoren die al jaren een structureel tekort kennen, zoals de zorg, defensie en onderwijs is een andere. Optie twee is veel arbeidsintensiever dan optie één. Voor een goede raming van de werkvoorraad is dus nodig dat we zowel de instroom kennen als het gewenste activiteitsniveau. Op basis van deze cijfers komt UWW tot de conclusie dat in 2009 en 2010 honderden fte extra nodig zijn om de instroomstijging te kunnen opvangen.

De hier genoemde personele mutaties zijn een illustratie van de invloed die de conjunctuur heeft op de bedrijfsvoering van UWW. Daaraan kunnen we verbinden dat UWW in hoge mate belang heeft bij nauwkeurige ramingen. De ramingen die het Kenniscentrum van UWW afgeeft – en die zijn gebaseerd op ramingen van het Centraal Planbureau – kunnen dan ook verzekerd zijn van een ruime belangstelling.

Ramingen UWW gericht op werkaanbod

UWW Kenniscentrum is niet de enige instantie die ramingen maakt. Ook de Ministeries van Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid gebruiken de CPB-cijfers voor hun ramingen. En iedere instantie doet dat met eigen doelstellingen. Voor SZW is vooral van belang zicht te krijgen op het totale beslag van de sociale zekerheid op de begroting. Daarbij spelen drie kostensoorten een rol, namelijk

- het bedrag dat voor de betaling van uitkeringen nodig is,
- de middelen om de re-integratie mee te bevorderen en
- de kosten voor de uitvoering.

Omdat veruit de grootste post wordt gevormd door de hoeveelheid geld die aan uitkeringen betaald moet worden, zijn de ramingen van SZW vooral gericht op het aantal mensjaren uitkering en niet zozeer op de bewegingen binnen dat bestand (in- en uitstroom). Immers voor het totale budget is het niet relevant of er in een jaar 1.000 burgers de uitkering verlaten als er ook weer 1.000 nieuwe bijkomen. Voor UWV echter betekent dit werk voor 2.000 klanten.

Bovenstaand voorbeeld illustreert dat voor UWV andere grootheden van belang zijn dan voor SZW. De ramingen van UWV zijn dan ook vooral gericht op de werkstromen, want die bepalen het benodigde uitvoeringsbudget. Dat blijkt ook uit de tabel die hierboven is opgenomen. Om de werkstromen in beeld te brengen is het van belang niet alleen de bestandsomvang te kennen, maar ook het aantal aanvragers (aantal beslissingen), de instroom en de uitstroom.

De effecten van de ramingen op het budget

Het uitvoeringsbudget van UWV wordt in hoge mate bepaald door de instroom en uitstroom en de mutaties tijdens het verblijf in de uitkering en slechts beperkt door ontwikkelingen in de kwaliteit van de dienstverlening. Om de stijgende werkloosheid te kunnen opvangen ontvangt UWV vanaf 2009 honderden miljoenen aan extra budget. Een hogere kwaliteit (bijvoorbeeld intensievere begeleiding) kan leiden tot een hogere prijs per product. Maar over de prijs per product wordt eigenlijk zelden gesproken. Die wordt – behoudens loon- en prijsontwikkelingen – als redelijk constant beschouwd. Het is op zich opmerkelijk dat de prijs niet als een beleidsthema wordt gehanteerd. Zo zou een interessante discussie te voeren zijn over de relatie tussen de rechtmatigheid en de prijs per product. Zelfde discussies zijn mogelijk bij thema's als doelmatigheid, klantgerichtheid en effectiviteit.

UWV is budgetverantwoordelijk voor de uitvoeringskosten, maar niet voor de kosten van de uitkeringen zelf. Daarop is de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aanspreekbaar. Dat is ook logisch, omdat beïnvloeding van die kosten voornamelijk via de weg van de wetgeving kan worden bereikt. Bovendien brengt verantwoordelijkheid voor de uitgaven ook een verantwoordelijkheid voor de inkomsten met zich – de premiehoogte dus – en dat is bij uitstek een politiek domein, omdat de hoogte van de premies mede het inkomensbeleid bepaalt. Denk nog maar eens terug aan de recente beslissing om werknemers voortaan geen WW-premie meer te laten betalen.

Box 6.1 De totstandkoming van productprijzen binnen UWV

UWV kent een aantal hoofdtaken die binnen de systematiek van costaccounting strategische producten worden genoemd. Zo kennen we bijvoorbeeld de producten: preventie, uitkeren, bemiddelen & re-integreren, gegevensbeheer, klantcommunicatie. Ieder strategisch product is opgebouwd uit een aantal tactische producten. Het strategisch product uitkeren kent onder meer als tactische producten: claim beoordelen, toekennen, muteren, beëindigen. Ieder tactisch product is op zijn beurt weer opgebouwd uit operationele producten. Daarvan kent UWV er honderden. Zo zijn alle activiteiten die samen de dienstverlening van UWV vormen, gedefinieerd in producten. Van ieder product is vastgesteld wat de productietijd is (normtijd) en tegen welk tarief het product tot stand komt. Het tarief bestaat voor ca. 70% uit loonkosten. Dat betekent dat producten waarvoor een beroep moet worden gedaan op hoog gekwalificeerd personeel, het duurst zijn. UWV heeft geen winstoogmerk, dus het tarief vertegenwoordigt de kostprijs. Bij de vaststelling van het uitvoeringsbudget wordt het tarief doorgaans als constante benaderd en het aantal producten als variabele.

Naast de kosten voor de uitkeringen – waarvoor de minister de eerst aanspreekbare is – en de kosten voor de uitvoering – waarover de uitvoeringsinstantie verantwoording aflegt – bestaat er nog een derde categorie kosten, de re-integratiemiddelen. De sturing op en beheersing van die kosten is een zeer actueel thema. De politiek maakt zich zorgen over de effectiviteit van de bemiddeling en re-integratie en wil dan ook zeker weten, dat de middelen die daarvoor worden ingezet doelmatig en doelgericht worden ingezet. Er kan op verschillende manieren worden gedacht over de verantwoordelijkheid voor de sturing op die kosten. Het ministerie heeft daarover recentelijk nog het volgende standpunt ingenomen: 'Het Ministerie van SZW stuurt UWV aan met een combinatie van open einde budgetten en het vastleggen van instrumenten en taken in wet- en regelgeving. In de jaarplancycclus geeft het ministerie UWV in de meibrief een richtbedrag voor de uitgaven aan re-integratietrajecten. Bij de uitvoering van het jaarplan stuurt UWV op het beheersen van het budget, maar over- en onderschrijdingen zijn toegestaan.'

Hiermee geeft SZW in feite een dubbel signaal af: we sturen wel, maar eigenlijk beschikken we niet over instrumenten om budgetbeheersing af te dwingen. Dit vergt enige toelichting. Het re-integratiebudget bestaat uit middelen die UWV kan inzetten om re-integratiedienstverlening in te kopen bij private re-integratiebedrijven. Denk dan aan vormen van trainingen, beroepskeuzeonderzoek, versterken van kennis en/of vaardigheden, en waar mogelijk concrete bemiddeling naar een vacature. Deze dienstverlening moet beschikbaar zijn voor iedere werkzoekende, werkloos of arbeidsongeschikt. Het is immers moeilijk voorstelbaar dat UWV aan het einde van een jaar aan een werkzoekende zou moeten vertellen dat er geen geld meer is voor een re-integratietraject. Als die uiterste consequentie niet mogelijk is, dan moet de conclusie wel zijn dat hier in feite sprake is van een voor de uitvoering open einde regeling. Dan maar geen budgettering? Dat zou mijns inziens niet het juiste signaal zijn. Met publieke middelen dient zuinig te worden omgegaan. Budgetbeheersing kan op verschillende manieren worden vormgegeven. De budgetverantwoordelijkheid kan laag in

de organisatie worden gelegd, waardoor professionals die deze middelen inzetten, worden uitgedaagd per geval de effectiviteit van het ingezette instrument te wegen en tevens te bekijken of goedkopere oplossingen mogelijk zijn. Op landelijk niveau zou kritisch moeten worden gekeken op de huidige relatie tussen inspanning en beloning van de re-integratiebedrijven in verhouding is. En ook kan bezien worden of de wijze van resultaatverantwoording door en resultaatfinanciering van de re-integratiebedrijven aangescherpt moet worden.

De mogelijkheden voor budgettering, budgetbeheersing en sturing van het re-integratiebudget verdienen het om nader te worden onderzocht. Hierbij merk ik wel op dat die instrumenten pas dan het gewenste effect kunnen sorteren als het toegekende budget realistisch is. Tot die conclusie kan pas worden gekomen als er tussen SZW en UWV overeenstemming is over de methodiek waarmee het benodigde budget wordt geraamd.

Samenwerking SZW en UWV leidt tot betere ramingen

Hiervoor werd geschetst dat SZW en UWV ieder vanuit een eigen perspectief ramen. Op dit moment wordt intensief overlegd en is er sprake van transparantie over en weer over de modellen en uitkomsten. Maar dat is niet altijd zo geweest.

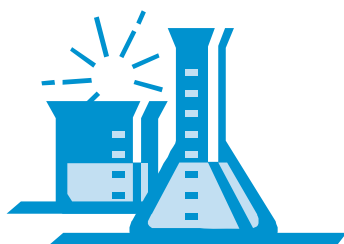
Het verschil in perspectief tussen SZW en UWV leidde enkele jaren geleden tot een stevige en fundamentele discussie tussen beide organisaties. SZW hield volgens UWV te weinig rekening met de effecten op het werkaanbod en UWV was volgens SZW niet transparant genoeg in zijn begroting en verantwoording. Het gebrek aan communicatie en vertrouwen over en weer cumuleerde toen UWV zijn begroting 2006 indiende, die enkele honderden miljoenen euro's hoger uitviel dan waar SZW op gerekend had. Met behulp van een externe adviseur werd een compromis bereikt over het budget, maar er was naast de incidentele oplossing ook een structurele aanpak nodig. Zowel de Raad van Bestuur als de top van het ministerie stelden vast, dat alleen door samenwerking SZW en UWV meer op één lijn zouden kunnen komen.

Medio 2006 werden op verschillende terreinen samenwerkingsprojecten gestart, die ook na een aantal jaren hun succes bewijzen. Zo wordt UWV in een vroegtijdig stadium betrokken bij de ontwikkeling van beleid en de vormgeving daarvan in wetgeving. Een nog steeds lopende programma van deregulering van wet en regelgeving heeft ertoe geleid dat de organisatiewet voor de sociale verzekeringen, de Wet Uitvoering Werk en In komen (SUWI) aanzienlijk is vereenvoudigd. Op het gebied van de planning en control werd het Laboratorium ingericht, een ontmoetingsplek voor de circa 25 specialisten op dat gebied binnen SZW en UWV.

Het Laboratorium kreeg na een inventarisatie van knelpunten 25 opdrachten mee. Zo was gebleken dat de Planning & Controlcycli van de Rijksoverheid en UWV niet op elkaar aansloten. Bij de overheid ligt het accent van het begrotingsproces in de eerste maanden van het jaar, als de Ministerraad het uitgavenkader voor het daarop volgende jaar vaststelt. Dat proces eindigt als de Voorjaarsnota is vastgesteld. Voorts schrijft de Minister van SZW aan UWV de zogenoemde Meibrief, waarin hij aangeeft wat de belangrijkste beleidsthema's zijn voor het volgende jaar en welk budget hij daarvoor beschikbaar stelt.

De Meibrief kunnen we beschouwen als het sluitstuk van het begrotingsproces van SZW. Maar voor UWV was de Meibrief nu juist het startpunt voor het opstellen van een begroting en het schrijven van een jaarplan. Voor UWV was dit een lastige positie, immers er werd een budget voor UWV vastgesteld, zonder dat UWV daar zelf enige invloed op had kunnen uitoefenen. Dit probleem hebben we opgelost door af te spreken dat het meerjarenbeleidsplan van UWV – tezamen met een meerjarige raming van de uitvoeringskosten – al in januari aan de Minister wordt aangeboden. Aldus kunnen de wensen van UWV doorklinken in het overleg over het uitgavenkader van de Overheid en uiteindelijk in het toe te kennen budget.

Een tweede knelpunt tussen SZW en UWV was dat de ramingen van UWV en SZW teveel uit elkaar liepen, waardoor de uitkomsten, zelfs bij gelijke invoer, grote verschillen lieten zien. Hier bleek ook duidelijk dat SZW en UWV elk vanuit verschillende belangen hun ramingen opstellen. SZW is verantwoordelijk voor het totaal aan sociale zekerheidsuitgaven. Het accent bij de ramingen van SZW ligt dan ook vooral bij ontwikkelingen van het bestand aan uitkeringsgerechtigden. Als dat in enig jaar gelijk blijft dan zullen ook de uitkeringslasten gelijk blijven. En dan is er ook geen aanleiding te veronderstellen dat de uitvoeringskosten erg zullen veranderen. UWV kijkt bij het ramen niet zozeer naar de ontwikkeling van het bestand, maar naar het aantal toekenningen en beëindigingen. Want niet het bestand op zich, maar de mutaties in het bestand bepalen de werkomvang van UWV. Dus ook bij een per saldo gelijkblijvend bestand kan het werkaanbod van UWV sterk fluctueren. Toen deze verschillen eenmaal helder waren, konden er betere ramingen worden opgesteld, die voor zowel SZW als UWV als basis voor het begrotingsproces konden dienen.



laboratorium SZW - UWV

Recent bleek dat er nog steeds verbetering mogelijk is in de volumeramingen. De door de economische crisis sterk gestegen instroom in de Werkloosheidswet leidde tussen SZW en UWV aanvankelijk tot verschillen in geraamde volumina. In overleg wordt gekeken naar het te hanteren ramingsmodel en de parameters die de uitkomsten bepalen. Er is nog geen sprake van één gezamenlijk model, maar er is een basis van onderling vertrouwen, waardoor verschillen besproken kunnen worden en kunnen leiden tot gezamenlijke conclusies.

Binnen UWV zijn ramingen Kenniscentrum leidend

We zien niet alleen verschillen tussen SZW en UWV waar het de ramingen betreft, ook binnen UWV lopen de belangen niet allemaal parallel. Ieder bedrijfsonderdeel kijkt vanuit het eigen perspectief naar de economische ontwikkelingen en vertaalt die naar zijn eigen

werkaanbod. Het spreekt voor zich dat het WERKbedrijf andere thema's belangrijk vindt dan de Divisie Uitkeren. En verschillen in raming kunnen ook leiden tot verschillen in budget. Het is daarom van belang intern de ramingen goed te stroomlijnen en door een onafhankelijke partij te laten verzorgen. Om dit te bewerkstelligen heeft de Raad van Bestuur uitgesproken dat de ramingen van het Kenniscentrum leidend zijn bij de toekenning van interne budgetten¹³⁸.

Invloed van veranderende corebusiness op de ramingen

De ramingen en ook de daarop gebaseerde financieringsmethodiek zijn inputgericht. De instroom van klanten bepaalt de hoogte van het budget. Hoe hoger de instroom, hoe meer geld. Dat is historisch verklaarbaar; de rechtsvoorgangers hadden immers als hun corebusiness het innen, beheren en uitkeren. Inmiddels is het innen overgegaan naar de Belastingdienst, is het beheren nog slechts een administratieve activiteit en is naast uitkeren het bemiddelen en re-integreren een nieuwe kerncompetentie van UWV geworden. Door de fusie tussen UWV en CWI per 1 januari 2009 is het belang van die taak nog verder gegroeid. Voor de uitkeringsfunctie is financiering op basis van de instroom en de uitstroom een goed bruikbaar instrument. Maar voor andere divisies kan dat anders liggen. Neem bijvoorbeeld het WERKbedrijf. Als die divisie zich zou voornemen om een deel van het zogenoemde slapend bestand te gaan activeren om weer aan het werk te gaan, dan biedt de inputfinanciering daarvoor geen ruimte. En zo heeft iedere kernfunctie binnen UWV zijn eigen werkstromen, die wel in belangrijke mate, maar niet uitsluitend bepaald worden door de volumes van in- en uitstroom van uitkeringsontvangers. Dat zou aanleiding kunnen zijn om na te gaan of meer differentiatie in de wijze van financiering van bedrijfsfuncties een effectieve en efficiënte bedrijfsvoering kan ondersteunen. Dat is alleen dan zinvol als daar per functie specifieke ramingen van de werkstroom, met een differentiatie van kosten (of moeilijkheidsgraad) van de te onderscheiden stromen, aan ten grondslag liggen.

6.2 Het Wajong dossier

Fred Paling¹³⁹

Kennis in de praktijk

Iedereen die werkzaam is binnen het publieke domein weet dat er een permanente noodzaak is om voor (nieuwe) maatschappelijke problemen (betere) oplossingen te vinden. Of het nu gaat om het formuleren van nieuw beleid of het sturing geven aan een uitvoeringsorganisatie, steeds moeten besluiten worden genomen over de aanpak van complexe problemen.

Vragen die een rol spelen zijn bijvoorbeeld:

- Wat is de oorzaak van het probleem?
- Wat zijn de belangrijkste onderliggende kenmerken?
- Hoe pak je het beleidsmatig aan?
- Welke interventies zet je in?

Bij het beantwoorden van dergelijke vragen speelt kennis een belangrijke rol. Of misschien: zou kennis een belangrijke rol kunnen of wellicht moeten spelen.

¹³⁸ Dit is analoog aan de rol van de onafhankelijke CPB ramingen voor de verschillende departementen.

¹³⁹ Directeur UWV bedrijfs onderdeel Arbeidsgeschiktheid

De praktijk is echter weerbarstiger. Kennis is niet altijd voorhanden. Zeker niet in die situaties waarin sprake is van nieuwe problematiek of een vraagstuk dat in het verleden weinig aandacht heeft gekregen. Wanneer kennis ontbreekt moeten toch besluiten worden genomen. Niet handelen is in veel gevallen politiek, maatschappelijk en/of ethisch ondenkbaar.

Kennis past bij rationele besluitvorming. Veel besluitvormingsprocessen in het publieke domein zijn echter niet louter rationele besluitvormingsprocessen. Voor problemen wordt niet per se de technisch best haalbare oplossing gezocht, maar vooral ook een oplossing die past in een bredere maatschappelijke context en veelal in een bepaalde ideologische visie op de samenleving.

Behalve op basis van kennis worden besluiten in de praktijk van alle dag ook genomen op basis van:

- intuïtie;
- ideologie, politiek overtuiging;
- kostenoverwegingen;
- gewoonten of ervaringen.

Ik wil aan de hand van het WAJONG dossier mijn persoonlijke ervaringen met de rol van kennis bij de besluitvorming in de beleidsbepalings- en uitvoeringspraktijk illustreren. Het gaat dan zowel om kennis over het probleem als om kennis over de oplossing van het probleem en meer in het bijzonder over kennis over de effectiviteit van interventies in het licht van de beoogde oplossing.

Het WAJONG probleem

In 2005 en 2006 ontstaan de eerste berichten over de zorgwekkende stijging van het aantal jongeren dat een uitkering in het kader van de wet WAJONG ontvangt en bij ongewijzigd beleid in de toekomst zal ontvangen. In die periode is de grootste aandacht voor de uitvoering van de herbeoordeling van WAO-ers en de invoering van de nieuwe WIA (2006) achter de rug. De wens om te komen tot een meer sobere en meer op participatie gerichte sociale zekerheid is aan een volgend issue toe: de groei van het aantal jong gehandicapten. De aandacht voor dit dossier groeit snel, vooral ook om dat tegelijkertijd het groeiend beroep op speciaal onderwijs, jeugdzorg en jeugd GGZ op de agenda komt. Er dreigt een tweede WAO drama zo valt voor het eerst te lezen in de krant.

Ook binnen UWV kent deze ontwikkeling zijn weerslag. De vragen die op ons afkomen - in die periode nog redelijk beperkt in omvang - roepen een aantal kennisvragen op:

- Waaruit bestaat de groei van het bestand, neemt de instroom toe, blijft de uitstroom achter?
- Waar komt de instroom vandaan, hoe is het bestand samengesteld qua leeftijd, diagnose etc.?

Vrijwel meteen werd duidelijk dat de aard van de in de UWV systemen vastgelegde informatie zodanig was dat die vragen niet bevredigend konden worden beantwoord. Er was nader onderzoek nodig. We besloten ons kenniscentrum een omvangrijk dossieronderzoek te laten starten. We wisten namelijk dat veel van de noodzakelijke informatie wel in de WAJONG dossiers was opgeslagen.

Politieke debat wacht niet op kennisontwikkeling

De ontwikkelingen in het vraagstuk wachtten echter niet op de uitkomst van dat dossieronderzoek. Als snel werd in het politieke debat en in de media de aandacht voor het vraagstuk van een almaar groeiende groep jongeren opgepakt. Er ontstond in zeer korte tijd een schrikbeeld van honderdduizenden jongeren die de komende jaren aan de kant van de maatschappij zouden komen te staan en veroordeeld zouden worden om tot aan het pensioen weggestopt te worden in een uitkering. De WAJONG praktijk werd neergezet als een doodlopende steeg. Zonder enige onderbouwing kon het beeld worden neergezet van een grote groep jongeren met onbenutte talenten die inactief thuis zitten te wachten tot iemand een keer iets doet. Het UWV als verantwoordelijk uitvoerder was passief, deed zijn werk niet etc.

We waren er van overtuigd dat dit beeld in meerdere opzichten ongenueanceerd was en stelden vast dat het niet strookte met de beelden die wij hadden uit de uitvoeringspraktijk en de vele gesprekken met vertegenwoordigers van de WAJONG groep. Bij het ontbreken van kant en klare kennis waaruit dit zou blijken is in een dergelijke situatie de verdachte echter schuldig tot het tegendeel is bewezen.

Het leverde onmiddellijk nieuwe kennisvragen op die in een tweede fase van het dossieronderzoek zouden worden meegenomen

- Hoe zit het met de participatiemogelijkheden van mensen in de WAJONG?
- Hoe zit het met de participatiegraad van WAJONGERS?

Ongeacht het antwoord op die vragen was er ook reeds behoefte aan kennis over:

- De mogelijkheden om instroom te voorkomen.
- De participatiegraad te vergroten.
- De uitstroom te bevorderen.

De wens c.q. noodzaak tot het formuleren van maatregelen volgde ondertussen zijn eigen traject. De vorming van beleid voltrekt zich vrijwel altijd langs een iteratief proces van kennisopbouw, meningsvorming en afweging van pragmatische en ideologische standpunten. Kennis is daarvoor een nuttige bouwsteen, maar zeker niet allesbepalend.

In de periode van hoogconjunctuur waarin we toen leefden droogde het werkaanbod voor private partijen voor het uitvoeren van onderzoeken, experimenten en re-integratietrajecten in de andere domeinen van de sociale zekerheid meer en meer op. Het beeld van een almaar oplopend bestand van mensen die aan het werk zouden kunnen en moeten, waar nog niets aan gedaan was en werd, en waar nog veel over onbekend was leverende voor veel partijen ook een aantrekkelijk perspectief op. Voor het uitvergroten van het probleem en het aanbieden van oplossingen was weinig behoefte aan kennisonderbouwing.

Kennisontwikkeling via dossieronderzoeken

In 2007 kon de eerste versie van het dossieronderzoek¹⁴⁰ worden gepubliceerd. Ik beveel het een ieder aan er kennis van te nemen. Uit de instroomanalyse blijkt onder meer dat:

- De instroom de afgelopen jaren inderdaad is toegenomen.
- De uitstroom is voorlopig kleiner dan de instroom (het duurt nog heel lang voordat degenen die vanaf 1976 in de regeling zijn ingestroomd de pensioenleeftijd bereiken, hetgeen een groot verschil oplevert met andere regelingen).
- Veel jongeren komen vanuit het speciaal onderwijs. De stijging in die onderwijssector verklaart een groot deel van de instroom.
- Een belangrijk deel van de extra instroom komt vanuit de bijstand. Met de invoering van de WWB is er de prikkel om mensen naar een voorliggende voorziening te verplaatsen. Het aandeel in de instroom loopt op van minder dan 10 naar meer dan 20% van de totale instroom in de WAJONG
- Veel jongeren hebben een psychische problematiek, een verstandelijke beperking of een combinatie daarvan.

Het tweede deel van het onderzoek¹⁴¹ laat zien dat:

- Een groeiend aantal jongeren in staat is om (op termijn) te participeren in (aangepast) werk.
- Het overgrote deel van de jongeren die kunnen participeren ook daadwerkelijk participeert of bezig is met een activiteit die moet leiden tot participatie (opleiding, re-integratietraject etc).
- Een deel van de jongeren tijdelijk niet in staat is om activiteiten te ondernemen.
- Het rendement van de ondernomen acties in termen van participatie in arbeid rond de 40% ligt en voldoende ruimte en derhalve ook noodzaak biedt tot verdere verbetering.

Er ontstaat nu een situatie dat de eerder ontbrekende kennis beschikbaar is. Deze laat een genuanceerd beeld van de geconstateerde problematiek zien.

Ondanks kennis toch veel ongenueanceerde beelden

In de media en politieke arena is echter het beeld vastgezet dat alle jongere met een beperking nu met een uitkering buiten de maatschappij worden gezet; worden afgeschreven. Het beschikbaar komen van kennis heeft hierop maar weinig invloed. Het oorspronkelijke beeld voldoet beter aan de behoeften van de verschillende betrokken spelers dan het meer genuanceerde beeld dat op kennis van zaken is gebaseerd. Ondanks de in ruime mate beschikbare kennis blijft tot op de dag van vandaag het oorspronkelijke probleemveld gehandhaafd. De beschikbare kennis wordt genegeerd, ontkend of terzijde geschoven.

Dit is helaas ook begrijpelijk. Voor het verkrijgen van voldoende draagvlak voor de overigens zeer noodzakelijke beleidswijzigingen heeft een digitaal probleembeeld (het gaat nu echt helemaal fout en straks gaat het echt beter) veel meer kans van slagen heeft dan een moeilijk te verkopen genuanceerd beeld. Daarbij speelt ook een rol dat de invloed van televisie, kranten etc. op de publieke opinie en daarmee de besluitvorming van de bestuurders (in alle lagen van de maatschappij) is toegenomen. De behoefte aan nuancering is hier gering. Degenen die hun boterham verdienen met het aanbieden van interventies zijn ook al niet gebaat bij nuances. Een groot probleemgebied dat nog volledig ontgonnen kan worden is immers de beste basis voor het verkrijgen van opdrachten.

¹⁴⁰ UWV Kenniscahier 07-1 De groei van de Wajonginstroom

¹⁴¹ UWV Kenniscahier 08-01: De participatiemogelijkheden van de Wajonginstroom

De vertegenwoordigers van de doelgroep zitten er meer verdeeld in: Een groot probleem krijgt meer aandacht en die aandacht is wenselijk zolang die zich maar niet vertaalt in ongewenste ingrepen in het bestaande systeem van rechten en plichten.

Extra aandacht vereist

Uit het onderzoek blijkt dat de afgelopen jaren al heel veel is verbeterd als het gaat om de arbeidsparticipatie onder deze groep jongeren en dat een fors deel van de stijging in de instroom geen netto groei is maar het gevolg van een verschuiving tussen WWB en WAJONG domein. De arbeidsdeskundigen (en verzekeringsartsen) van UWV spelen op basis van professionele kennis en ervaring zo goed mogelijk de rol van makelaar tussen de behoeften en wensen van de individuele WAJONGER en het uitgebreide en gedifferentieerde aanbod aan interventies die de arbeidsparticipatie moeten bevorderen.

Maar hoe dan ook, op basis van de meer genuanceerde uitkomsten van het onderzoek blijft het van groot belang dat extra aandacht wordt besteed aan de positie van (jonge) mensen die als gevolg van ziekte of gebrek een concurrentieachterstand op de arbeidsmarkt hebben (de WAJONG). Ook om aanvullende maatregelen te nemen. De boven genoemde vragen over:

- de mogelijkheden om instroom te voorkomen;
- de participatiegraad te vergroten;
- de uitstroom te bevorderen

zijn nog steeds uitermate relevant. De antwoorden liggen niet op de plank. Het vinden van antwoorden op deze vragen is ook niet eenvoudig. De vragen raken de domeinen van onderwijs, (geestelijke) gezondheidszorg en sociale zekerheid. Ze vragen om het snel en slim formuleren van een gemeenschappelijke kennisagenda.

Behoeftte aan afstemming in een woud aan nieuwe kennisprojecten

Er is in ons land een flinke kennisindustrie. Universiteiten en private onderzoeksinstituten en kenniscentra zijn in elk maatschappelijk domein actief. Deze organisaties hebben naast het bijdragen aan het oplossen van kennisvragen ook een eigen doelstelling: het in stand houden van het eigen apparaat. Dit leidt tot kennisconcurrentie en het ontbreken van het belang van zo'n gedeelde kennisagenda. Onderwerpen die een zodanig bestuurlijke belangstelling hebben dat er veel geld voor onderzoek beschikbaar is - zoals nu de WAJONG en aanverwante problematiek - kunnen worden voorzien van een veelheid van elkaar gedeeltelijk of volledig overlappende onderzoeken. Er wordt kennis gegenereerd op deelgebieden waarvoor al een veelheid aan kennis aanwezig is, terwijl op andere gebieden waar het voor beleid en uitvoering dringend gewenst om te kunnen beschikken over actuele en gerichte kennis nieuwe inzichten achterwege blijven. Zolang er onvoldoende kennis is om tot een evidence based aanpak van de participatiebevordering voor jongeren met een beperking te komen, hebben (commerciële) belangen, opvattingen, ideologieën vrij spel.

Op dit gebied is veel noodzaak tot kennisontwikkeling maar weinig gemeenschappelijk belang. Het vraagstuk is complex en kennisontwikkeling daarom ook moeilijk en duur. Er is hier nog veel te winnen. Een belangenloze instantie als UWV moet hierbij de kritische rol blijven spelen die ze nu heeft. Van belang is te blijven streven naar de aantoonbaar best

werkende oplossing en niet het faciliteren van degene die het hardste roept dat hij gelijk heeft. Dat vraagt een zekere mate van rust, standvastigheid en overzicht. Ruimte bieden voor alternatieve aanpakken en evalueren wat daarvan de resultaten zijn in termen van duurzame plaatsing in arbeid en die benchmarken met anderen lijkt voorlopig de beste oplossing om met de verschillende aanpakken om te gaan.

Verandering uitvoeringspraktijk in 2010

In 2010 gaan we voor de WAJONG onze uitvoeringspraktijk opnieuw inrichten. Daarbij maken we zoveel mogelijk gebruik van de inmiddels vergaarde kennis. Voor UWV spelen bij de beoordeling van onze eigen rol nog de volgende thema's:

- Is de uitvoering effectief (in welke mate wordt het beoogde doel bereikt)
- Is de (administratieve) last voor de WAJONGERS en Werkgevers niet onnodig groot (wat vinden zij van de dienstverlening)
- Is de uitvoering efficiënt (hoe ziet de verhouding tussen ingezette middelen en resultaat er uit)

Om de resultaten op die punten systematisch te kunnen monitoren is het zaak om bij de inrichting van de nieuwe uitvoeringspraktijk vooraf te bedenken wat je precies wil weten. Door dit kenniselement mee te nemen in de ontwikkeling van processen, procedures, registratie, formulieren etc. wordt geborgd dat het rapporteren van resultaten in ieder geval kan worden gebaseerd op feiten en dat resultaten gekwantificeerd kunnen worden. Dit heeft grote voordelen ten opzichte van het achteraf moeten verzamelen van resultaatgegevens op basis van dossieronderzoek en interviews. Vooral in de laatste geval gaan opvattingen weer een belangrijke rol spelen en blijft kennis steken op het niveau van: "vaak, soms, regelmatig, etc."

Meer dan in het verleden houden we systematisch rekening met de noodzaak om kennisontwikkeling en uitvoeringspraktijk van meet af aan met elkaar te verbinden. Het probleem van het te laat beschikbare hebben van noodzakelijke kennis zoals dat kenmerkend was bij de opkomst van het WAJONG vraagstuk moet zo in de toekomst zoveel mogelijk voorkomen worden.

Kennis in de beroepspraktijk van de professional

Het beleid in de sociale zekerheid wordt uitgevoerd door een veelheid aan professionals op het gebied van re-integratie, medische beoordeling en juridische beoordeling van rechten en plichten.

Deze professionals vertegenwoordigen een kennisdomein. Ze hebben hun kennis initieel meegekregen in hun beroepsopleiding vaak enige jaren geleden en houden hun kennis bij door het volgen van bijscholingen en het opdoen van praktijkervaring. Binnen de verschillende professies is op zich al voldoende ruimte voor verdere ontwikkeling van het zogenaamde evidence based werken.

Die ontwikkelingen binnen de professie versterken de onderverdeling in kennisdomeinen. Dat beperkt de mogelijkheden om op basis van die kennis eenvoudig vraagstukken te ontrafelen die over de grenzen van kennisdomeinen heen gaan. De problematiek van jongeren met beperkingen is bij uitstek zo'n vraagstuk dat zich niet houdt aan de grenzen tussen professies.

Probleem- of themagerichte kennisontwikkeling en de vertaling daarvan naar de verschillende beroepspraktijken is noodzakelijk om tot permanente vernieuwing van in de praktijk toepasbare kennis te komen. Een belangrijk vraagstuk daarbij is de acceptatie en internalisering van nieuwe kennis vooral als die van buiten het eigen vakdomein komt.

Daar waar kennis uit andere professies wel beschikbaar is, is een extra kennismangement impuls nodig om deze zo te ontsluiten en presenteren dat deze door verschillende soorten professionals te gebruiken is. Ook hier illustreert het WAJONG dossier de uitdaging die er nog ligt.

Ten slotte

Ook de inhoud van dit artikel is niet gebaseerd op systematisch verzamelde kennis. Het is de weergave van mijn gekleurde opvattingen over het gebruik van kennis in de praktijk. Die opvattingen zijn gebaseerd op mijn selectieve ervaringen binnen het domein van de sociale zekerheid. Er is echter nog weinig kennis over het gebruik van kennis. Ik hoop overigens wel met mijn bijdrage aan dit boek bij te dragen aan een meer systematische inzet van kennis in de formulering van nieuw beleid en het inrichten van de (professionele) uitvoeringspraktijk in de sociale zekerheid.

6.3 Bemiddelen en re-integreren

Anita Strockmeijer¹⁴²

Waarom heeft de re-integratiecoach het methodisch handelen nodig

Vanuit de politiek, de toezichhouders, de re-integratiebranche en de uitvoering is er in toenemende mate behoefte om te weten welk instrument werkt, voor wie, en onder welke omstandigheden. Een essentieel aspect in het proces van selectieve, op de klant toegesneden re-integratie is de diagnose. Diagnose is het oordeel van een re-integratiecoach over de re-integratieactiviteiten die op een bepaald moment het beste passen bij een specifieke klant. Veel mensen zijn op eigen kracht in staat werk te vinden. In die gevallen kan de meest passende oplossing zijn geen re-integratietraject in te zetten. Met name bij WW'ers waarvan drie op de vier binnen een jaar weer uit de uitkering stromen, is een belangrijke re-integratietraject te selecteren wie ondersteuning nodig heeft bij het zoeken naar werk en wie niet.

Re-integratiecoaches hebben een grote zelfstandige bevoegdheid bij het stellen van de diagnose en het te kiezen traject. Het is aan de beslisser om relevante informatie te verzamelen en op grond daarvan een oordeel te vormen over de manier waarop de cliënt het best is te begeleiden naar werk. Om dit proces van informatie verzamelen, ordenen en beoordelen te structureren is een handvat voor de re-integratiecoach ontwikkeld: methodisch handelen bij re-integratie.

Methodisch handelen is, in samenspraak met het Kenniscentrum en het Landelijk Coördinatiepunt Werk¹⁴³, neergezet in een denkraam van **beeldvormen**, **oordelen**, **besluiten** en **uitvoeren**, en biedt de re-integratiecoach een systematische, bewuste en resultaatgerichte werkwijze, waarmee hij voor zichzelf kan vastleggen en anderen kan informeren welke beelden, redeneringen, argumenten en activiteiten ten grondslag liggen aan bepaalde beslissingen om het doel (uitstroom of aan de slag met werk) te bereiken.

¹⁴² *Businessadviseur UWV WERKbedrijf*

¹⁴³ *Het Landelijk Coördinatiepunt Werk is als UWV werkgroep januari 2007 actief geworden met Ankie Koning als trekker. Met de invoering van Re-integratiecoaching werd de verandering ingezet van een procesgerichte naar een professionele klant- en resultaatgerichte organisatie. Door een afvaardiging van mentoren uit elk van de zes regio's ondersteunde het LCW deze belangrijke transformatie door de 'stuwende' kracht te zijn binnen de professionalisering van de coaches en het vak Re-integratie. LCW werd per onderwerp aangevuld met collega's uit andere disciplines.*

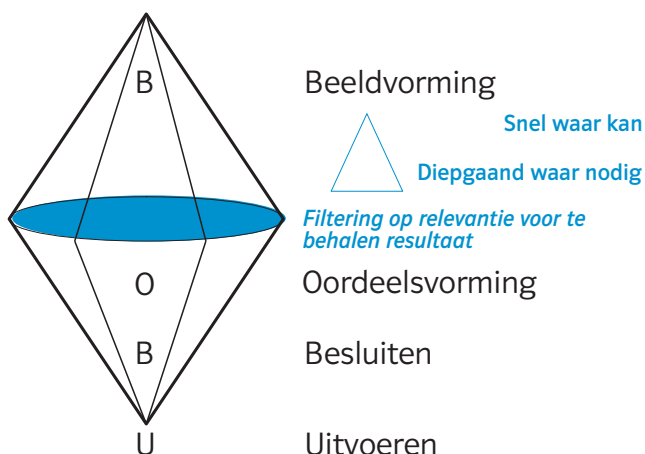
Met het methodisch handelen wordt een meerwaarde gezien ten opzichte van een in de loop der jaren ontwikkelde intuïtieve inschatting. Met het onderscheid tussen methode en intuïtie is uiteraard niet bedoeld te zeggen dat het professionele oordeel van de re-integratiecoach niet op systematische wijze tot stand komt. Wel wil het zeggen dat er geen gestandaardiseerde, expliciet gemaakte en gedeelde werkwijze is geformuleerd. Daarbij is het goed een misverstand uit de weg te ruimen van re-integratiecoaches die van mening zijn dat de 'standaardbehandeling' geen recht doet aan de unieke situatie van de cliënt. Voorop dient gesteld te worden dat het methodisch handelen niet ontwikkeld is om de besluitvorming van de re-integratiecoaches te vervangen, maar dat het een *hulpmiddel* vormt voor de re-integratiecoach bij zijn besluitvorming. Het biedt structuur en ook een vertrekpunt om - mede gevoed door ervaringen van de werkcoaches in de praktijk - in de lerende organisatie de werkprocessen en dienstverlening (continu) verder te verbeteren.

Hoe gebruikt de re-integratiecoach het methodisch handelen

Methodisch handelen bij re-integratie wordt door de re-integratiecoach als volgt toegepast: na een snelle *beeldvorming* waar kan, en een brede beeldvorming waar nodig, filtert de re-integratiecoach de kansen en risico's in relatie tot het te behalen resultaat, om tot een gewogen *oordeelsvorming* te komen. De *besluitvorming* samen met de klant is gebaseerd op vraaggerichte re-integratie en maximale effectiviteit van dienstverlening.

In de *uitvoering* maakt de re-integratiecoach zijn systematische, bewuste en resultaatgerichte werkwijze zichtbaar door de afspraken met de klant over re-integratie in de re-integratievisie op te nemen en is de re-integratiecoach zich bij de keuze van begeleiding bewust van de vier klanttypen: de zelfstandige klant (is ondernemend en flexibel waarbij de re-integratiecoach heldere kaders kan bieden om zelfstandig te werken), de kritische klant (is nieuwsgierig en veeleisend waarbij de keuzemogelijkheden kunnen worden beperkt), de zoekende klant (is berustend en niet gedreven waarbij structuur kan worden geboden en consequenties kunnen worden getoond) en de afwachtende klant (is autoriteitsgevoelig en gedisciplineerd en kan worden ondersteund door het bieden van regelmaat en aanmoediging).

Figuur 6.1 Methodisch handelen



Alvorens de re-integratiecoach het gesprek aangaat met de werkzoekende vormt hij zich een beeld uit de systeemregistraties en Anker.

Ankermodel

De eerste stap van methodisch handelen bij re-integratie is beeldvormen. Welke gegevensverzameling heeft de re-integratiecoach nodig om een beeld van de klant te krijgen om daarop de individuele dienstverlening te baseren?

Met medewerkers van het kenniscentrum is het Anker-model ontwikkeld. Het Anker-model is het resultaat van de ordening en analyse van jarenlange statistische gegevensverzameling onder WW-cliënten. Het vertrekpunt in de analyses is dat van een aantal objectieve, 'harde' kenmerken (leeftijd, sector, geslacht) gezocht is naar de samenhang met de kans op snelle werkherhvatting. Inderdaad bleken deze (combinaties van) kenmerken een zekere voorspellende waarde te hebben voor de kans op werkherhvatting. Ook bleken bepaalde combinaties van kenmerken samen voor te komen met specifieke belemmeringen en kansen bij de re-integratie.

De meerwaarde van het achterhalen van deze 'voorspellers' is dat bij nieuwe cliënten op grond van objectieve kenmerken op voorhand (dus aan de kop van het proces) een statistische inschatting is te maken van de kans op werkherhvatting en de specifieke belemmeringen en risico's die daarbij een rol kunnen spelen. Daarmee is niet gezegd dat die belemmeringen zich ook daadwerkelijk zullen voordoen: het gaat om een kans.

Anker bestaat uit een drietal 'statistische' en drietal 'professionele' toetsen.

Arbeidsmarkttoets: geeft een indicatie - in maanden - waarna iemand nog maar minder dan 30% kans heeft om binnen 1 jaar zelfstandig of via bemiddeling werk te vinden.

Toets Blijfrisico: geeft een indicatie - hoog/midden/laag - hoe groot het risico is dat iemand langdurig in de uitkeringssituatie blijft. Voor deze toets zijn twee perioden berekend, blijfrisico bij 6 en 12 maanden in de uitkering. Indien het blijfrisico laag is, zal een lichtere vorm van dienstverlening wenselijk zijn. Indien het risico groot is, zal een intensiever vorm nodig zijn.

Toets individuele re-integratieovereenkomst: geeft een indicatie - hoog/ midden / laag - hoe groot de kans is dat iemand met de inzet van een individuele re-integratie overeenkomst (iro) het werk hervat binnen één jaar na het begin van een traject.

Nalevingsbereidheidtoets: geeft in eerste instantie op grond van een set van specifieke kenmerken (risicoprofielen) aan hoe nalevingbereid iemand is. In een persoonlijk gesprek wordt vervolgens bepaald of een klant die op basis van risicoprofielen als minder nalevingbereid is gekenmerkt, daadwerkelijk een risico vormt. Bij twijfel over mogelijk fraude moet de UWV-afdeling Fraude Preventie en Opsporing worden ingeschakeld.

Motivatietoets: geeft op basis van houding, gedrag en presentatie aan hoe gemotiveerd iemand is.

WWB-toets: geeft op basis van leefsituatie, inkomen en vermogen een indicatie of een klant na einde WW mogelijk recht heeft op WWB. Er wordt geen controle uitgevoerd op juistheid van deze gegevens en er van uitgegaan dat de klant de vragen naar waarheid beantwoordt. Deze toets kan gebruikt worden om de samenwerking met de gemeentelijke sociale dienst te zoeken; de dienstverlening kan dan vanuit de WW door- of overgaan tijdens de WWB.

De input van de toetsten bestaan uit globale kenmerken en datzelfde geldt voor de uitkomsten. Die uitkomsten geven signalen in de vorm van een stoplichtmodel. Wat die signalen betekenen en wat ermee moet gebeuren, is de taak van de re-integratiecoach. De koppeling naar specifieke trajecten is de verantwoordelijkheid van de coach en moet in samenspel met de klant tot stand komen. Het Anker-model beperkt de re-integratiecoach dus niet in zijn discretionaire ruimte om zelf een afweging te maken.

In gesprek met de klant vormt de re-integratiecoach aan de hand van het model van Wanberg zich verder een beeld van de werkzoekende.

Model van Wanberg

Wanberg¹⁴⁴ e.a. hebben een multidisciplinair model beschreven waarin zowel persoonskenmerken als contextkenmerken zijn opgenomen welke mogelijk van invloed zijn op succesvolle werkhervatting. In het gesprek met de cliënt laat de re-integratiecoach deze kenmerken impliciet of expliciet de revue passeren.

1 Arbeidsmarkt	De vraag naar bepaalde soorten arbeidskwalificaties
2 Menselijk kapitaal	Het aanbod van bepaalde soorten arbeidskwalificaties
3 Sociaal kapitaal	Het netwerk van de klant voor zover ondersteund bij werk zoeken
4 Obstakels	Allerlei kenmerken en omstandigheden van de persoon en zijn omgeving die het vinden van werk bemoeilijken (inclusief gezondheidsproblemen)
5 Economische noodzaak	Financiële factoren die de kans op werk zoeken en werkhervatting beïnvloeden
6 Werkzoekgedrag	De intensiteit en doelgerichtheid van de zoekactiviteiten
7 Discriminatie	Oneigenlijke selectiecriteria van werkgevers

Pilot Voorspellers Werkhervatting

Welke risicofactoren zijn relevant voor werkloosheid. Voorlopige resultaten van het UWV¹⁴⁵ onderzoek laten zien dat werklozen die binnen drie maanden het werk hervatten, al aan het begin van hun werkloosheid een positiever beeld hebben over hun eigen kunnen bij het zoeken naar werk, dan werklozen die drie maanden later nog geen baan hebben. De snelle werkhervatters hebben meer zelfvertrouwen, een grotere arbeidsmotivatie, een hogere werkzoekintentie en een positievere houding ten opzichte van werkzoeken (zie ook hoofdstuk 2).

¹⁴⁴ Connie Rae Wanberg, Hough, L., & Song, Z. (2002). Predictive validity of a multidisciplinary model of reemployment success. *Journal of Applied Psychology*

¹⁴⁵ Zie paragraaf 2.1 en UKV 2009-I H.5, dat gebaseerd is op "Project Voorspellers voor Werkhervatting, rapportage 1, Stand van zaken na drie maanden", UWV Kenniscentrum, Rijksuniversiteit Groningen, Universitair Medisch Centrum Groningen.

Ook ervaren de werkhervatters (aan het begin van de werkloosheid) minder gezondheidsproblemen en belemmeringen bij het verkrijgen van werk. Naast de percepties die werklozen hebben speelt leeftijd nog steeds een heel belangrijke rol.

Na het inventariseren van systeemregistraties en Anker en een gesprek met de klant (met als leidraad het model van Wanberg), vormt de re-integratiecoach zich een eerste oordeel. In de oordeelsvormingfase filtert de re-integratiecoach de kansen en risico's op werkhervatting. De 'zachtere' morele oordeelsvorming in combinatie met de 'hardere' risicofactoren voor werkloosheid maken de beoordeling tot een gestructureerd maar ook dynamisch proces.

Wat mist de re-integratiecoach bij het methodisch handelen? Wat moet verder ontwikkeld worden?

UWV zet de laatste jaren in om te veranderen van een procesgerichte naar een professionele klant- en resultaatgerichte organisatie. De ontwikkeling van het methodisch handelen bij re-integratie als 'diagnosestelling' is daarbij een belangrijke schakel. Dat gaat uit van een goede diagnose aan de kop van het proces zodat de re-integratiecoach onderbouwd kan beoordelen of en zo ja welke ondersteuning nodig is om iemand zo snel mogelijk aan de slag te helpen.

De beleidsdoorlichting heeft voor de WW laten zien dat het effectief is wanneer UWV re-integratietrajecten selectief voor alleen uitkeringsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt inzet (zie ook de resultaten van effectiviteitsonderzoek zoals beschreven in hoofdstuk 3). Het overgrote deel van de WW'ers stroomt namelijk binnen een jaar na instroom weer uit. Wanneer werkloosheid echter langdurig wordt of dreigt te worden is ondersteuning bij de re-integratie nodig. Mensen die waarschijnlijk niet op eigen kracht aan de slag komen moet UWV zo goed en snel mogelijk selecteren en ondersteunen. Wachten met ondersteuning leidt voor deze groep immers tot een langere periode in de uitkering. Wel is het de vraag wat precies het optimale moment is van diagnose. En ook of deze niet moet volgen op een eerste concrete aanbod van een vacature. Wat is het effectiefste. Bovendien speelt het karakter van de actuele fase van de conjunctuur een rol, alsook de eventuele beperkende budgetten aan geld en arbeidskracht voor de bemiddeling en re-integratie. En als we een vorm van dienstverlening inzetten, wat is het effect van de ingezette dienstverlening? Dat vraagt om nadere kennis. Kennis die we kunnen en moeten gebruiken.

6.4 Klantbenadering

Alberto Vasconcellos¹⁴⁶

In hoofdstuk 5 “Klantaspecten” is klantsignaalmanagement en het leren van klantsignalen aan de orde gesteld. In deze paragraaf zal besproken worden welke activiteiten ondernomen worden om dit in de praktijk toe te passen en wat het tot nu toe heeft opgeleverd. Tevens zal een doorkijkje naar de toekomst worden gegeven.

UWV stelt de klant centraal in zijn dienstverlening. De recentelijk opgerichte bedrijfseenheid Klant & Service (K&S) past binnen de nieuwe en klantgerichte koers van UWV. K&S zorgt ervoor dat UWV breed het contact met de klant gemakkelijk, efficiënt en doeltreffend verloopt. Snel en goed geholpen klanten is daarbij het motto. De verschillende kanalen (internet, telefoon, post en balie) worden op elkaar afgestemd en K&S heeft tevens de taak om ervoor te zorgen dat klanten de dienstverlening vanuit de divisies als logisch en samenhangend ervaart. Daarnaast wordt er binnen K&S informatie verzameld en geanalyseerd waardoor UWV de dienstverlening permanent kan verbeteren.

De kennis die is opgedaan door het Kenniscentrum rondom klantsignalen en klantsignaalmanagement, zoals in hoofdstuk 5 is beschreven, is input geweest voor het project “**(We doen het samen) steeds beter voor de klant**”. Met het project wordt beoogd de lerende organisatie die UWV wil zijn gestalte te geven. Dit wordt gedaan door:

- Op basis van klantonderzoek, klantsignalen en analyses verbeterpunten ten behoeve van de uitvoering, de processen, systemen en middelen vast te stellen. De verbeterpunten te prioriteren (niet alles kan en hoeft), implementeren en monitoren op actie en effect (implementeren van klantsignaalmanagement).
- De bedrijfseenheid Klant & Service dusdanig verder in te richten dat de benodigde aanpassingen reguliere en standaard werkwijzen worden.

Klantsignaalmanagement kan worden gedefinieerd als het strategisch inzetten van alle klantsignalen ten behoeve van het continu verbeteren van de dienstverlening aan de klant vanuit de optiek van de klant. Om klantsignaalmanagement optimaal vorm te geven zijn er binnen het project “**(We doen het samen) steeds beter voor de klant**” drie onderdelen onderscheiden:

1. Inbedding van de verbetercirkel in de lerende organisatie. Een lerende organisatie zal continu verbeteringen moeten doorvoeren in de dienstverlening via een leer- en verbetercirkel. Hierbij behoeft het opstellen en prioriteren van verbetervoorstellen, het doorvoeren van verbeteringen en het monitoren van de effecten op klanttevredenheid aandacht.
2. Dashboard Klantgerichtheid. Dit Dashboard geeft de stand van zaken weer als het gaat om de klanttevredenheid en geeft aan waar de prioriteit moet worden gelegd van de onderdelen die in de ogen van de klant verbeterd moeten worden.
3. Het verder benutten van de gegevensrijkdom binnen UWV. Binnen de divisie K&S houdt de stafdienst Business Control & Kwaliteit zich bezig met nadere data-analyses op de gegevens van UWV om input te geven voor verbetervoorstellen.

Deze 3 onderdelen worden hieronder verder toegelicht.

¹⁴⁶ Bedrijfseconomisch adviseur UWV, bedrijfs onderdeel Klant & Service

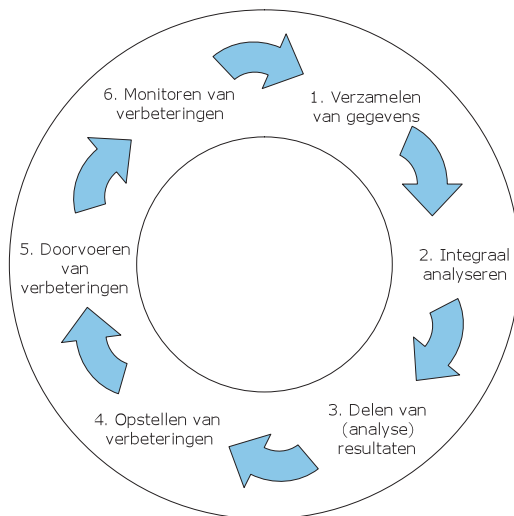
6.4.1 Inbedding van klantsignaalmanagement in K&S (en UWV) Zo volledig mogelijke analyse, alle signalen op één plaats bijeen

Als je wilt bereiken dat alle signalen gebruikt worden en tot verbeteracties kunnen leiden, dan moet je borgen dat zowel kwalitatieve als kwantitatieve signalen op één plek samenkomen. Sommige klantgegevens worden structureel verzameld, maar ook incidentele gegevens zoals bijvoorbeeld de resultaten van een kwalitatief klantonderzoek of ervaringen uit het veld moeten meegenomen worden. De leer- en verbetercirkel is in figuur 6.2 weergegeven.

Van analyse naar actie

Aleen het benoemen van verbeteracties is niet genoeg, het gaat om actie. Belangrijke aandachtspunten voor K&S daarbij is: hoe zorgen we dat er goede ideeën en oplossingen aangedragen worden? Wie bepaalt welke verbeteracties prioriteit hebben? Zijn de op verschillende plaatsen te nemen verbeteracties onderling consistent (in ieder geval niet conflicterend)? Sommige verbeteracties kunnen vanuit de klant wel wenselijk zijn, maar zijn in de praktijk te onrealistisch, wettelijk niet geoorloofd, duur of arbeidsintensief. Welke punten pakken we op en welke laten we liggen? Wie bepaalt dat? Wie moet de verbeteracties uitvoeren? Wie zorgt dat ze (consequent) uitgevoerd worden door de hele organisatie heen? De medewerkers klantregie en districtmanagers van K&S hebben daarin een belangrijke rol.

Figuur 6.2 Leer- en verbetercirkel



Samenhang en synergie binnen de leer-verbetercyclus

Bij de uitvoering van de leer-verbetercyclus zijn verschillende disciplines betrokken. Zo zorgen (business-)analisten voor de analyse van klantsignalen, zijn inhoudsdeskundigen belast met het opstellen van verbeteringen, moeten de districtmanagers en medewerkers klantregie van K&S de verbeteringen doorvoeren, en monitoren (business) controllers het effect van de verbeteracties. Het is dan ook een aandachtspunt dat deze disciplines in samenhang functioneren en elkaar onderling versterken.

6.4.2 Klantgerichtheid UWV

Om de sturing van de processen en dienstverlening met betrekking tot het optimaliseren van de klantgerichtheid te ondersteunen wordt een dashboard ontwikkeld. Het doel van het Dashboard Klantgerichtheid is om de effectiviteit van UWV met betrekking tot de klantwaardering te vergroten door *inzichtelijk* te maken waar in het dienstverleningsproces en op welke wijze UWV kan sturen op de klantwaardering. Dit dashboard moet bestaan uit een gegevensset van indicatoren van klantwaardering, waarin de relatie met de klantprocessen is verwerkt.

De gegevens over klantwaardering worden geordend volgens de klantprincipes zoals die in hoofdstuk 5 zijn beschreven. Door deze te relateren aan de geregistreeerde feiten rond klantprocessen (i.e. klantprocesindicatoren zoals aantal vragen, klachten, duurgegevens, enz) kan – als die volgens de lijn van dezelfde klantprincipes worden geordend - de relatie tussen klantwaardering en de processen worden geanalyseerd.

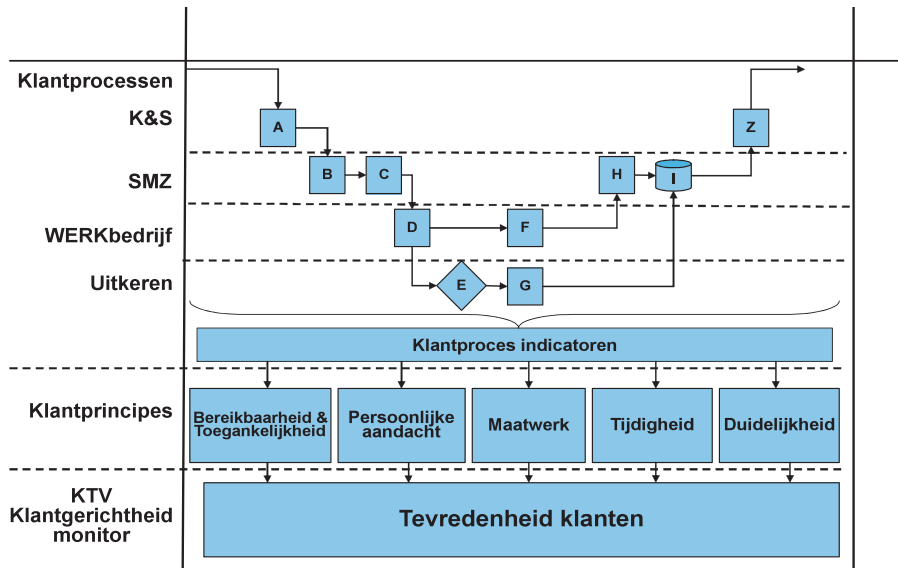
Schematisch is dit in figuur 6.3 weergegeven

Dit Dashboard Klantgerichtheid is in eerste instantie ontwikkeld voor de WIA populatie. Daarna kunnen de andere processen zoals die voor WW, Wajong en ZW volgen.

Voor de ontwikkeling van het dashboard voor de WIA hebben we, zoals in hoofdstuk 5 is beschreven, de afgelopen periode een kwalitatief en een kwantitatief onderzoek uitgevoerd. Dit heeft geresulteerd in een gevalideerde vragenlijst en een klantgerichtheidmodel dat 64% van de totale klanttevredenheid verklaart. Het model maakt ook inzichtelijk in welke richting UWV de dienstverlening moet aanpassen om de klanttevredenheid te verhogen.

Tevens heeft er een statistische validatie plaatsgevonden van het effect van interne (klant) procesindicatoren op de klanttevredenheid. Deze validatie heeft ons geleerd dat de intern gemeten klantprocesindicatoren vooral impact hebben op de hygiënefactoren van klanttevredenheid. Hygiënefactoren zijn factoren waarbij verbetering van deze procesindicatoren en de daarmee samenhangende prestaties van UWV geen grote bijdrage leveren aan een verhoging van de totale klanttevredenheid. Verslechtering van deze prestaties zullen daarentegen wel een extreme daling tot gevolg hebben. In de ogen van de klant moet aan een bepaalde norm worden voldaan en daarboven levert dit geen extra bijdrage aan de klanttevredenheid. De hygiënefactoren van UWV hebben met name betrekking op de bereikbaarheid van de organisatie en de tijdige betaling van de uitkeringen. Alleen hygiënefactoren vormen een te smalle basis voor een verhoging van de klanttevredenheid. Om op zo'n verhoging te kunnen sturen zullen de procesindicatoren ook andere ('zachte') factoren moeten betreffen zoals het leveren van maatwerk en het geven van duidelijkheid. De uitdaging voor de toekomst is om dergelijke zachte elementen die vooral te maken hebben met houding en gedragselementen van de professionals goed in procesindicatoren te representeren.

Figuur 6.3 Proce dashboard klantgerichtheid



NB. SMZ sociaal medische zaken, is de bedrijfseenheid die als belangrijke taak de beoordeling door verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen uitvoert

6.4.3 Het verder benutten van de gegevensrijkdom van UWV

Potentieel zit er heel veel kennis verborgen in de enorme hoeveelheden data die UWV vanwege de normale bedrijfsvoering genereert. Binnen de divisie K&S houdt de stafdienst Business Control & Kwaliteit zich bezig met nadere data-analyses op de gegevens van UWV. Enerzijds ten behoeve van kwalitatieve verbetering van de dienstverlening en anderzijds ter bevordering van de efficiency van de dienstverlening. Dit wordt gedaan door systematisch het klantgedrag te volgen en de effecten van dit gedrag voor de organisatie inzichtelijk te maken. De snelheid waarmee knelpunten in de dienstverlening gesignaleerd en opgelost kunnen worden en de actualiteit waarin het monitoren van de effectiviteit van de interventie plaats vindt maken dit tot een krachtig instrument. Door klantgedrag te analyseren kan er ook proactief op klantgedrag geanticipeerd worden waardoor 'ongewenste' klantenreacties niet worden opgeroepen, maar juist voorkomen worden. Zulke analyses leiden bijvoorbeeld tot verbetervoorstellen op het gebied van de communicatie richting de klant of tot het managen van verwachtingen waardoor het aantal klachten of 'onnodige' klantcontacten gereduceerd wordt. Onderstaand praktijk voorbeeld is hierin verhelderend.

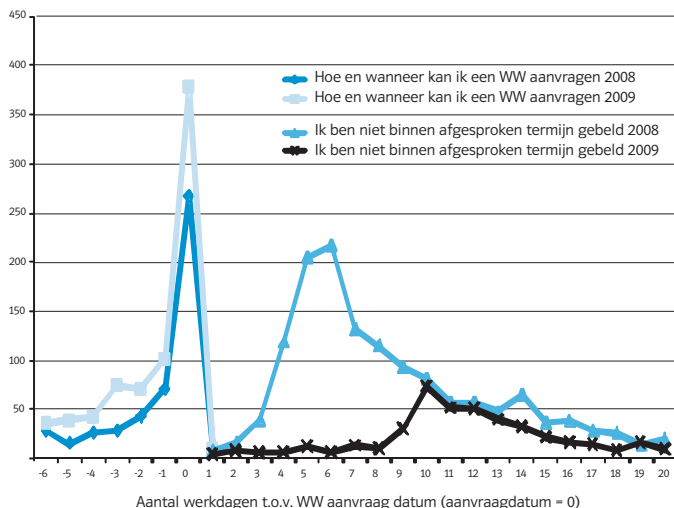
Het is geen nieuws dat als gevolg van de economische crisis de WW aanvragen heel fors oplopen. Dit brengt niet alleen extra werkdruk met zich mee voor degenen in de uitvoering die de aanvragen in behandeling nemen, maar ook een grote stijging van het aantal vragen omtrent de aanvraag. De klant heeft namelijk behoefte aan duidelijkheid, hij wil weten wat hij kan verwachten en waar hij aan toe is. Zeker in deze toch al onzekere tijden. Bovendien zijn er veel nieuwe klanten die nog nooit eerder werkloos zijn geweest, en dus niet ervaren

zijn met de procedures. We zien dan ook een flinke toename in het aantal vragen van onder andere klanten die digitaal een WW uitkering aangevraagd hebben. Bij een digitale aanvraag wordt er door medewerkers van UWV contact met de klant opgenomen om de aanvraag te completeren met aanvullende gegevens. Door de enorme drukte kan dit contact vanuit UWV langer op zich laten wachten dan voor de klant wenselijk is en gaat de klant zelf op zoek naar duidelijkheid door – heel logisch – te bellen met UWV telefoon. De overbelasting neemt nog verder toe; de oorspronkelijke norm (uit ‘normale tijden’) kan niet meer worden waargemaakt. Dit verschijnsel deed zich onlangs voor.

De klantcommunicatie werd daarom (tijdelijk) aangepast en de nieuwe klanten werd beloofd dat ze binnen een iets ruimere termijn teruggebeld zouden worden om de gegevensintake te completeren. Begrip vragen en verwachtingenmanagement waren dus aan de orde. Dit heeft een reductie van het aantal telefoontjes over dat onderwerp als gevolg gehad. Hierdoor werd tevens voorkomen dat de tevredenheid van de klant op het klantprincipe ‘duidelijkheid’ in gevaar zou kunnen komen. Dit klantgedrag van vóór en na deze aanpassing is in figuur 6.4 weergegeven.

Wat leert dit voorbeeld ons? In de eerste plaats dat er snel resultaten verkregen kunnen worden over de genomen actie. Ook dat het managen van verwachtingen wezenlijk is en mogelijk blijkt. Uiteraard moet je weten welke elementen de klant belangrijk vindt om adequaat de verwachtingenmanagement te kunnen uitvoeren. Daarom vullen de verschillende tools, zoals het dashboard klantgerichtheid, de daarvoor in hoofdstuk 5 genoemde onderzoeken, en de onderhavige data-analyse elkaar goed aan. Zij alle moeten - in combinatie - bijdragen aan de lerende organisatie die een optimale dienstverlening nastreeft.

Figuur 6.4 Vergelijking klantvraagpatroon elektronische WW aanvraag december 2008 vs. februari 2009



6.5 Beleid en Kennis: de haas en de schildpad?

René van Deynen¹⁴⁷

De haas moest altijd lachen wanneer hij de schildpad zag lopen, want het ging zo langzaam. "Ik begrijp niet waarom jij nooit snel naar iets onderweg gaat," zei hij pesterig. "Als jij eindelijk aankomt, is het altijd te laat en alles is al lang voorbij." De schildpad lachte een beetje. "Vlug ben ik niet," zei hij, "maar toch durf ik te wedden, dat ik eerder aan de overkant van dit veld ben dan jij. Zullen we een wedstrijd houden? Dan kun je het zien."

De uitslag van deze wedstrijd (verslaggever: Aesopus, 6^e eeuw voor Christus) moge bekend zijn: de haas nam direct een riante voorsprong en meende zich een rustpauze te kunnen permitteren. Deze pauze liep uit de hand, en toen de haas ontwaakte, was de schildpad de finish al lang gepasseerd. Iets waar de haas overigens pas achter kwam, nadat hij zelf het eindpunt had bereikt.

Hieronder wordt nader verkend, in hoeverre bovenstaande gebeurtenis invalshoeken en aanknopingspunten biedt om het eigenstandige karakter van beleidsontwikkeling en kennisontwikkeling in de sociale zekerheid, alsmede hun wederzijdse verhouding te beschrijven. We zullen starten met enkele metaverkenningen en vervolgens nader inzoomen op de praktijk van beleids- en kennisontwikkeling in de context van de samenwerking tussen SZW en UWV en die van de binnenwereld van UWV als lerende organisatie.

Metaverkenningen

Wanneer we kijken naar kaders als het Rijksbrede VBTB-model, maar ook departementale documenten die over beleidscycli gaan¹⁴⁸, dan worden beleid en kennis gepositioneerd in een op het eerste gezicht harmonieuze en onderling afhankelijke relatie: beleid komt niet uit de lucht vallen, maar begint met dan wel wordt in gang gezet door een probleemanalyse. In die probleemanalyse speelt kennis (naast andere factoren, waarover later meer) een zeer belangrijke rol. Beleid is voorts in deze kaders sterk gekoppeld aan het realiseren van concrete - in ieder geval vast te stellen en liefst meetbare - doelstellingen. Beleid moet effectief zijn. Dit leidt vervolgens tot activiteiten als evaluatie en inzicht verkrijgen in effectiviteit. Een grote uitdaging voor kennisontwikkeling, waarbij de resultaten doorgaans in dank door de beleidsmakers worden aanvaard, hetzij omdat de conclusie is dat het beleid het beoogde effect heeft bereikt, hetzij omdat de resultaten nopen tot bijstelling van beleid. Met als mogelijk gevolg dat de cyclus opnieuw begint.

Kennis en onderzoek spelen als volgt een rol:

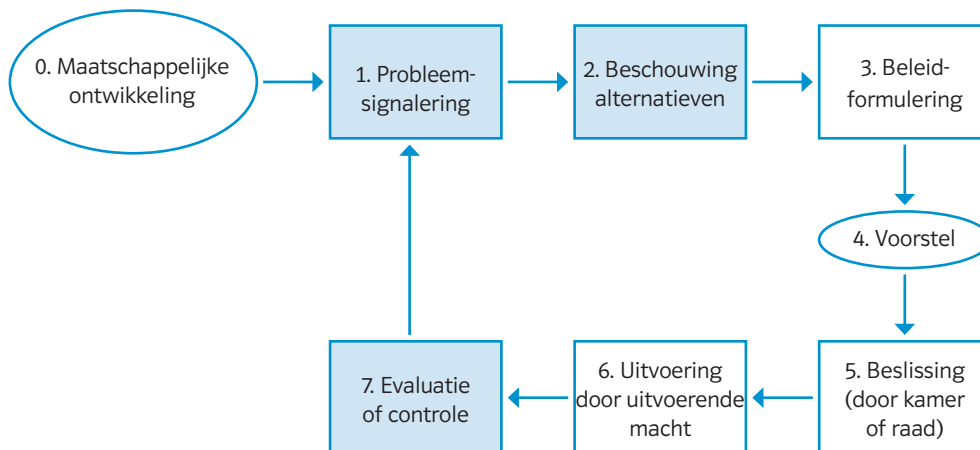
- De beslissers, parlement of gemeenteraad, willen de beste informatie hebben op grond waarvan ze kunnen beslissen (5). Ze willen dat ook kunnen uitleggen.
- Beleidsvoerders (kabinet of B&W) willen een zo goed mogelijk beleid kunnen formuleren, waarbij de noodzaak duidelijk is en de mogelijk alternatieven goed op hun merites zijn afgewogen (4). Ook zij willen dat voorstel kunnen verantwoorden.
- De uitvoerende macht (kabinet of B&W) moet zich ook achteraf verantwoorden dat ze het beste naar eer en geweten, en naar de kennis van dat moment hebben gedaan. (7)
- De democratie eist openheid.

¹⁴⁷ Beleidsadviseur bij UWV

¹⁴⁸ Zie bijvoorbeeld het document "SZW-toets, Instrument voor effectieve beleidsvoorbereiding", 2002

Schematisch komt de rol van kennis in de beleidscyclus¹⁴⁹ figuur 6.5 naar voren.

Figuur 6.5 Kennis- en Beleidscyclus



De hiervoor beschreven beleidscyclus heeft vanuit de optiek van UWV een interne en externe dimensie. Extern wordt UWV als zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) vooral gepositioneerd als uitvoerende macht. UWV heeft als uitvoerder te maken met beleid dat afkomstig is van buiten de organisatie, en maakt daarnaast intern ook zelf beleid binnen de wettelijke kaders. Intern zijn in feite alle posities relevant; binnen de organisatie komen alle onderdelen van de cyclus aan bod. Beide dimensies zullen dan ook in het bestek van deze bijdrage worden behandeld.

In deze ideaaltypische context van de beleidscyclus is er geen sprake van competitie tussen beleid en kennis. De haas en de schildpad lopen weliswaar niet in hetzelfde tempo, maar zoeken elkaar op van te voren vastgestelde en afgesproken momenten op om af te stemmen. In de sociale zekerheid vervult het beleid de rol van de haas en de kennisontwikkeling die van de schildpad. Beleidsvoorstellen en -ontwikkelingen rollen over elkaar heen. Belangen van verschillende actoren spelen een rol. Men is niet tevreden over een situatie en roept direct om aanpassingen. Kennis is op zijn hoogst agenderend (bijvoorbeeld op onderwerpen als de Wajong of het vangnet), maar beleid en/of de politiek nemen de zaken al snel over. Bij andere disciplines komt wel een andere roltoedeling van die van haas en schildpad naar voren. Denk bij voorbeeld aan morele en ethische zaken als die op het gebied van euthanasie, stamcelonderzoek, maar ook op technisch gebied loopt kennis vaak ver vooruit op de beleidsimplicaties ervan.

De werkelijkheid in het sociale zekerheidsdomein van de rollen van beleid en kennis leidt vaak tot een ander beeld dan het hiervoor geschetste ideaaltypische beeld.

¹⁴⁹ zie van Hoesel, Leeuw en Mevissen (red), "Beleidsonderzoek in Nederland"(2005), hoofdstuk 5

Naast kennis ook andere componenten

In de eerste plaats spelen in de dynamiek van beleidsontwikkeling naast kennis uiteraard ook andere componenten zoals belangen, morele afwegingen, politieke voorkeur, macht, ideologie en compromis een rol. Deze rol is vaak aanzienlijk groter dan, in ieder geval vanuit de kennisoptiek, wenselijk zou zijn. Het onderwerp privatisering, binnen maar ook buiten de sociale zekerheid, is hier een mooi voorbeeld van. Wat betreft privatisering binnen de sociale zekerheid heeft kennis nog wel eens steken laten vallen door vast te stellen dat er geen of te weinig kennis is om tot een gefundeerde keuze te komen. In hoofdzaak werd hierbij, vanuit neoklassieke gedachten, eenzijdig alleen op effecten van prijsprikkels afgegaan. De rol van professionele prikkels en andere sturingsfactoren bij professionele organisaties in het publieke domein (met een monopolioïde karakter) is daarbij m.i. te veel veronachtzaamd. Een meer pro-actieve maar ook reactieve (evaluatie) houding ten aanzien van de scope van kennisontwikkeling zou dan ook een zinvolle actie van kennis kunnen zijn¹⁵⁰. De haas neemt invloed op de wedstrijd.

Kennisontwikkeling heeft intentie van neutraal, onafhankelijk...enz.

Deze notie leidt tot spanning tussen beleids- en kennisontwikkeling.

Allereerst heeft dit te maken met het feit dat kennisontwikkeling vaak de intentie heeft om neutraal, onafhankelijk, waarde vrij, empirisch en vooral niet normatief te zijn. Of deze intentie reëel is, laten wij hier verder onbesproken. Over dit dispuut zijn immers bibliotheken vol geschreven.

In dit bestek is relevant dat deze intentie een realiteit is, die onderdeel uitmaakt van de dynamiek van kennisontwikkeling. Tegelijkertijd is er de dynamiek van beleidsontwikkeling, waarin het common sense is en vaak ook openlijk wordt toegegeven, dat er in de finale afwegingen andere factoren dan kennisinzichten de doorslag hebben gegeven. Dit leidt vervolgens tot extra inspanning aan de kenniskant om te bewijzen dat beleid het volledig bij het verkeerde eind heeft.

Een uitgebreider voorbeeld, dat vanwege het korte bestek van dit artikel enigszins gechargeerd en een simplificatie van de complexe werkelijkheid moet zijn, wordt in box 6.2 beschreven. Het voorbeeld is geïnspireerd door iets dat we tegenwoordig kennen als de 35-min problematiek: De groep mensen, die geen WIA-uitkering krijgen en waarvan werd aangenomen dat ze aan het werk konden blijven omdat er slechts sprake zou zijn van lichte beperkingen, maar die lang niet allemaal aan het werk blijken te zijn. Wat daar precies de oorzaak van is, wordt overigens thans nader onderzocht. Vooruitlopend op de resultaten van deze onderzoeken, wordt de problematiek door deze en gene gerelateerd aan het vraagstuk 'verdiencapaciteit versus arbeidscapaciteit'.

¹⁵⁰ Een voorbeeld hiervan is een onderzoeksprogramma bij de VU (o.l.v. prof. Dr. Willem Trommel), waarin hybriditeit een onderzoeks-thema vormt

Box 6.2 WIA voorbeeld

Het voorbeeld stamt uit de tijd van de aanloop naar de opvolger van de WAO: de WIA. In die aanloop is veel gediscussieerd en geadviseerd; er zijn commissies ingesteld en de SER is twee keer (in 2002 en 2004) gevraagd om een advies uit te brengen. Het ging daarbij om een scala aan onderwerpen rond de arbeidsongeschiktheidsregelingen, maar in dit voorbeeld spitsen we het toe op het volgende: Centraal in de hele discussie en advisering stonden twee onderwerpen, namelijk 1) welke nieuwe uitkeringssystematiek moeten we gaan hanteren als opvolger van de WAO, en 2) op basis van welk criterium moet worden vastgesteld of er sprake is van recht op een uitkering.

Ten aanzien van het eerste punt ontstond op een gegeven moment het brede inzicht, dat er een soort van driedeling moest komen. Er moest een uitkering komen voor mensen die duurzaam volledig arbeidsongeschikt zijn. Daarnaast moest er een uitkering/aanvulling komen voor mensen die wel in staat zijn tot werken, maar waarbij tegelijkertijd is geconstateerd dat ze op grond van hun gezondheidsproblemen en daaruit voortvloeiende beperkingen problemen zullen ondervinden bij het functioneren op de arbeidsmarkt. Tot slot werd er een categorie mensen onderkend, waarbij weliswaar sprake was van beperkingen, maar deze zouden dermate licht van aard zijn, dat deze mensen zonder noemenswaardige problemen aan het werk zouden kunnen blijven en er derhalve geen ondersteuning vanuit een uitkering nodig was.

Bij deze gedachtevorming heeft kennis een adequate bijdrage kunnen leveren. Die bestond met name uit het overtuigend adstrueren van het feit dat er inderdaad sprake is van situaties waarbij mensen nooit meer in staat zullen zijn om te werken; daarnaast heeft kennis uiteindelijk bij de totstandkoming van de WIA een goede bijdrage geleverd ten aanzien van de vraag hoe volledige en duurzame arbeidsongeschiktheid kan worden vastgesteld. Daarbij gaat het met name om de (zeer) ernstige situaties, die leiden tot instroom in de IVA.

Dat ligt anders bij het tweede onderwerp: welk criterium moet worden gehanteerd. Hierbij ging de discussie over twee criteria, namelijk verdien capaciteit en arbeidscapaciteit. Deze discussie heeft een hoog ideologisch gehalte gekend, in die zin dat iedereen wist wat de operationalisering van verdien capaciteit was, maar er nauwelijks inzicht was ten aanzien van de vraag wat het hanteren van een criterium als arbeidscapaciteit eigenlijk betekende. Dat laatste is bij uitstek in eerste instantie een kennisvraag: wat is dat eigenlijk: arbeidscapaciteit; hoe kunnen we deze 'vaststellen'; hoe dient de link naar het recht op een uitkering te verlopen; welke expertise is daarbij nodig; is die expertise aanwezig; hoe zou dit in de praktijk gaan uitpakken. Al deze vragen zijn in onvoldoende mate geëxploreerd; kennis heeft in deze discussie onvoldoende bijgedragen of kunnen bijdragen.

Uiteindelijk zijn beide onderwerpen bij elkaar gekomen en op een manier aan elkaar gelinkt, waarvoor geen kennisrugdekking bestond. De hierboven genoemde driedeling moest er komen (en is er ook gekomen), waarbij het criterium ter vaststelling verdien capaciteit moest worden (en ook is geworden). Of door het ontbreken van kennisrugdekking een causale relatie is geschapen met de genoemde 35-min problematiek, kunnen we thans niet zeggen. De positie van 35-minners wordt nader onderzocht. Wat we wel kunnen zeggen is dat de risico's onderbelicht zijn gebleven: als verdien capaciteit als criterium wordt gehanteerd, is er op voorhand geen garantie dat bij de categorie 35-min slechts sprake is van geringe beperkingen en geen noemenswaardige problemen voor het functioneren op de arbeidsmarkt.

Beleid heeft haast

De hierboven beschreven dynamiek van beleidsontwikkeling heeft daarnaast een ander gevolg. Beleid ontwikkelt zich vaak in een ander, i.e. sneller, tempo dan kennis. De buiten de kennisinzichten bepalende beleidscomponenten hebben vaak haast en kunnen/willen niet wachten tot het kennisei is uitgebroed. Dat is overigens niet altijd erg of altijd te voorkomen. Er doen zich situaties voor, waarbij er snel gehandeld moet worden om in te spelen op een problematiek, die om snelle acties vraagt.

Maar vaak is het wel te voorkomen. En in die situaties leidt dit, gelet op de formele rol die in de hierboven genoemde kaders als VBTB is toebedeeld aan kennisinzichten, tot spanning. Kennis wordt dan uitgedaagd om op te schieten dan wel te komen met voorlopige inzichten. Uiteraard is het onderwerpafhankelijk, maar grosso modo staat een dergelijke druk op gespannen voet met de eigen dynamiek c.q. het gestage tempo van kennisontwikkeling. Dit gestage tempo kan overigens mutatis mutandis weer op gespannen voet staan met het tempo van de beleidsontwikkeling: het hollen daarvan is overgegaan tot stilstaan, terwijl de inmiddels verworven kennisinzichten juist tot een andere impuls c.q. tempo nopen.

Timing evaluatie

Deze laatste opmerking over tempoverschillen kan ook nog via de volgende invalshoek nader beschreven worden. Niet zelden komt het voor dat een evaluatie geen onderdeel uitmaakt van de beleidscyclus, dan wel op een verkeerd moment is voorzien – doorgaans te vroeg, namelijk als de uitvoering van het nieuwe beleid nog niet goed van de grond heeft kunnen komen. Indien er geen evaluatie plaatsvindt – de onachtzaamheid van de haas duurt te lang – zijn er twee mogelijke gevolgen. Door het ontbreken van impulsen die van een evaluatie uitgaan, stopt de kennisontwikkeling. Er is immers geen vraagstelling. Een andere mogelijkheid is dat de kennisontwikkeling weliswaar doorgaat, maar dan als een autonoom proces dat niet meer vraag- of probleemgestuurd is.

In beide gevallen is het risico groot, dat het ideaaltypische doel van beleidscyclus niet wordt bereikt. Dat laatste geldt ook voor de situatie waarin weliswaar in een evaluatie is voorzien, maar niet op het juiste moment. De haas spoort de schildpad aan tot een versnelling. Deze is daar niet toe in staat, met als gevolg dat de evaluatie gevoed wordt met onvolledige/voorlopige/globale kennisinzichten.

Al met al leidt dit tot de conclusie, dat het goed zou zijn om de kalender voor beleidsevaluaties af te stemmen met de kennisagenda. Er moet een gezamenlijk gevoel zijn voor het juiste moment van evaluatie en de juiste uitgangspunten en evaluatievraagstukken.

Samenwerking SZW en UWV; beleid gebruikt ervaring van uitvoering

De afgelopen jaren is de samenwerking tussen UWV en SZW steeds intensiever geworden. Dit wordt zowel door SZW als UWV ook bewust nagestreefd. Deze intensieve samenwerking is een noodzakelijke voorwaarde voor een tijdige en adequate betrokkenheid bij voor UWV relevante beleids- en begrotingsbeslissingen. Zowel SZW als UWV zijn van mening dat het de kwaliteit van wetgeving ten goede komt als UWV in een zo vroeg mogelijk stadium met zijn ervaring en kennis van de uitvoeringsaspecten betrokken wordt bij de uitwerking van beleidsvoornemens. Immers er ligt een gezamenlijk belang om te komen tot uitvoerbare, effectieve, en handhaafbare wet- en regelgeving tegen acceptabele kosten. Een en ander mondt veelal uit in het opstellen van uitvoeringstoetsen¹⁵¹ over nieuwe wetgeving en lagere regelgeving.

¹⁵¹ De uitvoeringstoets heeft een wettelijke basis (SUWI, artikel 30, lid 3).

Het proces van de uitvoeringstoets vormt daarbij steeds meer nog slechts het sluitstuk van een intensief beleidsproces. Het gaat hier om een zeer groot en nog steeds toenemend aantal uiteenlopende beleidsdossiers. Daarbij zijn grote en kleine, dossiers met een langere en met een kortere doorlooptijd. Ze variëren van het wetsontwerp voor de Wajong tot Levensloopuitkering bij arbeidsongeschiktheid, waarbij in 2008 alleen al ruim 30 uitvoeringstoetsen werden aangevraagd. Deze context lijkt een voedingsbodem te vormen voor een vruchtbare samenwerking tussen beleidsontwikkeling en kennis. De ideaaltypische beleidscyclus lijkt werkelijkheid te worden. Of dit inderdaad het geval is, wordt hieronder nader verkend.

Voor uitvoerbare, effectieve en handhaafbare regelgeving

De kerndoelstelling van het samen optrekken in de beleidsontwikkeling is, zoals hierboven aangegeven, gelegen in het streven naar uitvoerbare, effectieve en handhaafbare wet- en regelgeving tegen acceptabele kosten. In de operationalisering van dit streven verschijnen parameters als: Uitvoerbaarheid, Klantgerichtheid, Haalbaarheid beoogde ingangsdatum, Effectiviteit, Gevolgen voor uitvoerings- en programmakosten, Gevolgen voor ICT-systemen, Gevolgen voor verantwoordingsinformatie.

Op het eerste gezicht ziet deze opsomming er veelbelovend uit voor kennis: genoeg invalshoeken om een bijdrage te leveren aan het bereiken van de beoogde kerndoelstelling. Deels wordt dit op een aantal dossiers ook wel tot op zekere hoogte bewaarheid. Echter, ik neem hier de stelling in dat er mogelijkheden tot verbetering zijn. Daarbij wordt nadrukkelijk opgemerkt, dat het niet de bedoeling is om negatieve kwalificaties te adresseren aan degenen die tot dusverre met veel energie aan de beleidsdossiers hebben gewerkt.

Nadruk op kosten en uitvoerbaarheid in enge zin

Wat namelijk opvalt, is het volgende: In veel trajecten is er sprake van een eenzijdige nadruk op zaken als kosten, haalbaarheid in termen van invoeringsdatum, en uitvoerbaarheid in enge zin. In feite een dominantie van financiële en juridische afwegingen aangevuld met analyses over processen en systemen. Uitvoerbaarheid wordt daardoor, zoals gezegd, vanuit een beperkte scope benaderd, omdat parameters als effectiviteit en klantgerichtheid nogal karig worden gemaakt.

De UWV-organisatie heeft op allerlei manieren zeer veel aandacht voor de klant. Naast deze aandacht is er ook een omvangrijke hoeveelheid kennis beschikbaar over de klant. Maar mijn stelling is, dat we deze kennis in de formele beleidstrajecten onvoldoende inbrengen en gebruiken. Er zijn gelukkig voorbeelden, die dit tegenspreken, zoals het recente traject van nieuwe wetgeving m.b.t. de Wajong, maar dat zijn uitzonderingen.

Gebruik kennis en ervaring van professional en klant

De beleidsontwikkeling zou dan ook aan kracht kunnen winnen door het karakter ervan meer evidence based te laten zijn. Inzichten die bestaan bij professionals als verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen zouden op een meer systematische wijze betrokken moeten worden in de beleidsontwikkeling. Datzelfde geldt ook voor kennis op het gebied van kenmerken van de klant. Daarbij gaat het niet alleen om het identificeren van klantgroepen met onderscheiden kenmerken, maar ook om percepties, verwachtingen en (gezondheids-) beleving (zie ook hoofdstuk 2 en 5).

Voor zover de voor een bepaald beleidstraject relevante kennis bij klant en uitvoerder aanwezig is, zal deze dus explicieter in dit traject moeten worden betrokken. Indien kennis in onvoldoende mate beschikbaar is, zal daarin eerst voorzien moeten worden.

Box 6.3 Betrek klant bij beleid

Daartoe het volgende voorbeeld: er zijn geluiden¹⁵² dat de uitkeringsystematiek van de WGA door uitkeringsgerechtigden als complex wordt ervaren en vaak niet begrepen wordt. Dit ondanks het feit dat UWV zijn klanten via meerdere kanalen over dit onderwerp informeert. Los van het feit dat zo'n ervaren complexiteit op zichzelf al ongewenst is, komt ook een belangrijke doelstelling van de WGA-systematiek – de prikkel tot (meer) gaan werken – mogelijk onder druk te staan. Wat zou er bijvoorbeeld op tegen zijn om, ten aanzien van een nieuwe beoogde uitkerings-systematiek, te exploreren of deze door cliënten op de juiste wijze wordt gepercipieerd en geïnterpreteerd. Dat zou in ieder geval een indicatie kunnen opleveren voor een antwoord op de vraag of prikkels de beoogde gedragseffecten kunnen realiseren.

Ook hier geldt weer dat we als UWV onze kennis in onvoldoende mate gebruiken en inbrengen bij formele beleidstrajecten. Het zou zo maar kunnen dat, als dit wel zou gebeuren, de haas zijn tempo daarop gaarne zal aanpassen.

Het feit dat kennis – bijvoorbeeld over de klant – al in hoge mate beschikbaar is of wordt vergaard, is daarbij een noodzakelijke maar tegelijkertijd geen voldoende voorwaarde voor succes. We zullen goed moeten nadenken over de vormen van kennisdeling en -disseminatie, die we hanteren. De traditionele vormen van memo's, publicaties et cetera zijn een goede basis maar mogelijk onvoldoende toereikend om de gewenste doelen te bereiken. En daarbij is er ook nog sprake van tegenwind. Want ik kan mij niet aan de indruk onttrekken, dat uitvoeringkennis een achterstand heeft c.q. op een lagere plek in de rangorde staat dan andere kennisbronnen en -soorten. Die laatste hanteren vaak een totaal andere invalshoek, maar de kracht zou nu juist moeten zitten in aanvulling en een beleidsmatige afweging die gebaseerd is op meerdere invalshoeken.

Ook binnen uitvoeringsorganisatie kennisdelen en samenwerken

Dit is een mooi moment om enige woorden te wijden aan hetgeen zich binnen UWV afspeelt. Verderop zullen we dat ook doen vanuit het meer intern gerichte – op UWV zelf betrekking hebbende – concept van UWV als lerende organisatie. Maar ook in de context van samenwerking tussen UWV en SZW is er aanleiding om stil te staan bij "interne aangelegenheden". Immers, het beeld van de haas en de schildpad bestaat ook binnen organisaties als UWV. Want ook daar wordt aan beleids- en kennisontwikkeling gedaan. Waarbij alle eerder beschreven kansen en bedreigingen voor het ideaaltypische model aanwezig zijn. Derhalve: om in de samenwerking met externe organisaties de juiste zaken op het juiste moment in te brengen, zal er eerst en vooral intern goed moeten worden samengewerkt. Om het pleidooi voor evidence based werken te realiseren, zullen beleidsmensen en kennismensen intern samen moeten optrekken; de kennis – in de brede zin van onderzoekskennis en uitvoeringskennis – zal verweven moeten worden met het formuleren van beleidsmatige standpunten. Daar zijn allerlei werkvormen voor te bedenken, waarbij de rode draad is dat rond een thema systematisch alle invalshoeken door beleid en kennis worden besproken.

¹⁵² Zie bijvoorbeeld het Astri-onderzoek "Monitoring WGA-instromers van 2006", januari 2009

Dat stelt overigens wel de nodige eisen aan de interne organisatie: samenwerking en afstemming zullen moeten worden geformaliseerd. Dat lijkt makkelijker dan het waarschijnlijk is: procedureafspraken – bijvoorbeeld met betrekking tot uitvoeringstoetsen – zijn vrij snel gemaakt; beleidskringen/thema-groepen/uitvoeringspanels zullen vrij snel geformeerd kunnen worden. Het gesprek tussen kennis en beleid is dan georganiseerd, maar hoe om te gaan met spanning en zoeken naar evenwicht laat zich niet zo snel in procedureafspraken of in formaten van Taken, Verantwoordelijkheden en Bevoegdheden vaststellen.

Maar als het allemaal werkt zal de synergie van beleid en kennis intern zijn vruchten gaan afwerpen, en is de volgende logische stap dat mensen van buiten aanschuiven.

Deze constatering is niet alleen van toepassing in de fase dat er eigenlijk al sprake is van een lopende beleidsontwikkeling. Ook en vooral in het prille begin – de probleemsignalering, de aanloopfase naar nieuw beleid en wet- en regelgeving – dient de kenniscomponent zijn eigenstandige bijdrage te kunnen leveren. Dat dit zijn vruchten kan afwerpen, is in het recente verleden ook gebleken.

- Bij de verdere uitwerkingen van de participatiedoelstelling van het huidige kabinet is voor wat betreft de klantgroepen van UWV gebruik gemaakt van - deels bestaande en deels voor dit doel gegenereerde - kennis over het re-integratiepotentieel onder deze klantgroepen. De scope van de participatiedoelstelling heeft op deze wijze scherpere contouren gekregen. Aan de hand van een aantal parameters die enige indicaties bevatten voor het bepalen van de afstand tot de arbeidsmarkt, zoals diagnose, verblijfsduur in een uitkeringssituatie, leeftijd, ontstaat een eerste beeld van re-integratiepotentieel¹⁵³.
- Dat geldt ook voor het traject, dat heeft geleid tot de thans voorliggende (concept) wetgeving over de Wajong. Daarbij heeft de door UWV verzamelde kennis over (achtergrond)kenmerken van de huidige Wajongpopulatie voor de beleidsontwikkeling waardevolle inzichten opgeleverd, zoals in paragraaf 6.2 hierboven is beschreven
- In de gedachtevorming over de positie (al dan niet aan het werk zijn) van mensen, die niet tot de WIA worden toegelaten – de zogenaamde 35 minners - groeit het inzicht dat het trekken van beleidsconclusies niet goed mogelijk is zonder onderzoek en kennisverzameling, die verder gaan dan het verzamelen van cijfers.

De haas vermindert vaart, niet omdat hij wil uitrusten, maar hij wil graag overleg met de schildpad.

Lerende organisatie

Tot nu hebben we geredeneerd vanuit de context van de samenwerking UWV-SZW, en ging het uiteindelijk over UWV-externe beleidsontwikkeling. We willen deze verkenningen afsluiten met enkele opmerkingen die betrekking hebben op de binnenwereld van UWV.

Er is immers, naast het externe traject van beleidsontwikkeling, ook sprake van interne ontwikkelingen. We doelen hier met name op het proces van UWV als lerende organisatie. In feite gelden hier dezelfde principes als hiervoor zijn beschreven onder de externe beleidscyclus: probleemanalyses en evaluaties zijn impulsen voor het maken of bijstellen van, in dit geval, intern beleid en handelen. Kennis is dus ook intern een essentieel ingrediënt.

¹⁵³ Zie kennismemo's KM 07/02 indicatieve quick scan participatiepotentieel UWV klanten en KM 07/05 geactualiseerde raming re-integratiepotentieel UWV klanten.

Zo wil UWV bijvoorbeeld vanuit het oogpunt van klantgerichtheid weten in hoeverre de dienstverlening aansluit bij de behoeften en verwachtingen van klantgroepen (zie ook hoofdstuk 5).

Daarnaast is bij de introductie van vernieuwingen en verbeteringen in de uitvoeringspraktijk van belang dat ze stelselmatig worden gevolgd. Dit stelt niet alleen eisen aan de beschikbaarheid van informatie, maar ook aan de wijze van implementatie; die moet immers dusdanig zijn dat er mogelijkheden zijn voor evaluatie, zowel in procesmatig als effectmatig opzicht. En uiteraard zal ook daadwerkelijk moeten worden geëvalueerd om te kunnen beoordelen of de innovaties aan hun doel beantwoorden en – nog meer – om als lerende organisatie voortdurend te bezien of (en welke) aanpassingen en verbeteringen nodig en mogelijk zijn. En dit alles met in achtneming van de dynamiek in de omgeving waarbinnen die dienstverlening gerealiseerd moet worden. Dit levert een aantal momenten op, waar de inbreng van kennis randvoorwaardelijk is.

Naast aansluiting van dienstverlening en de focus op evaluatie en bijstelling is een derde aspect van de lerende organisatie gelegen in het vergroten van de kennis van klantgroepen. Een element dat eerder ook al aan de orde kwam bij de externe beleidsontwikkeling. Als voorbeeld willen we hierbij verwijzen naar hetgeen in de de UWV-kennisagenda is opgenomen over de onderzoekslijnen rond het vangnet, dat zowel in hoofdstuk 2 als in hoofdstuk 7 als belangrijk onderwerp is getypeerd.

Tot slot

Een van de hedendaagse interpretaties van het relaas van Aesopus is: hardlopers zijn doodlopers.

Deze bijdrage was uiteraard geenszins bedoeld om een doodvonnis over beleidsontwikkeling uit te spreken. Uiteindelijk heeft de haas het immers ook overleefd. Echter, over de kwaliteit van diens leven en de levensverwachting maakt het relaas van Aesopus geen melding. Vandaar deze aanvulling: Kwaliteit en levensduur kunnen in positieve zin worden beïnvloed door de schildpad niet als tegenstander te zien, maar als bondgenoot met respect voor diens tempo.

6.6 Reflectie op gebruik van kennis

Joeri Kapteijns¹⁵⁴ en Maarten Ruys¹⁵⁵

Inleiding

In deze reflectie gaan we eerst kort in op de verschillende inleidingen in dit hoofdstuk. Eén van onze constateringën daarbij is dat naar ons oordeel zogeheten “kennisinstellingen” in toenemende mate belangrijke ontwikkelingen signaleren. Echter, na de eerste agendering blijkt het vaak lastig de dynamiek en het tempo van de beleidsontwikkeling en publiciteit te volgen. Kennis verliest daardoor impact bij het formuleren van beleidsdoelstellingen. Tegen die achtergrond geven wij in paragraaf 6.6.2 een pleidooi om tot een echte samenwerking te komen tussen de verschillende “kennisgenererende instellingen”, waarbij eigen agenda’s niet langer dominant zijn. Vervolgens sluiten we in paragraaf 6.6.3 af met een aantal suggesties voor thema’s die volgens ons nú aandacht moeten krijgen.

6.6.1 Reactie op verschillende inleidingen

In dit hoofdstuk 6 staan interessante voorbeelden van het gebruik van kennis voor beleid en uitvoering. Wat in algemene zin opvalt, is hoeveel informatie er al beschikbaar is en hoeveel vooruitgang de afgelopen jaren is gerealiseerd. Dat geldt ook de “volwassenheid” en de transparantie waarmee over de verschillende thema’s wordt geschreven. Lees de bijdrage van Gerard van Vlaanderen. Vergelijk deze met de moeizame discussies van nog maar net een decennium geleden tussen LISV en de toenmalige UVI’s over jaarbudgetten, referentiediensten en kostprijzen per product. Destijds was het Ministerie van SZW de grote afwezige en een groot wantrouwen beheerste de relatie tussen alle betrokkenen, die het spel speelden met de kaarten op de borst en -in dit verband belangrijker- met onvoldoende kennis over de bedrijfskosten en de effecten daarop van voorgestelde beleidswijzigingen.

Ook de andere bijdragen in dit hoofdstuk laten zien dat de kennisontwikkeling, die de afgelopen periode vanuit UWV in gang is gezet, relevant is en bijdraagt aan inzicht in beleid en uitvoering en de wisselwerking daartussen.

Tegelijk -maar niet verrassend- roept de beschikbare informatie weer nieuwe vragen op. Fred Paling beschrijft hoe de beschikbare kennis is en wordt ingezet bij de beleidsoplossing(en) voor de WAJONG. Hij ziet in dit “dossier” nog een flink aantal thema’s liggen, die vragen om een gemeenschappelijke beleids- en onderzoeksagenda. Zorgelijk wordt het wanneer hij aangeeft dat de diverse (onderzoeks-)instellingen (publiek en privaat) meer geleid worden door hun eigen agenda (instandhouding van het eigen apparaat) dan dat zij actief werken aan het gezamenlijk opstellen van die onderzoeksagenda. In paragraaf 6.6.2 van deze reflectie gaan wij daar nader op in.

Je zou veronderstellen dat zo’n beetje “alles” bekend zou moeten zijn over bemiddelen en re-integreren. Uit de bijdrage van Anita Strockmeijer blijkt dat er echter nog

¹⁵⁴ Plaatsvervangend directeur Relatiebeheer, Uitvoeringsontwikkeling en aansturing, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

¹⁵⁵ Voormalig Secretaris Generaal van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

genoeg onderzoeksvragen over zijn. Is nu echt aangetoond dat de diagnose cruciaal is en dat de kwaliteit aan de kop van het proces moet worden ingezet? Bieden het voorgestelde "methodisch handelen" en het "Ankermodel" inderdaad de gewenste synthese tussen de professionele inbreng van de re-integratiecoach en de objectieve feitelijke analyse? En -een concreter voorbeeld- welke verschillende aanpakken moeten UWV en re-integratiebedrijven hanteren bij hoog- en laagconjunctuur, die ieder een eigen klantenbestand (werkgevers en werkzoekenden) kennen?

Alberto Vasconcellos toont wat kennis kan betekenen voor het inrichten van klantvriendelijke uitvoeringsprocessen en daarmee voor het beoordelen van de kwaliteit van de uitvoering. Uit zijn bijdrage blijkt dat het goed mogelijk is om op basis van de al verzamelde kennis afspraken te maken tussen de minister van SZW en UWV over (verbetering van) de klantprestaties. Wel is het volgens ons van belang dit niet te ingewikkeld te maken: de "klant" (bestaat die zo wel?) wil toch vooral dat hij/zij professioneel behandeld wordt, dat de uitvoerder bereikbaar is, zich aan de afspraken houdt en de dienstverlening in één keer goed doet!

De laatste bijdrage is van René van Deynen. De verhouding van beleid en kennis schetst hij aan de hand van de fabel van de haas en het schildpad van de Griekse slaaf Aesopus ruim voor onze jaartelling. De moraal van deze fabel is dat hardlopers doodlopers zijn en dat alleen langzaam-maar-zeker-doorwerken tot resultaten leidt. Beleid en kennisontwikkeling en hun onderlinge verhouding zo typeren gaat ons veel te ver. Dit neemt niet weg dat hij op belangrijke aspecten wijst zoals een juiste timing van evaluatie en waarschuwt voor een dominantie van financiële en juridische afwegingen. Zijn pleidooi om meer gebruik te maken van de kennis en de ervaring van de professionele uitvoerder is ons uit het hart gegrepen: juist UWV "bezit" een schat aan informatie in de hoofden van de professionals en in de dossiers. Dat maakt dat UWV -anders dan het departement of CBS en CPB- belangrijke kennis kan ontsluiten. Dat gebeurt nog te weinig! Of het nu gaat om bejegening of om re-integratieactiviteiten, consequenties van de herbeoordelingen etc. Geïnspireerd door de fabel en de verschillende bijdragen komen we tot de volgende conclusie: de schildpad verzamelt kennis en geeft op tal van terreinen signalen af. De haas pakt een aantal van deze signalen op en gaat er mee aan de slag. Vanaf dat moment komt de kennisbehoefte in een stroomversnelling en is de schildpad vooral reactief. Hij hobbelt er wat achteraan en verwijt de haas (lees de wethouder of de minister en staatssecretaris die hun beleidsagenda in één regeerperiode willen realiseren) dat deze snel wil inspelen op veranderende omstandigheden. In de 3^e paragraaf van onze reflectie benoemen wij een aantal thema's, die naar ons oordeel nú op de onderzoeksagenda moeten zodat de haas daar uiterlijk al bij de start van de volgende kabinetsperiode mee aan de slag kan.

6.6.2 Samenwerking over grenzen

De verschillende bijdragen maken helder dat kennis van essentieel belang is voor alle organisaties die werkzaam zijn in de complexe wereld van de sociale zekerheid. Dat geldt zowel voor beleid als uitvoering en toezicht. Iedereen is het er ook over eens dat er veel kennis aanwezig is binnen deze organisaties. Het wordt lastiger als de vraag aan de orde komt hoe deze kennis op een goede manier verzameld en ontsloten kan worden, zodat deze effectief en efficiënt ingezet kan worden om de organisatie-doelen te bereiken. Dat is helemaal het geval wanneer je dit over meerdere organisaties wil vormgeven. Vooral wanneer deze organisaties zo verschillend zijn als een schildpad en een haas.

Door ieder van de SUWI-organisaties (SZW/beleid, SZW/IWI, UWV, RWI, SVB, VNG, gemeenten etc.) en daarbuiten (CBS, universiteiten, CPB etc.) wordt veel informatie verzameld, worden analyses gemaakt en wordt onderzoek uitgevoerd of uitbesteed. De resultaten van het Kenniscentrum UWV in de afgelopen jaren laten zien dat in de luwte belangrijke resultaten te realiseren zijn (zie bijvoorbeeld de UWV Kwartaal Verkenning). Ook RWI heeft er in zijn korte bestaan voor gezorgd dat belangrijke onderzoeken en analyses op het terrein van Werk en Inkomen beschikbaar zijn gekomen. Wat echter ontbreekt, is dat de kennis van de verschillende partijen met elkaar wordt verbonden. Gevolg: lacunes in kennis, gebrek aan vergelijkbaarheid van uitkomsten van verschillend onderzoek, dubbel werk en versnippering van kennis (vragen). Een voorbeeld van het laatste vormt de enorme stapel aan onderzoeken naar de effectiviteit van re-integratie.

De actoren in de keten hebben belang bij een goed georganiseerde kennisfunctie, maar waarom is dat zo moeilijk te realiseren? Belangrijkste reden daarvoor is volgens ons dat veel onderzoeken vaak vanuit het eigen (deel)perspectief (van de opdrachtgever) plaatsvinden, met vooral het eigen belang voor ogen (zie ook de bijdrage van Fred Paling). Daarbij regeren het not-invented-here-syndroom en de angst dat de "ander" het onderzoek voor de eigen belangen gebruikt. Dat leidt er weer toe dat de al beschikbare kennis onvoldoende wordt gedeeld of gebruikt. En soms wordt beschikbare kennis als nieuwe kennis in een ander jasje gepresenteerd, als dat zo uitkomt. Zo houden beleid, uitvoering en onderzoek elkaar als het ware gevangen, met belangrijke suboptimalisatie als gevolg. Wij pleiten in dit verband voor:

- Een gezamenlijke kennisagenda
 - Een onafhankelijke positionering van de kennisrol op basis van bewezen vertrouwen
 - Het verkorten van de doorlooptijd van onderzoek
 - Het bijeen brengen van de verschillende onderzoeksbudgetten en onderzoekers
- Wij lichten deze punten hieronder toe.

Wij pleiten er uitdrukkelijk voor dat beleid en uitvoering samen met andere belanghebbenden -zoals RWI en IWI- pro-actief een **gezamenlijke (jaarlijkse) kennisagenda**

opstellen. Dat vraagt aan de voorkant een analyse van de belangrijke thema's voor de komende periode. Op basis daarvan ontstaat inzicht in de gezamenlijke kennisbehoefte en de aanwezige kennislacunes. Deze kennisagenda is dan leidend voor het uit te voeren onderzoek in de komende periode. Het binnenkort te starten Onderzoeksplatform moet het gremium worden dat dit kan realiseren. Daarnaast kan het onderlinge contact tussen de verschillende onderzoeksafdelingen en -instellingen worden geïntensiveerd.

Zo'n agenda en versterking van het onderlinge contact zijn een eerste begin, maar uitdrukkelijk nog onvoldoende. Als klopt dat "angst voor de ander" een belangrijke rol speelt, dan is een 2^e stap nodig: het realiseren van **vertrouwen, transparantie en onafhankelijkheid**. Deze drie hangen nauw samen en vormen de basis voor écht samen werken. Cruciaal daarbij is in onze beleving een onafhankelijke positie van de kennisrol, die los staat van organisatiebelangen. Het Kenniscentrum UWV heeft hierin een eerste stap gezet. Echte onafhankelijkheid is echter pas mogelijk wanneer partijen een **gezamenlijk kenniscentrum** oprichten.

Partijen¹⁵⁶ participeren hierin op basis van gelijkwaardigheid en zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de (wetenschappelijke en onafhankelijke) kwaliteit van het onderzoek en voor de realisatie van de vastgestelde kennisagenda. Deze kennisagenda moet tot stand komen in goed overleg tussen de afnemers van kennis - beleid, uitvoering en toezicht - die de beschikbare kennis gebruiken voor hun onderscheiden rollen. Het kenniscentrum moet voldoende eigen onderzoek uitvoeren en tegelijk (gedelegeerd) opdrachtgever voor door derden (markt, universiteit e.d.) uit te voeren onderzoek zijn. Grofweg kan worden gedacht aan een verdeling van 50%-50%.

En dan de **snelheid**. Het kan toch niet zo zijn dat we de snelheid van de schildpad als een gegeven moeten beschouwen. Door een proactieve kennisagenda kan de schildpad eerder aan de tocht beginnen, maar ook de snelheid zelf moet omhoog. Belangrijke voorwaarde daarvoor is om de beschikbaarheid van gegevens te vergroten. Hiervoor moet vanuit het kenniscentrum goed worden verwoord richting o.a. de uitvoerders welke gegevens wanneer en op welke wijze beschikbaar moeten zijn. Dit vraagt dat het kenniscentrum betrokken is bij het opzetten van een nieuwe uitvoeringspraktijk (is het kenniscentrum UWV bijvoorbeeld betrokken bij het opzetten van de uitvoeringspraktijk Wajong?) en bij de inrichting van de datawarehouse met als kernvraag: welke gegevens voor onderzoeksdoeleinden moeten beschikbaar zijn in de UWV-systemen?

Belangrijke randvoorwaarde voor succes van bovenstaande aanpak is dat de verschillende partijen hun onderzoeksbudgetten en onderzoekers inbrengen in het gezamenlijk kenniscentrum.

¹⁵⁶ *Vooralsnog te beperken tot partijen in het domein van Werk & Inkomen. Wel lijkt het nuttig om vanaf de start te zorgen voor een goede afstemming met aanpalende domeinen zoals de belastingdienst.*

6.6.3 Onderzoeksaagenda voor de komende periode

De diverse bijdragen van hoofdstuk 6 en de voorgaande twee paragrafen van onze reflectie hebben een groot aantal kennisvragen opgeleverd. We hebben gepleit voor een proactieve houding via het opstellen van een gezamenlijke kennisagenda. In deze paragraaf geven we hiervoor graag wat aanvullende suggesties mee.

Doelgroepen

Elke periode kent zijn "problematische doelgroepen" in de sociale zekerheid, waar politiek, maatschappij en media hun aandacht op richten. De aanleiding is vrijwel altijd een sterke stijging van het aantal uitkeringen, zoals de miljoen WAO'ers van de jaren '90. Dat leidt vervolgens tot maatregelen om dit in te dammen, zoals de nieuwe WIA en de bijbehorende herbeoordelingoperatie. Op dit moment staan de Wajongers - mede door signalen van het Kenniscentrum UWV - in de schijnwerpers en wordt op dit dossier volop daadkracht getoond: de haas is aan de sprint begonnen. De schildpad kan dit tempo niet bijhouden, zodat de noodzakelijke kennis over oorzaken, samenstelling van het bestand etc. (zie ook de bijdrage van Fred Paling) te laat tot stand komt en krantenkoppen hun werk doen. Het is de kunst de 'problematische doelgroep' van de toekomst snel te traceren en vooral de nadere noodzakelijke verdiepingen snel uit te voeren. Ambtelijk en politiek Den Haag bereiden zich al voor op de komende kabinetsformatie: welke doelgroep staat dan in de schijnwerper?

Je hoeft niet in een glazen bol te kijken om te "voorspellen" dat de *vangnetters* als doelgroep de komende periode op de actieve belangstelling van het beleid kunnen rekenen. Het Kenniscentrum UWV heeft in zijn recente Kwartaal Verkenningen reeds een aantal analyses geleverd, maar er zijn nog veel vragen over die beantwoord moeten worden om het publieke debat goed te kunnen voeren. Onderzoek naar bijvoorbeeld achtergronden en effectiviteit van de huidige beleidsmaatregelen horen juist nu thuis in de kennisagenda, maar ook vergroting van inzicht in de participatiemogelijkheden van de vangnetters en de rol van werkgevers daarin in het voortraject.

Naast de vangnetters zullen ook de *zelfstandigen zonder personeel* (zzp'ers) de komende periode veel beleidsaandacht krijgen. Deze groep is de afgelopen jaren sterk toegenomen en de huidige crisis heeft hun kwetsbaarheid laten zien. Het werkloosheidsrisico lijkt niet verzekeraar, maar hoe ontwikkelt zich de markt voor private arbeidsongeschiktheid voor deze categorie? Leidt de nog verder te verwachten toename van het aantal zzp'ers tot een grote inbreuk op de solidariteit in het publieke bestel? Is het mogelijk om te komen tot een 2^e pijler pensioenvoorziening voor deze categorie? Wat zijn de voetangels en klemmen?

Ten slotte, de **vergroting van arbeidsparticipatie** van andere groepen. Het blijft immers geen crisis en de verwachting is dat de toekomst eerder tekorten op de arbeidsmarkt zal brengen dan overschotten. Hoe kunnen we de niet-uitkeringsgerechtigden (de zogeheten NUG'ers) beter bereiken en stimuleren dan nu? Hoe kunnen we de relatief toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen als gevolg van de huidige crisis vasthouden? Hoe kunnen we door middel van inburgering nieuwkomers aantrekkelijker maken op de arbeidsmarkt? Hoe kunnen we ouderen langer aan het werk houden tot ze met 67 jaar in de AOW gaan? Hoe kunnen we jongeren beter toerusten voor de arbeidsmarkt? Hoe kunnen we WSW'ers vaker laten doorstromen in reguliere banen? Hoe kunnen we werkgevers meer helpen bij het 'benutten' van al dit arbeidspotentieel? Al deze vragen vereisen een grensoverschrijdende aanpak: over organisaties en zelfs over sectoren. Ook op het kennisveld kan de uitvoering wederom laten zien dat ze -beter dan het gemiddelde departement- in staat is ontkokerd te werken.

Effectiviteit van bemiddeling en re-integratie

De bijdrage van Anita Strockmeijer maakt temeer duidelijk dat er op dit onderwerp nog genoeg vragen zijn. Wij zien het belang van het plaatsen van kwaliteit aan de kop van het proces. Dat betekent dus investeren in de re-integratiecoaches en in een goede **diagnosestelling**. In zijn recente rapport *Diagnose bij re-integratie* schrijft de RWI dat een adequate diagnose zal leiden tot effectievere re-integratie en tevens tot kostenbesparing. In het rapport worden daartoe instrumenten beschreven, waarvan de toegevoegde waarde vooralsnog echter niet is aangetoond. De enorme praktijkkennis van UWV en gemeenten (VNG) kan de RWI verder helpen, om zo te komen tot de beantwoording van vervolgvragen: zijn er instrumenten waarvan de toegevoegde waarde wel is aangetoond of kunnen dergelijke instrumenten worden ontwikkeld (in overleg met de uitvoering)?

Tegelijk lijkt de tijd rijp voor een wat andere benadering. In een verkenning door Groen en Vasbinder van buitenlandse ervaringen met technologieën om mensen te helpen bij het vinden van werk¹⁵⁷, komen veel verschillende aanpakken aan bod. Wij pleiten voor het experimenteren met een ruime **variatie van aanpakken** (bijvoorbeeld voor de groep vangnetters), waarin ook de publieke uitvoerder een dominante rol kan vervullen. Een schijnbaar open deur, maar nog niet zo vanzelfsprekend in de dagelijkse praktijk: betrek het kenniscentrum aan de voorkant om een succesvolle evaluatie mogelijk te maken. Onderzoek vervolgens gestructureerd de uitkomsten van de verschillende experimenten en draag zo bij aan kennis over succesvolle aanpakken¹⁵⁸.

¹⁵⁷ "Tussen zoeken en vinden", een verkenning van Theo Groen en Jan Wouter Vasbinder in opdracht van Stichting Instituut GAK, 2007.

¹⁵⁸ *Onze hypothese daarbij is dat de aanpak niet dominant is, maar dat de beslissende variabelen bij het verklaren van het succes van re-integratie vooral gelegen zijn in de motivatie van betrokkene, de relatie tussen "cliënt" en begeleider en de ruimte die deze professional krijgt.*

Zittend WAO-bestand

Het *voormalige WAO-bestand* is door de recente herbeoordelingen aardig uitgedund en een groot aantal mensen is na de herkeuring (deels) aan het werk gegaan. Hier heeft UWV overigens laten zien dat het prima in staat is de effecten van een dergelijke operatie te monitoren. Het heeft een uitgebreid inzicht opgeleverd van wat er met de herbeoordeelden is gebeurd na de keuring.

Desalniettemin is er nog steeds een aardige groep mensen dat niet participeert in de maatschappij, maar dat wel zou kunnen. Denk bijvoorbeeld aan de personen van 45 jaar en ouder, die niet op basis van de nieuwe regels zijn herkeurd, maar op basis van de nieuwe inzichten wel (deels) aan het werk zouden kunnen. Hier geen gebruik van maken, is niet alleen onwenselijk voor de individuele ontwikkeling en betrokkenheid van mensen, maar is ook een inbreuk op de cohesie binnen een samenleving. Het lijkt op z'n minst nuttig om te bezien welk deel van dit bestand in staat is om arbeid te verrichten en welk deel graag weer aan het werk zou willen. Daarnaast zouden met aanbieders verschillende specifieke arrangementen voor re-integratie kunnen worden gemaakt. Ten slotte kan, in samenwerking met bijvoorbeeld gemeenten, gedacht worden aan andere vormen van participatie.

Bovenstaande geldt overigens ook voor de groep van volledig arbeidsongeschikten, die niet duurzaam 80/100 zijn. Het gaat hier om personen die óf niet volledig arbeidsongeschikt blijken te zijn, en dus (deels) aan het werk kunnen, óf wel duurzaam arbeidsongeschikt blijken te zijn, en later instromen in de IVA. Waarom deze groep nu aan haar lot overlaten? Analyses over samenstelling, motivatie etc. kan leiden tot nader inzicht en zo een basis vormen voor nadere maatregelen.

Toekomst van het hybride arbeidsongeschiktheidsstelsel

Er vindt nu een evaluatie van de WGA plaats. Het ligt voor de hand dat er ook na afronding van dit onderzoek nog een aantal vragen overblijft. Een belangrijke vraag is in ieder geval in hoeverre de publieke en de private financiering naast elkaar kunnen blijven bestaan en of dit hybride systeem dus voldoende toekomstvast is. Zijn er al aanwijzingen dat in het publieke deel de slechtere risico's achterblijven? Welke consequenties heeft dit? Is het ene systeem beter in staat om arbeidsongeschikten aan het werk te houden of krijgen? En is hier een verschil tussen kleine en grote werkgevers en tussen sectoren?

Deze vragen zijn te beschouwen als een kleine bijdrage aan de kennisagenda van dit en komend jaar. Hoewel het spreekwoord luidt dat een gek meer kan vragen dan tien wijzen kunnen beantwoorden, hebben wij het vertrouwen dat een proactieve samenwerking tussen beleid en uitvoering én een gezamenlijk onafhankelijk kenniscentrum leiden tot meer relevante informatie en daardoor tot beter beleid en betere en meer klantgerichte dienstverlening.

Deel IV

UITDAGINGEN van de TOEKOMST

7. Lijnen naar de toekomst

Bob Meijs¹⁵⁹

7.1 Inleiding

De sociale zekerheid is stevig verankerd in de samenleving. De toekomst van de sociale zekerheid is dus afhankelijk van die van de maatschappij en de ontwikkelingen die zich daarin voltrekken. Welke trends zijn belangrijk en hoe ontwikkelen die zich? De context waarin de sociale zekerheid zich beweegt is aan grote veranderingen onderhevig. De wettelijke kaders wijzigen geregeld als gevolg van veranderende opvattingen over de verhouding tussen burger en overheid. De maatschappij verandert, onder meer als gevolg van demografische ontwikkelingen in de bevolkingssamenstelling. En ook de internationale context waarbinnen Nederland zich bevindt is voortdurend aan veranderingen onderhevig. In dit hoofdstuk wordt een aantal trends beschreven op basis waarvan lijnen naar de toekomst voor de sociale zekerheid kunnen worden getrokken.

De belangrijkste trend van de afgelopen twee decennia is de verschuiving in het denken over de rol van de sociale zekerheid in de samenleving. Van primaire aandacht voor inkomensbescherming naar **activering en participatie**, zoals in paragraaf 7.2 wordt beschreven. Mede als gevolg van activeringsbeleid dat heeft geleid tot ingrijpende wijzigingen in het sociale zekerheidsstelsel is de participatie gestegen, in het bijzonder bij ouderen en vrouwen.

Een tweede belangrijke ontwikkeling is die van de in paragraaf 7.6 beschreven **flexibilisering van de arbeidsmarkt** onder invloed van internationale concurrentie, technologische vernieuwingen en het deels verschuiven van de financiële consequenties voor arbeids-ongeschiktheid naar bedrijven. Deze flexibilisering leidt onder meer tot een groter aantal uitzendkrachten en werkenden met tijdelijke contracten.

Deze hoofdtrends worden mede gevoed en gestimuleerd door omgevingsfactoren. Te noemen zijn **globalisering en internationalisering** van de productie van goederen en diensten waardoor productieprocessen worden verplaatst en er veranderingen ontstaan in de werkgelegenheidsstructuur (zie paragraaf 7.3). De arbeidsmarkt krijgt hierdoor een ander karakter, met een toenemende tweedeling tussen banen voor hoger opgeleiden en voor lager opgeleiden. De open grenzen binnen de Europese Unie leiden tot toestroom van werkzoekenden uit de nieuwe lidstaten uit Midden- en Oost Europa, mogelijke verdringing van werkzoekenden in de oude lidstaten waaronder Nederland en de verplaatsing van productieprocessen naar deze nieuwe lidstaten.

De technologische ontwikkelingen leiden tot een **upgrading van de opleidingseisen** aan de beroepsbevolking, zoals die in paragraaf 7.4 aan de orde komt. Er worden niet alleen hogere eisen aan opleidingsniveau en vakkennis gesteld, maar ook meer 'zachte' competenties gevraagd van werknemers. Competenties die een afspiegeling zijn van de tertiaïsering van de economie.

¹⁵⁹ Kennisadviseur van Kenniscentrum UWV

Verder is de **vergrijzing** een onherroepelijk op ons afkomende ontwikkeling waarvan de eerste tekenen zichtbaar zijn nu de babyboomgeneratie bezig is het arbeidsproces te verlaten. **Individualisering en privatisering** komen op diverse terreinen in de samenleving naar voren en beïnvloeden de relatie tussen burger en overheid, ook in de sociale zekerheid. Meer privaat, minder publiek was de lijn, althans tot voor kort. Leidt de economische crisis mogelijk tot een ombuiging in het denken met een terugkeer van de solidariteitsgedachte, is een vraag die in paragraaf 7.5 aan de orde komt.

De vraag is wat de grote lijnen van demografische, economische en sociaal-culturele trends, zoals vergrijzing, globalisering en individualisering de komende jaren gaan betekenen voor de ontwikkelingen in de sociale zekerheid. In het bijzonder voor UWV als publieke dienstverlener die de taak heeft om klantgroepen die buiten de reguliere arbeidsmarkt staan of daar terecht dreigen te komen te begeleiden naar werk. Belangrijke thema's voor deze ontwikkelingen zijn de vergrijzing en ouderen die langer doorwerken, de allochtonen en de arbeidsmarkt, de veranderende eisen aan en verwachtingen van burgers van de verzorgingsstaat, de toestroom van werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten, de scholingsgraad van werkzoekenden en de hogere eisen die aan hen op het gebied van scholing, competenties en vaardigheden worden gesteld en de flexibilisering van de arbeidsmarkt en van arbeidsrelaties.

De taak van de kennisfunctie in een kenniseconomie is om de tendensen tijdig te onderkennen. Dat wil zeggen te bezien welke relevante tendensen zich voordoen en wat de consequenties ervan kunnen zijn. Ook moet worden bezien welke additionele kennisvragen dit oproept, waarvan het antwoord ten dienste moet staan voor goede reacties van beleid en uitvoering. Deze tendensen en hun consequenties worden in het vervolg van dit hoofdstuk beschreven.

7.2 Activering en arbeidsparticipatie

Activering als aanzet tot participatie

De belangrijkste trend in de sociale zekerheid die we de afgelopen vijftien jaar hebben gezien is die van een verschuiving van een stelsel gericht op inkomensbescherming naar een stelsel primair gericht op activering. Verhoging van de arbeidsparticipatie is inmiddels een hoofddoel geworden van regeringsbeleid. Deze verschuiving maakt deel uit van een lange reeks van aanpassingen en transitie in de sociale zekerheid.

In de negentiende eeuw werd de maatschappelijke noodzaak onderkend van een minimale bescherming van de werknemer en het recht op veilige arbeid. Dit resulteerde in diverse wettelijke veiligheidsvoorschriften en arbeidswetten. Eind negentiende eeuw ontstond een consensus dat werknemers ook het recht hadden om verzekerd te zijn tegen belangrijke arbeidsgebonden risico's zoals ongevallen, ziekte en werkloosheid. Dit vormde het begin van sociale verzekeringen met een verplichtend karakter. Na de Tweede Wereldoorlog ontstond maatschappelijke overeenstemming over het algemene recht van burgers op bestaanszekerheid en inkomensgarantie. Dit leidde tot een zich uitbreidend stelsel van sociale verzekeringen, culminerend in de Algemene Bijstands Wet en de WAO in de jaren zestig.

In reactie op het groeiende aantal arbeidsongeschikten en ouderen dat langdurig buiten het arbeidsproces is komen te staan, is in de jaren tachtig en negentig een nieuwe consensus gegroeid over de noodzaak de arbeidsparticipatie te verhogen en sociale zekerheidsregelingen daarvoor aan te passen. In plaats van inkomensondersteunend moet de sociale zekerheid in de eerste plaats activerend zijn en mensen aanzetten tot arbeid.

Een 'paradigmawisseling' heeft plaatsgevonden van het centraal stellen van inkomenszekerheid naar het centraal stellen van werkzekerheid. Het UWV-motto "Werk boven Uitkering" geeft deze omslag weer: inkomenscompensatie wordt in dienst gesteld van arbeidsparticipatie. Bij burgers en werkgevers zijn financiële prikkels gelegd om de instroom in uitkeringssituaties te bemoeilijken en om uitkeringsgerechtigden te prikkelen werk te zoeken. Work First aanpak bij de WWB, herbeoordeling van WAO'ers en het uitkeringsregime bij de WGA (met een hogere uitkering bij werken en een lagere uitkering bij niet- of bij onvoldoende werken) zijn hiervan voorbeelden. Evenals de werkgever medeverantwoordelijk maken voor de re-integratie van zijn langdurig zieke werknemer en hem twee jaar loon door laten betalen bij ziekte van zijn werknemer.

Niet alleen het vergroten van de arbeidsparticipatie is van belang, maar ook de vraag onder welke omstandigheden mensen vaker en langer aan het werk zijn en kunnen blijven. De verwachting is dat de toenemende arbeidsparticipatie zich zal gaan afspelen in steeds flexibeler arbeidsverhoudingen (transities van werknemers binnen en tussen bedrijven), die werknemers nopen tot voortdurende aanpassingen¹⁶⁰. Werknemers zullen permanent moeten investeren in het onderhouden en verbeteren van hun arbeidskwalificaties door het verwerven van nieuwe vaardigheden en kennis tijdens de loopbaan of daarbuiten, ook wel aangeduid als employability (duurzame inzetbaarheid).

Het begrip transitionele arbeidsmarkt heeft hierbij de laatste tijd de aandacht gekregen. Het idee hierachter is dat mensen in hun werkend leven ook deel uitmaken van andere levenssferen, zoals leren, ontspanning en zorg voor familie. Gedurende iemands levensloop zijn er fasen waarin de nadruk op loonarbeid minder is en die op zorg voor naasten, gezin of scholing groter. Het faciliteren van transities in de levensloop van mensen, evenals van transities van werk naar werk, kan een stimulans zijn om de duurzame inzetbaarheid en daarmee de arbeidsparticipatie van mensen verder te vergroten. Activering, participatie en duurzame inzetbaarheid zijn daarmee sleutelwoorden geworden in de verdere ontwikkeling van de sociale zekerheid.

Hervormingen op weg naar activering

De afgelopen jaren is een aantal wettelijke hervormingen doorgevoerd met als doel de arbeidsparticipatie te verhogen. Uitkeringsrechten zijn versoerd en de financiële consequenties van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid zijn deels verschoven naar werkgevers en werknemers. Een en ander is reeds uitgebreid in hoofdstuk 2 aan de orde geweest en neergeslagen in de boxen 2.1 en 2.4.

¹⁶⁰ WRR, *De verzorgingsstaat herwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2006

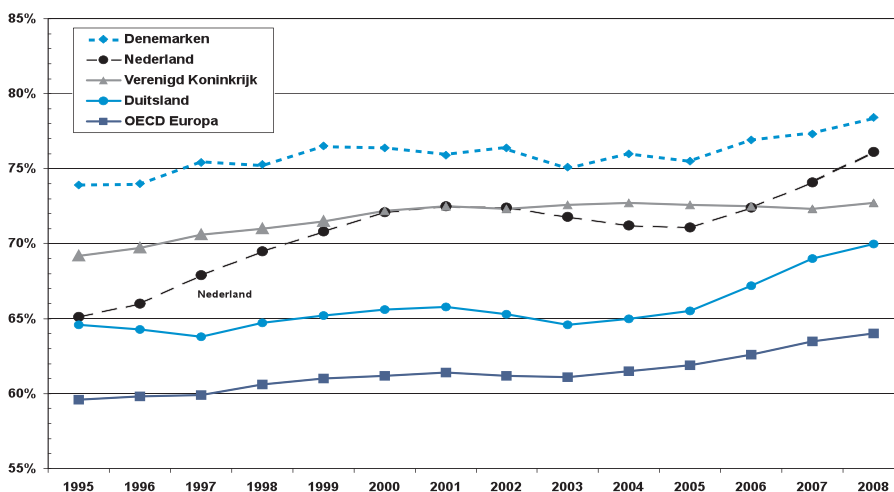
- Zo is de WW in een reeks van stappen sterk gewijzigd. Met name de duur van de uitkering is versoberd, en de toetredingseisen zijn verzwakt.
- De WAO is in een aantal stappen uiteindelijk vervangen door de WIA die een verhoogde drempel voor toelating van nieuwe gevallen heeft. Bovendien heeft de WIA meer verantwoordelijkheden en financiële prikkels bij werkgevers en werknemers gelegd om re-integratie en werkhervatting te stimuleren.
- Per 1 januari 2004 is de WWB van kracht. De primaire doelstelling van de WWB is meer activering van de werkloze. Kern hiervan is dat iedere werkloze primair zelf verantwoordelijk is voor zijn inkomen. Er worden meer eisen gesteld aan mensen die een bijstandsuitkering aanvragen, terwijl cliënten in de bijstand blootgesteld worden aan tal van activeringsmaatregelen. De gemeenten worden geprikkeld dit krachtig ter hand te nemen doordat zij de volledige verantwoordelijkheid voor de financiering van de WWB dragen.

De arbeidsparticipatie neemt toe

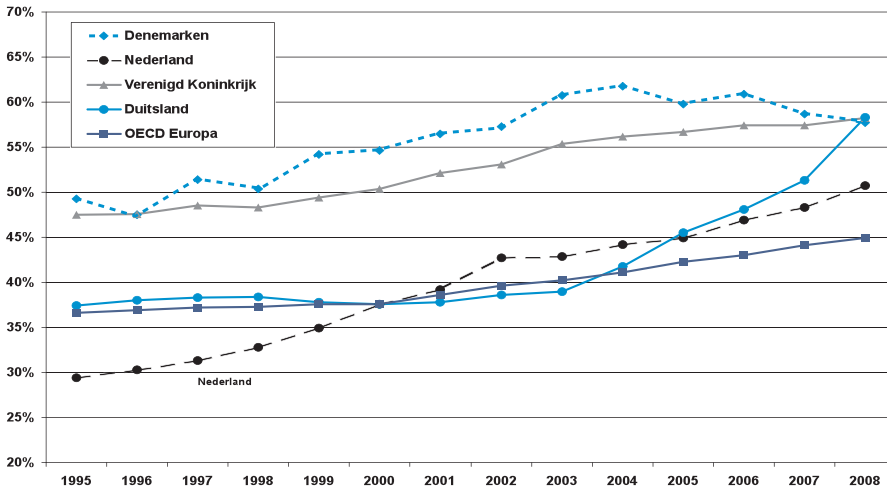
Mede als gevolg van deze hervormingen is de arbeidsparticipatie aanzienlijk toegenomen. Figuur 7.1 laat de toename zien van de arbeidsparticipatie van een aantal Europese landen, waaronder Nederland. De arbeidsparticipatie is in Nederland tussen 1995 en 2008 met 9 procentpunt toegenomen, van 65 procent in 1995 naar 76 procent in 2008. Dit is veel meer dan het OECD gemiddelde dat ruim 4 procentpunt toenam. De sterke toename van de arbeidsparticipatie valt vooral te verklaren door de lage arbeidsparticipatie van vrouwen en ouderen tot halverwege de jaren negentig. In beide groepen is de participatie aanzienlijk gestegen, die van ouderen zelfs fors in internationaal verband. Nederland heeft in die zin een inhaalslag gemaakt. Bij vrouwen is de arbeidsparticipatie van 1995 tot 2008 met 16 procentpunt gestegen, bij de 55 plussers met 21 procentpunt. Ter vergelijking: voor de OECD landen als totaal bedroeg deze toename respectievelijk 7 procentpunt (vrouwen) en 8 procentpunt (ouderen).

Figuur 7.1 Arbeidsparticipatie in Nederland, Duitsland, Verenigd Koninkrijk, Denemarken en OECD (Europa), 1995 – 2007

A: Alle leeftijdsgroepen



B: Leeftijdsgroep 55 – 64 jaar



Bron: OECD

Arbeidsparticipatie en vrouwen

De toename van de arbeidsparticipatie van de vrouwelijke beroepsbevolking komt op lagere leeftijd (25 tot 44 jaar) tot uiting in het aantal voltijdbanen, maar op hogere leeftijd (45 jaar en ouder) vooral in het aantal deeltijdbanen¹⁶¹. Nederland is kampioen deeltijdwerk. In 2007 werkte 36 procent van de beroepsbevolking in deeltijdbanen. Het OECD gemiddelde was 13 procent. Hoewel de arbeidsparticipatie van vrouwen sterk is toegenomen blijft deze nog achter bij die van mannen. Het CPB voorspelt dat tot 2020 de toename van de arbeidsparticipatie van vrouwen de belangrijkste impuls is voor het arbeidsaanbod en verhoging van de arbeidsparticipatie¹⁶². Uit onderzoek¹⁶³ blijkt dat vrouwen die al werkzaam waren voordat ze kinderen kregen, na gezinsuitbreiding steeds vaker de binding met de arbeidsmarkt blijven behouden. Het is daarom van belang de arbeidsparticipatie van vrouwen te bevorderen voordat gezinsvorming plaatsvindt en meer faciliteiten te scheppen voor kinderopvang.

Arbeidsparticipatie en ouderen

VUT, pré-pensioenregelingen, en het afvloeien via de WAO en de WW hebben de uittredingsleeftijd van ouderen tot in de jaren negentig stelselmatig verlaagd. Inmiddels is de daling van de uittredingsleeftijd omgeslagen in een stijging, meer ouderen werken langer door. Er is sprake van een trendbreuk. Zo heeft het CPB geschat dat in 2020 werkenden gemiddeld twee jaar langer doorwerken dan in 2000¹⁶⁴. De OECD heeft eerder in dit verband een aantal maatregelen voorgesteld zoals premievrijstellingen voor oudere werknemers, een verbod op leeftijdsdiscriminatie en het inzetten op employability van oudere werknemers, maatregelen die voor een deel ook in de praktijk zijn gebracht.

¹⁶¹ Sociaal Cultureel Planbureau, *De sociale staat van Nederland 2007*, Den Haag, 2007

¹⁶² H. Roodenburg, D. van Vuuren, *Arbeidsaanbod in de lange termijn scenario's voor Nederland*, Den Haag CPB, 2004

¹⁶³ J.D.Vlasboom, J.Schippers, *Moederschap, arbeidsmarkt en de dynamiek der generaties*. In: P.Ester, R.Muffels, J.Schippers (red), *Dynamiek en levensloop*, Assen, 2006

¹⁶⁴ TNO, *De toekomst werkt. Mens en bedrijf in 2010*, TNO, 2007

Vergrijzing en ontgroening hebben grote gevolgen voor het arbeidsaanbod. Binnen 10 jaar heeft de babyboomgeneratie de arbeidsmarkt verlaten. Ontgroening (minder jongeren) zal leiden tot een verdere veroudering en krimp van de beroepsbevolking. De SER stelt in haar advies over een toekomstgericht ouderenbeleid¹⁶⁵ dat het verhogen van de arbeidsparticipatie van ouderen en het verhogen van de uittredingsleeftijd belangrijke wegen zijn om toekomstige structurele krapte op de arbeidsmarkt te voorkomen. Toch zal hiervoor ook een mentaliteitsomslag bij werkgevers gemaakt moeten worden. Een actief en preventief beleid met betrekking tot ouderen komt binnen bedrijven maar moeizaam van de grond. De specifieke kwaliteiten van de oudere werknemer worden nog zelden als uitgangspunt genomen bij het beoordelen van de geschiktheid voor functies¹⁶⁶. Bij veel werkgevers bestaat een negatief beeld over oudere werknemers, onder ander met betrekking tot hun (vermeend) lage productiviteit. De combinatie met hogere beloningschalen maakt dat oudere werknemers dan al snel te duur worden bevonden. Negatieve beeldvorming is een hardnekkig verschijnsel, dat echter door structurele krapte op de toekomstige arbeidsmarkt wellicht kan gaan schuiven. Waardoor het normaler wordt dat mensen van 50 jaar en ouder zich blijven ontwikkelen en dat in het menselijk kapitaal van oudere werknemers wordt geïnvesteerd. Bijvoorbeeld via bij- of omscholing en via mobiliteitstraining en -bevordering van oudere werknemers.

Het probleem dat hier speelt is ook dat van de korte en de lange termijn. Op korte termijn willen werkgevers vaak van hun oudere werknemers af met als belangrijkste argument dat zij te duur zijn. De vergrijzing is echter ongelijk verdeeld over de sectoren van de economie. Sommige sectoren zijn sterk vergrijsd, zoals het onderwijs en de publieke sector. Als in deze sectoren werkgevers moeten inkrimpen houden zij het liefst hun schaarse jongere werknemers in dienst. Het risico op verlies aan kennis en ervaring wordt dan op de koop toe genomen. Hierdoor ontstaat een grote druk op ouderen om te vertrekken. In andere sectoren zoals de ict en de horeca speelt dit probleem van vergrijzing en schaarse jongeren echter niet of nauwelijks.

De kans bestaat dat de druk op ouderen om te vertrekken wordt versterkt door de snelle omslag op de arbeidsmarkt als gevolg van de huidige conjuncturele neergang en het belang voor ondernemers de crisis te overleven. Personeelsreductie, saneren, reorganiseren en terugtrekken op kerntaken zijn nu in veel gevallen de sleutelwoorden. Het risico is dat ouderen straks afvloeien. Hoge werkloosheid onder ouderen zal maatschappelijke weerstand oproepen en de discussie om regelingen voor vervroegde pensionering waarschijnlijk nieuw leven inblazen, zeker wanneer de recessie langdurig aanhoudt. Op de lange termijn bestaat echter wel degelijk het risico van een structurele krapte op de arbeidsmarkt en tekorten aan personeel als gevolg van vergrijzing. Als de economie weer omslaat zijn in de (nabije) toekomst de ouderen hard nodig.

Een mogelijke versoepeling van de ontslagbescherming kan ertoe leiden dat ouderen een groter beroep gaan doen op de WW. Zeker wanneer ook het last-in-first-out principe wordt losgelaten en er bij werkgevers geen gevoel van urgentie bestaat ouderen langer in dienst te houden. Ondanks de toegenomen arbeidsparticipatie is werkloosheid onder ouderen nog steeds een groot probleem waar UWV direct mee te maken heeft. Bijna driekwart van

¹⁶⁵ Sociaal Economische Raad, *Van alle leeftijden*, Den Haag, 2005

¹⁶⁶ J.van Hoof, P. de Beer, *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 2007, nr. 23

de langdurig werklozen in de WW is vijftig jaar of ouder¹⁶⁷. Een hervatting van de groei van de werkgelegenheid in de komende jaren moet uitwijzen of werkloze ouderen meer kansen krijgen op een baan, waarbij vooral van belang is hoe de vraag naar oudere werknemers zich ontwikkelt.

Arbeidsparticipatie, immigratie en EU

De relatief lage arbeidsparticipatie van allochtonen in Nederland zal naar verwachting geleidelijk verbeteren door de toenemende opleidingsniveaus van allochtonen en toekomstige krapte op arbeidsmarkt. Daarnaast leidt de uitbreiding van de EU tot een sterke toename van het aantal westerse migranten dat zich ook aanbiedt op de arbeidsmarkt. In 2004 werkten 70.000 mensen uit de nieuwe EU-landen in Nederland. In 2007, zo blijkt uit onderzoek door Regioplan¹⁶⁸, waren dat naar schatting minimaal 100.000 mensen uit de Midden- en Oost Europese landen.

Arbeidsparticipatie: grijzer, vrouwelijker en minder groen

Het arbeidsaanbod wordt de komende jaren dus grijzer, minder groen en vrouwelijker. Cultureel ook meer divers, vanwege een groeiend aandeel allochtone jongeren van de tweede generatie en de immigratie van werkenden en werkzoekenden vanuit de nieuwe Europese lidstaten. Daarnaast zullen als gevolg van de activering in de arbeidsongeschiktheidswetten meer mensen met een beperking, zoals arbeidsgehandicapten en jonggehandicapten (Wajongers) in het arbeidsproces werkzaam zijn.

Ontwikkelingen in de arbeidsparticipatie en gezondheid

Mensen worden ouder omdat ze langer gezond zijn. Langer gezond blijven is een belangrijke voorwaarde voor langer productief zijn op de arbeidsmarkt. Uit onderzoek onder werknemers die vervroegd zijn uitgetreden kwam naar voren dat financiële prikkels en de gezondheidssituatie belangrijk waren voor hun besluit om te stoppen met werken¹⁶⁹. De voornaamste factoren die van invloed zijn op het willen en kunnen doorwerken tot 65 jaar blijken onder meer te zijn een goede gezondheid, een hoog opleidingsniveau, zelfstandigheid in het werk en goede arbeidsvoorwaarden.

Dat neemt niet weg dat een vergrijzende beroepsbevolking zal leiden tot een toename van werknemers met leeftijdsgerelateerde ziekten en gezondheidsklachten met ongunstige prognoses wat betreft duurzaamheid van de arbeidsongeschiktheid en de belastbaarheid. Leeftijd is van belang bij het ontstaan van gezondheidsklachten die leiden tot een duurzame beperking, zoals een beroerte, of kwaadaardige aandoeningen met ongunstige prognoses. Het is vaak de combinatie van de aard van het ziektebeeld en de leeftijd die bepalend is voor de ernst van de beperkingen en daarmee voor de mate waarin arbeidsparticipatie nog mogelijk is. Bij een toenemend aantal ouderen dat blijft werken is te verwachten dat steeds meer leeftijdgebonden gezondheidsklachten en gebreken zullen voorkomen in de beroepsbevolking. De samenhang tussen ziekte, beperkingen en arbeidsparticipatie is daarbij niet constant maar hangt ook af van omgeving- en persoonsgebonden factoren, onder meer van opleiding, soort werk en het inkomen.

¹⁶⁷ UWV Kwartaal Verkenning 2008-III, hoofdstuk 5

¹⁶⁸ N. van den Berg, M. Brukman, C. van Rij, *Europese grenzen verlegd: Eerste evaluatie flankerend beleid vrij verkeer van werknemers uit MOE-landen*, Regioplan, 2007

¹⁶⁹ J. Theeuwes, *Gezondheid en werk. In: Niet van later zorg: de toegevoegde waarde van zorg aan de economie*, Den Haag, VWS, 2007

Behalve gezondheid en werkomstandigheden is ook een gezonde leefstijl een belangrijke factor voor het behoud en stimuleren van arbeidsparticipatie van ouderen¹⁷⁰. Te verwachten valt dat werkgevers in de toekomst meer aandacht zullen besteden aan de werkomstandigheden en de leefstijl van hun (oudere) werknemers. Bij de bevolkingsgroepen waarbij een verdere toeneming van de arbeidsparticipatie wordt nagestreefd, zoals ouderen, vrouwen, allochtonen en arbeidsgehandicapten is relatief vaak sprake van al dan niet specifieke gezondheidsproblemen. Een toenemende arbeidsparticipatie van deze groepen zal daarom gepaard gaan met een toename van specifieke gezondheidsproblemen onder werkenden als gevolg van een ongezonde leefstijl, leeftijdgebonden gezondheidsklachten en arbeidshandicaps.

7.3 Globalisering en tertiaïrisering

De liberalisering van de wereldmarkten voor goederen, diensten en kapitaal gaat gepaard met herstructurering van werkgelegenheid, flexibilisering van arbeid en de ontwikkeling van een kenniseconomie. Economische globalisering is praktisch synoniem met concurrentie van bedrijven, regio's en landen, een toename van concurrentievermogen en met outsourcing. Globalisering leidt tot veranderende arbeidsmarkten en tot een sterk gestroomlijnde productie met grote nadruk op kostenefficiëntie. Het werk wordt daarbij intensiever met een hogere werkdruk voor werknemers. Een belangrijke factor in de mogelijkheid tot globalisering zijn technologische en organisatorische ontwikkelingen die hebben geleid tot een sterke daling van transport- en communicatiekosten. Daarnaast heeft het sterk gestegen opleidingsniveau in lagelonenlanden bijgedragen aan de globalisering.

Outsourcing en offshoring

Uitbesteden van de productie van goederen en diensten naar het buitenland kan verschillende vormen aannemen. Een belangrijke trend is het zogeheten offshoring naar lagelonenlanden. India is een populair land voor offshoring. Werknemers hebben een goed opleidingsniveau, zijn de Engelse taal machtig en werken tegen lagere kosten dan in de Westerse landen. Sinds de uitbreiding van de EU is het uitbesteden naar de nieuwe EU lidstaten opgekomen. Sommige bedrijven kennen een lange historie als het gaat om het wereldwijd onderbrengen van productieprocessen. Philips heeft al in de jaren tachtig bedrijfsonderdelen naar verschillende landen verplaatst. Tegenwoordig worden er vooral ICT-diensten uitbesteed aan lage lonenlanden zoals India. Van de Nederlandse bedrijven heeft momenteel 27 procent activiteiten naar landen overzee overgebracht.

Herstructurering van werkgelegenheid

Als gevolg van globalisering vindt een voortgaande herstructurering van werkgelegenheid plaats. Arbeidsintensieve productieprocessen worden overgeplaatst naar lagelonenlanden. Kennisintensieve productieprocessen worden daarentegen juist geconcentreerd in de ontwikkelde industrielanden zoals Nederland. Dit heeft gevolgen voor de werkgelegenheid in de betrokken sectoren, met banenverlies in de meer traditionele sectoren dat gecompenseerd moet worden met banengroei in de kennisintensieve dienstverlening. Hierbij is sprake van afname van de industriële werkgelegenheid en een groei van de werkgelegenheid in de commerciële en financiële dienstverlening en in de zorgsector.

¹⁷⁰ TNO, *De toekomst werkt. Mens en bedrijf in 2010*, TNO, 2007

In de landbouw is al jaren sprake van een afname van de werkgelegenheid als gevolg van de sterk toegenomen arbeidsproductiviteit in combinatie met lage prijsgevoeligheid van landbouwproducten. De zorgsector heeft juist een lage arbeidsproductiviteit aangezien zorgtaken veelal niet te automatiseren zijn, maar de inzet van mensen behoeven. Omdat de vraag naar zorgdiensten relatief ongevoelig is voor de prijs kan de vraag sneller stijgen dan de arbeidsproductiviteit. Het gevolg is de de werkgelegenheid in de zorg sterk toeneemt, mede door de vergrijzing die de vraag naar zorg extra stimuleert. De industrie kent hoge productiviteitsstijgingen die resulteren in sterke prijsdalingen. De industriële productie staat echter bloot aan concurrentie uit lagelonenlanden, waardoor hele bedrijfstakken uit Nederland zijn verdwenen. Dit betekent niet dat alle maakindustrie verdwijnt. Kennisintensieve productieprocessen die gericht zijn op hoge kwaliteit en op een specialistische vraag (nichemarkten), waarbij innovatie een belangrijke rol speelt, blijven sterk aanwezig. Voorbeelden zijn luxe scheepsbouw, design en mode.

Dienstensector is banenmotor maar kan worden verplaatst

De commerciële dienstensector is de echte banenmotor. Lang is gedacht dat taal en cultuur belangrijke barrières zijn in het verplaatsen van dienstverlening. Tegenwoordig wordt echter ook administratief werk dat niet geautomatiseerd kan worden en waar geen directe persoonlijke klantcontacten voor nodig zijn, uitbesteed naar lagelonenlanden. Basiskennis van de Nederlandse taal kan worden geleerd door goed opgeleide en gemotiveerde werknemers elders en met e-mail (en telefoon) kunnen eenvoudige klantcontacten met Nederland worden onderhouden. Een voorbeeld hiervan is de uitbesteding van standaard verwerking van verzekeringspolissen naar India, waarbij eenvoudige klantcontacten per e-mail of telefoon voldoen. Als gevolg hiervan kunnen juist de geschoolde routinebanen in de dienstverlening, die basisvaardigheden en standaardkennis vereisen, gaan verdwijnen. Het 'middenrif' van de arbeidsmarkt komt zo onder druk te staan en de arbeidsmarkt krijgt een bipolair karakter. Enerzijds een segment met plaatsgebonden laaggekwalificeerde werkzaamheden die niet kunnen worden overgeplaatst (chauffeurs, inpakkers, schoonmaakwerk, etc.), waaronder ook persoonlijke dienstverlening in de verzorgende sfeer. Anderzijds een segment met hooggekwalificeerde arbeid waarbij kennis, creativiteit en verwerken van complexe informatie nodig zijn.

Verplaatsing ook van hoogwaardige dienstverlening

De traditionele dienstensector is arbeidsintensief, kent een lage arbeidsproductiviteit en is veelal plaatsgebonden. Bij een groeiend deel van de dienstensector ligt het accent echter op het transport en verwerken van informatie en op kennisintensieve dienstverlening. Als gevolg van de ICT-ontwikkelingen wordt in deze kennisintensieve dienstverlening de noodzaak tot direct menselijk contact tussen dienstverlener en dienstontvanger minder, wat internationale verplaatsing van kennisintensieve dienstverlening makkelijker maakt. Ook hoogwaardige kennisintensieve dienstverlening aan de bovenkant van de arbeidsmarkt is gemakkelijker verplaatsbaar geworden. Dienstverlening die het minst voor verplaatsing naar lagelonenlanden in aanmerking komt betreft activiteiten die direct persoonlijk contact met de klant met zich mee brengen en die specifieke commerciële en communicatieve vaardigheden vereisen.

Maar ook nieuwe vormen van laaggekwalificeerde arbeid ontstaan

Niet alleen verdwijnen arbeidsintensieve productieprocessen naar lagelonenlanden, ook nieuwe vormen van laaggekwalificeerde arbeid vestigen zich in Nederland. In de afgelopen vijftien jaar hebben vooral Aziatische en Amerikaanse producenten hun Europese distributiecentra in Nederland gevestigd, onder meer aangetrokken door de goede infrastructuur. Het gaat hierbij met name om consumentenelektronica (computers, televisies, camera's), kleding en schoenen waarbij nieuwe vormen van werkgelegenheid zijn ontstaan. Het betreft veelal een laagwaardige vorm van waardetoevoeging aan de onderkant van de arbeidsmarkt, waaronder assemblage, reparatie en het klant- of regio specifiek maken van een product. De werkzaamheden in deze distributiecentra vereisen weinig scholing of specifieke vaardigheden en hebben een door het jaar heen sterk fluctuerende personeelsbehoefte¹⁷¹.

Lissabon strategie

De doelstelling van de Lissabon-strategie is om Europa zich te laten ontwikkelen tot de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie ter wereld. Als een voorwaarde voor de bevordering van het concurrentievermogen van de Europese landen wordt genoemd de verdere 'modernisering van het Europese sociaal model', mede als een noodzakelijk gevolg van de globalisering van goederen, diensten en kapitaal. Nationale overheden staan onder druk om maatregelen als belastingverlaging, deregulering en flexibilisering van arbeidsvoorwaarden (waaronder besparingen op lonen en sociale lasten) toe te passen om buitenlandse investeringen te stimuleren, dan wel het vertrek van bedrijven of delen van productieprocessen tegen te gaan en werkgelegenheid te behouden. Mede als gevolg hiervan betekent de roep om modernisering van het sociaal stelsel in de praktijk vooral een aansporing tot versoering van sociale arrangementen in de lidstaten.

Nederland is tot nu toe goed in staat gebleken de verplaatsing van laagwaardige arbeid te compenseren met de ontwikkeling van kennisintensieve werkgelegenheid. Op het gebied van zakelijke, communicatieve en financiële dienstverlening is Nederland zelfs een van de grootste groeilanden¹⁷². Maar wil Nederland de kennisintensieve dienstverlening behouden en verder uitbreiden dan moet het innovatiepotentieel voortdurend worden gestimuleerd. Dat betekent investeren in (permanente) scholing van de beroepsbevolking en in research & development. Wel is duidelijk dat door de internationale dynamiek de werkloosheid volatieler is geworden; deze is immers meer dan vroeger onderhevig aan moeilijk beïnvloedbare internationale factoren. De huidige economische crisis met een in vele landen snel oplopende werkloosheid maakt dit duidelijk.

Veel is over globalisering gezegd en geschreven, de algemene trend is echter niet eenduidig. Ook in de lagelonenlanden stijgen de lonen of gaan dat op termijn doen. Het is onwaarschijnlijk dat de "maakindustrie" volledig uit Nederland zal verdwijnen. Een gunstig vestigingsklimaat is namelijk meer dan loonkosten alleen. Een bedrijf dat outsourcing overweegt moet ook de transitiekosten in overweging nemen, zoals extra reistijd, aansturing van werknemers op grote afstand en interculturele verschillen, die een belemmering kunnen zijn op het verplaatsen van activiteiten. Van belang voor een werkgever is onder meer de juiste werknemers te vinden, met de juiste vakkennis, competenties en werkhouding. Het ontbreken daarvan is soms een belangrijker reden om

¹⁷¹ M. van Velzen, *Voorbij het snoepje van de week: flexicurity in de bedrijfspraktijk*, Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken, 2008 (4)

¹⁷² TNO, *De toekomst werkt. Mens en bedrijf in 2010*, TNO, 2007

(delen van) de productie te verplaatsen (of buitenlandse werknemers in dienst te nemen) dan alleen maar de loonkosten¹⁷³. Een van de gevolgen van internationalisering is dat de arbeidsmarkt meer competitief zal worden en de eisen aan werknemers hoger worden. Een ander mogelijk gevolg is dat overheden hun grip op de nationale arbeidsmarkten gedeeltelijk kunnen verliezen en daarmee hun mogelijkheden om mensen met verminderde arbeidsmogelijkheden te activeren en terug te leiden naar werk. Wellicht kan de kredietcrisis de internationalisering van goederen- en handelsstromen onder druk zetten door opkomend protectionisme van afzonderlijke landen. Ondanks enkele tekenen hiervan lijkt het er voornamelijk niet op dat landen of blokken zich afsluiten van de wereldmarkt.

7.4 Opscholing, upgrading en voortgaande technologische ontwikkeling

Upgrading van kwalificatie-eisen betekent dat aan werknemers en werkzoekenden steeds hogere eisen aan opleiding, vaardigheden en kennis worden gesteld. Enerzijds is dit een gevolg van de toenemende complexiteit van de werkzaamheden, veroorzaakt door de ontwikkeling van nieuwe technologieën. Deze technologieën vereisen meer en hogere kwalificaties en gaan vaak vergezeld van organisatorische veranderingen die met de nieuwe productietechnieken samenhangen. Anderzijds is upgrading een gevolg van de verschuiving van werkgelegenheid van lagere naar hogere functies. De globalisering en toegenomen internationale concurrentie, de mogelijkheden tot verplaatsing van de productie van goederen en diensten en de daaruit resulterende verschuiving van werkgelegenheid naar een kennisintensieve diensteneconomie dragen hier sterk aan bij.

De trend is dat het aandeel laag- en ongeschoolden in de beroepsbevolking afneemt, het aandeel middelbaar geschoolden min of meer constant blijft en van hoger geschoolden toeneemt. Tussen 1996 en 2008 is het percentage laaggeschoolden in de beroepsbevolking met 6 procentpunt afgenomen en van de hoger opgeleiden met 8 procentpunt toegenomen. Het aandeel middelbaar geschoolden is met 2 procentpunt licht gedaald¹⁷⁴. Er vindt dus een opscholing van het arbeidsaanbod plaats die aansluit bij de hogere eisen die worden gesteld aan opleiding en vaardigheid. Voortijdige schooluitval en verkeerde schoolkeuzes zijn de grootste bedreigingen voor de verdere verbetering van de kwalificaties van het arbeidsaanbod en van duurzame arbeidsparticipatie van laag opgeleiden.

Het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) verwacht dat in de toekomst nieuwe banen blijven ontstaan voor laagopgeleiden. Dit zowel als gevolg van groei van werkgelegenheid in conjunctuurgevoelige sectoren als de industrie, distributie en de bouw, als door organisatorische veranderingen die complementair zijn aan de introductie van nieuwe technologieën. Daar staat tegenover de visie dat er weliswaar nieuwe banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt bijkomen maar dat deze deels van een andere aard zijn en hogere eisen aan werknemers stellen dan de banen die verloren zijn gegaan. De snelheid van upgrading is echter niet constant. ROA toont bijvoorbeeld aan dat de upgradingsnelheid terug kan lopen als gevolg van organisatorische veranderingen die samengaan met technologische vernieuwingen¹⁷⁵. Deze organisatorische veranderingen leiden naar een verschuiving van de vraag van generieke naar specifieke vaardigheden die nieuwe kansen bieden voor laagopgeleiden. De introductie van de pinautomaten in het bankwezen illustreert deze ontwikkeling (Box 7.1).

¹⁷³ TNO, *Agenda voor de toekomst, sociale zekerheid en arbeidsmarkt, 2005*

¹⁷⁴ CBS, *Statline, Beroepsbevolking naar geslacht, leeftijd, opleiding*

¹⁷⁵ ROA (2005), *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2010*

Box 7.1 De pinrevolutie in het bankwezen

Een voorbeeld van de verschuiving van generieke naar specifieke vaardigheden is te vinden in de banksector. In het betalingsverkeer hebben pinautomaten een deel van het werk van laagopgeleiden overgenomen. Het eerste en directe effect hiervan was een afnemende vraag naar laagopgeleide arbeid in de banksector. Tussen 1985 – de introductie van de pinautomaten in de banksector in de VS – en 1995 is de werkgelegenheid voor laagopgeleiden in de banksector in Nederland met 41.000 werkenden gedaald. De reorganisaties bij de banken die het gevolg waren van de ‘pinrevolutie’ hebben echter geleid tot het creëren van nieuwe taken en functies voor laagopgeleiden, taken die eerst werden gedaan door hoger opgeleiden. Dit betreft bijvoorbeeld het doorvoeren van adresveranderingen, uitgifte van credit cards, het invoeren van nieuwe accounts etc. Deze taken werden eerst door ‘personal bankers’ gedaan, maar zijn verschoven naar lager opgeleid personeel. De personal bankers konden hierdoor meer tijd gaan besteden aan de verkoop van financiële producten. Nieuwe technologieën kunnen zodoende leiden tot upgradering maar – door complementaire organisatorische veranderingen – ook tot nieuwe kansen voor laaggeschoolden, zij het met nieuwe en hogere eisen aan hun vaardigheden.

Bron: ROA (2005), De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2010

Polarisatie op de arbeidsmarkt

Upgradering op de arbeidsmarkt is uiteraard niet nieuw maar een al lang bestaand proces. Door de globalisering en het verplaatsen van productieprocessen is dit proces wel in een stroomversnelling gekomen. Aan de ene kant is er door het kennisintensiever worden van productie en dienstverlening sprake van een toenemende vraag naar hooggekwalificeerde arbeid op HBO en WO niveau. Anderzijds is er een blijvende vraag naar laaggekwalificeerde arbeid voor laagopgeleiden, zowel in de dienstensector als in de distributie en productie. Technologische ontwikkelingen resulteren zowel in complexer werk als in het vereenvoudigen van voorheen complexe taken, waaronder het opsplitsen van taken in eenvoudiger werkzaamheden. Zoals al vermeld leidt de globalisering ook tot nieuwe vormen van arbeid voor laagopgeleiden. TNO verwacht in een prognose van de upgradering tot 2020 dat meer mensen in hogere gekwalificeerde beroepen gaan werken, dat het aandeel werkenden in lagere en elementaire beroepen licht zal dalen en dat het aandeel van de middenberoepen zal afnemen¹⁷⁶.

Voor de vraag naar arbeid voor de middenfuncties – vanouds de ruggengraat van veel organisaties – is deze polarisatie van de arbeidsmarkt een bedreiging. De baan zekerheden van de middenklasse staan onder druk als gevolg van het verdwijnen van werkgelegenheid uit het middensegment van de arbeidsmarkt naar lagelonenlanden, maar ook door verdergaande automatisering en informatisering. Werknemers in middenfuncties zullen steeds vaker moeten opscholen en promoveren naar hoger gekwalificeerde functies, of zich schikken in lagere functies.

¹⁷⁶ TNO, *De toekomst werkt. Mens en bedrijf in 2010*, TNO, 2007

Laaggeschoold werk verandert van karakter

Ondanks dat de vraag naar laaggekwalificeerde arbeid slechts licht afneemt, zijn er grote verschuivingen in de structuur ervan. Het verdwijnen van banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt betreft vooral laaggekwalificeerde maakberoepen in de industrie en de bouw. Technologische ontwikkelingen en automatisering van eenvoudige werkzaamheden maakt dat de overblijvende banen (zoals onderhoud en reparatie) complexer worden en hogere eisen stellen aan de werknemers. Daarnaast ontstaan echter aan de onderkant in de dienstverlening nieuwe banen. De vergrijzing en het toenemend aantal vrouwen dat gaat werken - met als gevolg een groeiend aantal tweeverdieners - doet de behoefte aan zorg en persoonlijke dienstverlening toenemen. Dit zal leiden tot nieuwe vormen van werkgelegenheid voor laagopgeleiden.

Voor laagopgeleiden wordt het moeilijker om in een kenniseconomie aansluiting te vinden bij de arbeidsmarkt. Mensen met een lage opleiding zijn veelal aangewezen op laagbetaalde instabiele banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt en lopen een groter risico op langdurige werkloosheid (zie ook paragraaf 7.5 over flexibilisering). Hoewel de vraag naar laaggeschoolde arbeid niet wezenlijk is gedaald en er nieuwe vormen van laaggekwalificeerd werk bij zijn gekomen juist als gevolg van de globalisering, hebben laaggeschoolden als gevolg van de toegenomen kwalificatie eisen - ook aan de onderkant van de arbeidsmarkt - minder kans hun sociaal-economische positie te verbeteren dan vroeger.

Gevraagde competenties veranderen

Upgrading van functies leidt ertoe dat zowel aan de bovenkant als aan de onderkant van de arbeidsmarkt andere competenties worden gevraagd van werknemers. Samenwerking met anderen wordt steeds belangrijker. Kennisintensief werk vraagt om vooral sociaal normatieve competenties: teamgeest, samenwerking en creativiteit. De tertiërisering van de economie, het toenemend belang van de dienstensector en de daarbij horende klant-contacten, leidt tot een groter belang van sociale interactie op de werkvloer en tot een 'feminisering' van de arbeid, waarbij 'zachte' competenties belangrijker worden: inlevingsvermogen, klantgericht kunnen handelen, flexibiliteit, sociale interactie.

Tot op zekere hoogte geldt dit ook voor laaggeschoolden. Arbeid aan de onderkant van de arbeidsmarkt verandert van karakter en dat heeft consequenties voor laagopgeleiden. Voor de meer traditionele laaggekwalificeerde beroepen in de dienstverlening (reparatie en onderhoud, vervoer, beveiliging, reiniging etc.) zullen de opleidingseisen stijgen en worden ook meer 'zachte' competenties gevraagd. Voor de nieuwe banen in de dienstverlening aan de onderkant van de arbeidsmarkt, vooral persoonlijke dienstverlening en zorg, waar sociale interactie voorop staat, gelden deze zachte competenties des te meer.

Aan de bovenkant van de arbeidsmarkt liggen veel kansen voor hoogopgeleide werknemers in de kennisintensieve sectoren. Zij beschikken op grond van hun opleidingsachtergrond over de vaardigheden en competenties die in een kennisintensieve diensteneconomie worden gevraagd, zoals het snel opnemen en verwerken van informatie, emotionele intelligentie, creativiteit, samenwerken en kunnen netwerken. Het periodiek van baanwisselen brengt hen kansen en voordelen. Aan de onderkant van de arbeidsmarkt ontstaat

een groeiende baanonzekerheid als gevolg van flexibilisering, losse arbeidscontracten en technologische en organisatorische veranderingen waar niet iedere laaggeschoolde aan kan voldoen. Er ligt daarom een grote uitdaging om groepen laaggeschoolden, maar ook arbeidsgehandicapten en werkzoekenden met beperkingen een gevoel van bestaanszekerheid te geven en hen kansen te bieden te participeren op de arbeidsmarkt. Daarbij zal voor bepaalde groepen gesubsidieerde arbeid onvermijdelijk zijn.

7.5 Individualisering en privatisering

Individualisering

De keuzevrijheid op het gebied van (im)materiële levensstijl is enorm toegenomen evenals de verscheidenheid in samenlevingsvormen. Er is een toenemende diversiteit van levensstijlen en van culturen die zorgt voor meer heterogeniteit in de samenleving. Deze ontwikkelingen zijn van invloed op (toekomstige) al dan niet geprivatiseerde arrangementen in de sociale zekerheid. Keuzevrijheid en marktwerking worden daarbij in één adem genoemd. Burgers willen meer voorzieningen op maat, ook op het gebied van de sociale zekerheid.

Vraagsturing door cliënten is een van de belangrijkste vernieuwende elementen in de publieke dienstverlening. Bij vraagsturing kunnen klanten beschikken over een eigen persoonsgebonden budget. De klantmanager adviseert en ondersteunt de klant bij de uitvoering van zijn plannen. Vraagsturing vergt dat een publieke dienstverlener goede informatie verstrekt, vaststelt welke klant welke informatie nodig heeft en zich kan inleven in de behoeften van de klant. Duidelijke communicatie, tijdige en volledige informatie, respectvolle bejegening en het betrekken van de klant bij de beslissing zijn het vertrekpunt van een vraaggestuurd dienstverlening. Een publieke dienstverlener heeft echter ook als taak schaarse goederen billijk te verdelen volgens de wetten en regels van rechtmatigheid. Teleurstellingen zijn hierbij niet te vermijden. De klant krijgt niet altijd wat hij vraagt, waardoor er geen garantie is dat de dienstverlening tot ieders tevredenheid zal zijn.

Weinigen zullen betwisten dat het prettig is wanneer cliënten een keuze hebben uit verschillende soorten van publieke dienstverlening, bijvoorbeeld verschillende re-integratiediensten of re-integratiebureaus, maar meer is niet noodzakelijkerwijs beter. Bij toename van keuzemogelijkheden geldt de wet van afnemende meeropbrengsten: hoe meer keus, hoe minder men met de feitelijke keuze tevreden is. Daarnaast speelt vaak de 'illusie' van de soevereine en zelfredzame consument. Een deel van de klantpopulatie van UWV bijvoorbeeld is inderdaad zelfredzaam en in staat mee te gaan in een vraaggestuurd dienstverlening, maar een deel van de klanten kan dat niet of maar ten dele. Voor hen zal ook in de toekomst in meer of mindere mate gekozen moeten worden bij het aanbieden van diensten. Dit betreft vooral de klantenpopulatie voor wie terugkeer naar (of het betreden van) de arbeidsmarkt moeilijk is: laagopgeleiden, langdurig werklozen en arbeidsgehandicapten, waaronder de groeiende groep jonggehandicapten. Een publieke dienstverlener als UWV krijgt waarschijnlijk (steeds) meer te maken met moeilijk bemiddelbare klantgroepen met een beperkte zelfredzaamheid als gevolg van de (hogere) eisen die op de arbeidsmarkt worden gesteld.

Privatisering

Er bestaat reeds een tendens om de kosten meer toe te rekenen aan de veroorzaker en minder collectief te verdelen. Door privatisering en decentralisatie zijn in de sociale zekerheid private uitvoeringsorganisaties ontstaan, zoals arbodiensten en re-integratiebedrijven. Gemeenten hebben een zelfstandige rol gekregen in de uitvoering van onderdelen van maatschappelijke dienstverlening en UWV is een ZBO geworden. De privatisering en de daaruit voortvloeiende wijzigingen in de uitvoering hebben ertoe geleid dat de klant meer centraal is komen te staan.

Nieuwe dienstverleningsconcepten zijn daarbij ontstaan, zoals klantvriendelijkheid, klantgerichtheid en klantsturing (voor een verdere uitwerking van deze concepten zie hoofdstuk 5). Met deze nieuwe concepten zijn ook nieuwe sturingsparadigma's geformuleerd: vraagsturing door cliënten, sturing op de vraag en sturing van de vraag. Bij sturing **op** de vraag gaat het om de inkoop van diensten door bemiddelaars, waarbij rekening wordt gehouden met preferenties van klantgroepen. Bij sturing **van** de vraag staan de uitvoerenden voor de uitdaging de dienstverlening klantvriendelijker te maken en de wensen en behoeften van klanten zichtbaar te maken. Bij vraagsturing **door** cliënten wordt rechtstreeks een verband gelegd met de inhoud en kwaliteit van de uitvoering en de dienstverlening. Klanten kunnen beschikken over een eigen persoonsgebonden budget ('rugzakje') dat zij naar eigen goeddunken kunnen besteden. Klanten moeten volgens dit laatste paradigma ook een 'exit' optie hebben, de mogelijkheid om te kunnen kiezen uit verschillende diensten en verschillende aanbieders. Ook gaat de adviseurcomponent in de uitvoerderstaak zwaarder wegen.

De ontwikkeling in de arbeidsverhoudingen zal waarschijnlijk verder gaan in de richting van toenemende flexibilisering, die werknemers nopen tot voortdurende aanpassingen. Werknemers zullen permanent moeten investeren in het onderhouden en verbeteren van hun arbeidskwalificaties (employability). Dit past ook in de ontwikkeling die de sociale zekerheid heeft doorgemaakt, van een stelsel gericht op inkomensbescherming naar een op activering gericht stelsel. Hierbij is meer verantwoordelijkheid bij de burger en bij bedrijven gelegd. De overheid heeft zich hierbij deels terug getrokken en ziet als een belangrijke taak om door het permanent verbeteren van de inzetbaarheid van het individu op de arbeidsmarkt diens zelfredzaamheid te vergroten. Namelijk door mensen aan het werk te helpen en mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt op gang te brengen.

De ontwikkeling naar keuzevrijheid, gestimuleerd door de privatisering, is een belangrijke fundamentele verandering in de sociale zekerheid. De huidige economische ontwikkelingen, de verrassende omvang en diepte van de economische crisis, zullen de discussie over de rol van de sociale zekerheid en de uitvoering van de sociale zekerheid nieuwe impulsen geven. Met mogelijk een grotere nadruk op de zelfredzaamheid van de burger. Maar ook mogelijk een maatschappelijke weerstand hiertegen en een roep om meer solidariteit.

Solidariteit onder druk?

Solidariteit is nodig voor het draagvlak van de sociale zekerheid. De vraag is wat in Nederland de vooruitzichten zijn voor het solidariteitsbeginsel en hoe deze zich verhouden tot de inrichting en de werking van de verzorgingsstaat respectievelijk de sociale zekerheid.

Al te grote en scherpe breuklijnen en een te grote heterogeniteit in de samenleving kunnen de solidariteit ondergraven. Een steeds scherper wordende breuklijn bijvoorbeeld is die tussen hoger en lager opgeleiden en de posities die beiden innemen op een polariserende arbeidsmarkt. Aan de bovenkant van de arbeidsmarkt veel kansen voor hoogopgeleide werknemers in kennisintensieve sectoren. Het periodiek wisselen van baan brengt hen kansen en voordelen. Aan de onderkant in toenemende mate baanonzekerheid als gevolg van flexibilisering, losse contracten en hogere eisen aan vakkennis en vaardigheden waar niet iedereen aan kan voldoen. Met navenant grote(re) inkomensverschillen, verschillen in welvaartsbeleving en mogelijk een tweedeling in de samenleving tot gevolg.

Met de gunstige conjunctuur zijn de afgelopen jaren duidelijk successen geboekt op het gebied van activering. Het aantal cliënten in de WWB is drastisch gedaald, de werkloosheid en het aantal cliënten in de WW is sterk teruggelopen en meer gedeeltelijk arbeidsongeschikten werken. Ook het aantal werkende jonggehandicapten is toegenomen. De vraag is echter wat de blijvende effecten hiervan zijn nu het economisch tij is omgeslagen, de economie krimpt en massale werkloosheid dreigt. Het is niet uitgesloten dat de zwakkere groepen die de laatste jaren een plek op de arbeidsmarkt hebben gevonden, al dan niet met hulp en met prikkels vanuit de sociale zekerheid, nu als eersten weer werkloos worden.

Wanneer slechte risico's al te zichtbaar uitsorteren naar bepaalde groepen in de samenleving en het karakter krijgen van structurele (of als gevolg van het draaideurverschijnsel steeds terugkomende) inkomensoverdrachten, kan de solidariteit onder druk komen te staan. Zeker wanneer sprake is van onderling sterk verschillende heterogene groepen. Enerzijds zal de genoemde tweedeling op de arbeidsmarkt een aanslag op de solidariteit kunnen opleveren. Anderzijds zal de huidige crisis en de diepe conjuncturele neergang de roep om solidariteit sterker kunnen doen klinken en het Rijnlandse model weer meer in de belangstelling plaatsen.

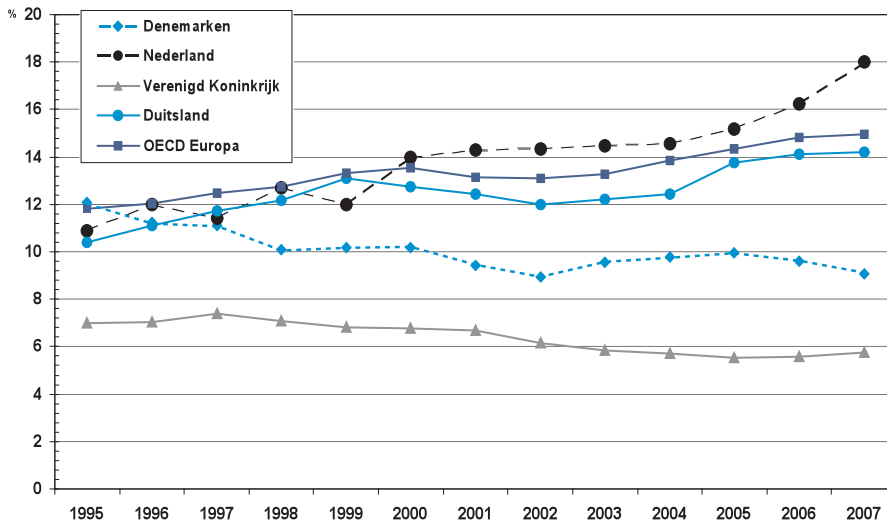
7.6 Flexibilisering en flexicurity

Een van de belangrijkste trends voor de sociale zekerheid is de flexibilisering van de arbeidsmarkt. Flexibele arbeidsrelaties omvatten diverse soorten contracten. Het kan uitzendwerk betreffen, oproep- en invalkrachten zonder vaste uren en contracten van beperkte duur. Aan de basis van flexibilisering staan internationalisering, informatisering en individualisering van de samenleving. Internationale concurrentie, korte lijnen tussen afnemers en producenten, beperkt aanhouden van voorraden en de snelle overdracht van informatie leiden ertoe dat bedrijven steeds flexibeler willen en ook moeten inspelen op fluctuaties op lokale markten.

Ook vanuit individuele werknemers ontstaat meer behoefte aan flexibilisering als gevolg van individualisering van levensstijlen en de groeiende behoefte bij consumenten aan maatwerkproducten en diensten. Diensten die vragen om een persoonlijke benadering buiten de gevestigde kaders van een organisatie (zoals winkelen op zondag, openstelling van kantoren op zaterdag, helpdesks en callcenters in de avonduren). Flexibilisering is ook een van de speerpunten van de Lissabon strategie om Europa tot een zeer concurrerende economie te maken.

Het aandeel werknemers met een tijdelijke arbeidsrelatie is in Nederland internationaal gezien sterk toegenomen (figuur 7.2). Er is in vergelijking met andere landen en met het OECD gemiddelde sprake van een relatief hoog niveau en een relatief snelle toename. Het aandeel flexibele arbeidsrelaties is tussen 1995 en 2007 met 7,1 procentpunt toegenomen. Voor de OECD als totaal (Europa) is de toename aanzienlijk minder, namelijk 3,1 procentpunt. In het Verenigd Koninkrijk is het aandeel flexibele arbeidsrelaties in deze periode echter met 1,2 procentpunt gedaald, in Denemarken met 3 procentpunt.

Figuur 7.2 Aandeel flexibele arbeidsrelaties* in Nederland, Duitsland, Denemarken en Verenigd Koninkrijk (en gemiddelde OECD Europa), 1995 – 2007



* Dit betreft alle tijdelijke arbeidsovereenkomsten, uitzendwerk en seizoenswerk. Tijdelijke arbeidsovereenkomsten betreffen alle arbeidscontracten die niet van onbepaalde duur zijn maar begrensd in de tijd.
Bron: OECD

Om het aandeel flexibele arbeidsrelaties en de verschillen hierin tussen landen te kunnen duiden is het zinvol naar het niveau van ontslagbescherming te kijken. Zo kent het Verenigd Koninkrijk een beperkt niveau van ontslagbescherming terwijl het aandeel tijdelijke contracten laag is (en het aandeel vaste arbeidsrelaties hoog). Denemarken kent een gemiddeld niveau van ontslagbescherming – waarbij er geen centraal geregeld ontslagrecht bestaat en hoofdarbeiders beter beschermd zijn tegen ontslag dan handarbeiders – en heeft een lager aandeel flexibele arbeidsrelaties dan Nederland. Een aandeel dat bovendien daalt. In Nederland en in Duitsland, met beiden een strikt niveau van ontslagbescherming, is het aandeel flexibele arbeidsrelaties echter hoog. Dit lijkt erop te duiden dat de verschillen in flexibele arbeidsrelaties onder meer worden gevormd door het niveau van ontslagbescherming. Een strikte ontslagbescherming kunnen bedrijven omzeilen met tijdelijke contracten. Zo is in de Verenigde Staten waar de ontslagbescherming beperkt is het aandeel tijdelijke arbeidsrelaties bijzonder laag, rond de 4 procent.

Flexibilisering door verschuiving financiële consequenties naar werkgevers

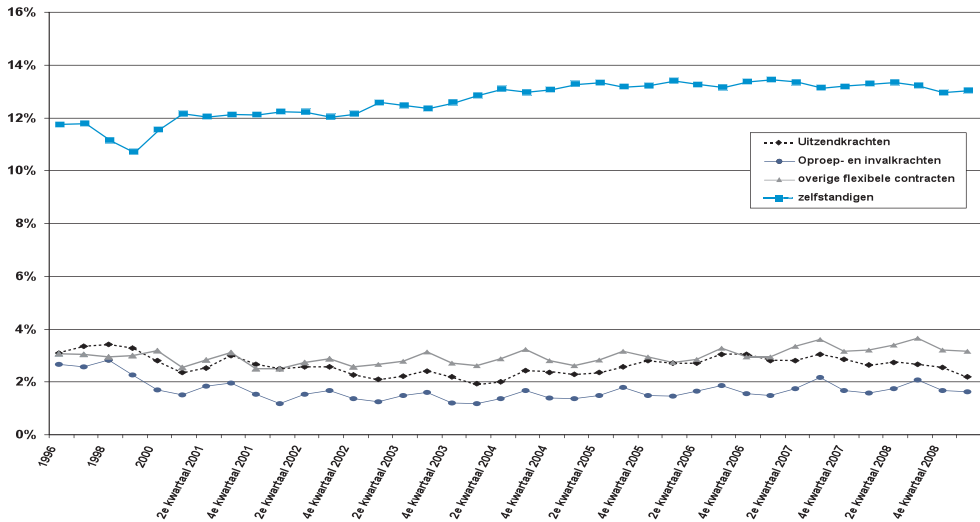
In Nederland, waar het aandeel tijdelijke contracten vanaf 2004 sterk is gestegen, speelt mogelijk nog iets anders. De financiële consequenties van arbeidsongeschiktheid zijn sinds enkele jaren voor een deel naar de werkgever verschoven. Werkgevers hebben de verantwoordelijkheid gekregen voor de loondoorbetaling en de re-integratie bij (dreigende) arbeidsongeschiktheid van hun werknemers. Als gevolg hiervan zijn bedrijven waarschijnlijk terughoudender geworden bij het in vaste dienst nemen van mensen en selecteren zij scherper op mogelijke gezondheidsrisico's bij sollicitanten. Door een tijdelijk dienstverband aan te bieden kan een werkgever de verantwoordelijkheid voor de financiële consequenties van arbeidsongeschiktheid van de werknemer ontwijken. Tijdelijke contracten lijken daarmee een belangrijke uitweg te worden voor werkzoekenden die een (potentieel) gezondheidsrisico hebben, bijvoorbeeld omdat zij zijn beoordeeld voor de WIA en als gevolg daarvan moeite hebben aangenomen te worden in een vast dienstverband. Enerzijds biedt dit kansen voor werkzoekenden met beperkingen, een arbeidshandicap of een chronische ziekte. Anderzijds betekent het ook een onzekere positie op de arbeidsmarkt.

Ontslagbescherming en financiële verantwoordelijkheid voor arbeidsongeschiktheid van de werknemer maakt het voor de werkgever potentieel duurder en risicovoller mensen in vaste dienst aan te nemen. Met tijdelijke contracten kan de werkgever dit risico verminderen. Een deel van de tijdelijke contractanten stroomt op een later tijdstip alsnog door naar een vast dienstverband, maar een deel van de werkenden blijft gedurende lange tijd of permanent aangewezen op losse contracten en heeft daarmee een hogere mate van werkonzekerheid.

Neemt het aandeel flexwerkers structureel toe?

Het aandeel uitzendkrachten in de beroepsbevolking fluctueert het meest met de ontwikkelingen in de conjunctuur. Vanaf midden 2004 met de conjuncturele opgang neemt hun aandeel toe, voor die tijd was er een daling. Het aandeel oproep- en invalkrachten is het meest stabiel. Hun aantallen fluctueren lichtjes mee met de conjunctuur. Bij de overige werknemers met een flexibele arbeidsrelatie (veelal tijdelijke contracten) is echter sprake van een opgaande trend los van conjuncturele schommelingen, wat duidt op een ontwikkeling van structurele aard. Opvallend is de forse toename van het aantal zelfstandigen. De verwachting is dat deze trend zich verder ontwikkelt (figuur 7.3).

Figuur 7.3 Aandeel werknemers met een flexibele arbeidsrelatie naar type, als percentage van werkzame beroepsbevolking in Nederland, 1996 – 2009 (1^e kwartaal)



Bron: CBS

Flexwerk vooral een fenomeen van jongere werknemers

De toename van het aantal flexwerkers speelt vooral bij jongeren. Ongeveer een kwart van de jongeren tot 24 jaar verricht flexibele arbeid, tegen tien procent van de totale beroepsbevolking. In het tweede kwartaal van 2008 was het aandeel jongeren van 15-25 jaar met een flexibel dienstverband 5 procentpunt hoger dan in vergelijkbare kwartalen in de periode 2001 tot 2003¹⁷⁷. Ook bij de 25- tot 35-jarigen is een lichte toename waar te nemen van 3 procentpunt. Bij werkenden van 35 jaar en ouder is echter nauwelijks sprake van een toename van het aandeel flexwerkers. Daarnaast hebben laagopgeleiden vaker een flexibele arbeidsrelatie dan hoogopgeleiden. In de omvang van de flexibele arbeid is een duidelijk seizoenspatroon te herkennen. Dit seizoenspatroon is volledig toe te schrijven aan jongeren tussen de 15 en 24 jaar.

Flexwerken, polarisering arbeidsmarkt en risicogroepen voor sociale zekerheid

Werken op tijdelijk contract neemt toe en lijkt de dominante vorm van flexibele arbeid te worden. Vooral voor jongeren en laagopgeleiden blijft flexibele arbeid belangrijk. Hierbij lijkt zich een tweedeling op de arbeidsmarkt te ontwikkelen: een kern van reguliere werknemers met vaak goede primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden, met daaromheen een schil van werkenden met flexibele arbeidsvoorwaarden die kwetsbaar is voor ontwikkelingen in de economie. Er zijn nieuwe kwetsbare groepen ontstaan. Onder de zelfstandigen¹⁷⁸ (ZZP'ers) zijn er bijvoorbeeld velen die nauwelijks enige bescherming hebben bij economische tegenspoed. Kwetsbaar zijn ook gedeeltelijk arbeidsongeschikten die werken op basis van tijdelijke contracten of gedeeltelijke aanstellingen. Kwetsbaarheid komt ook voor bij sommige uitzendkrachten en oproepkrachten.

¹⁷⁷ M. Souren, CBS-berichten: Meer flexwerkers, maar niet op alle fronten, Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken, 2008 (4)

¹⁷⁸ ZZP'ers is een heterogene groep van kansrijke en kansarmen. De laatsten zijn vaak 'geoutsourcete' medewerkers, waarmee de werkgever zijn risico's heeft afgewenteld. De vraag is hoe deze verschillende groepen te onderkennen.

Al deze groepen ontberen de goede bescherming en baan zekerheden die regulier werkenden wel hebben. Deze flexibele schil ademt als het ware mee op de ontwikkeling van de conjunctuur en vangt in veel gevallen de (eerste) klappen op bij economische tegenspoed. Het terugvallen op een flexibele schil van tijdelijke werknemers en uitzendkrachten behoort inmiddels tot de flexibiliseringstrategieën van veel bedrijven en sectoren in Nederland.

Flexicurity

Om flexibilisering te stimuleren is het idee van flexicurity geïntroduceerd, de combinatie van een flexibele arbeidsmarkt met sociale zekerheid. De vraag is of een flexibele arbeidsmarkt met sociale zekerheid valt te combineren. Flexibiliteit is zoals we zagen vooral een fenomeen bij jongere werknemers. Zoals de vergelijking tussen een aantal landen laat zien (figuur 7.2) gaan flexibele arbeidsverhoudingen samen met een hoge mate van ontslagbescherming. Dit lijkt erop te duiden dat kosten- en risico-overwegingen een belangrijke rol spelen bij het streven naar flexibilisering en dat flexibilisering zich vooral voor lijkt te doen bij personen die nieuw toetreden tot de arbeidsmarkt of die kort actief zijn op de arbeidsmarkt. Het inschakelen van flexibele arbeidskrachten is onder meer een strategie voor bedrijven om strikte ontslagbescherming en de financiële risico's van langdurig verzuim en arbeidsongeschiktheid van werknemers te omzeilen.

De huidige conjuncturele neergang zal moeten laten zien of flexicurity op het niveau van bedrijven werkt. Kunnen en willen bedrijven daadwerkelijk zekerheid bieden aan hun flexibele schil van tijdelijke werknemers wanneer kostenreductie en overleven voorop staan? Of is die zekerheid met zaken als om- en bijscholing, mobiliteitstraining, begeleiding en afvloeiingsregelingen slechts weggelegd voor het reguliere werknemersbestand en zijn flexwerkers aangewezen op publieke voorzieningen zoals de WW, nadat deze flexwerkers als eerste zijn ontslagen? Ook is het maar zeer de vraag of bedrijven bij ontslagrondes zekerheden en begeleiding kunnen en willen bieden aan hun flexwerkers als (structurele) krimp in hun sector aan de orde is, terwijl die werknemers beschikken over specifieke vaardigheden. In dat geval moeten deze werknemers buiten de eigen sector kijken voor ander werk waar andere vaardigheden zijn vereist.

De vraag is ook wat dit betekent voor het klantbestand van UWV. Door de flexibilisering van de arbeidsmarkt verschuift de optiek van baan zeker naar werk zeker. Dit betekent onder meer dat werknemers en werkzoekenden meer scholing nodig hebben om breed inzetbaar te kunnen blijven. Een belangrijk gevolg van de flexibilisering voor de sociale zekerheid is dat er steeds meer vangnetters komen (uitzendkrachten, tijdelijke contractanten en oproepkrachten) waarvoor UWV de Arborol vervult. Deze Arborol wordt steeds belangrijker. De vangnetters blijken een eigen en vaak complexe problematiek te hebben, waaronder een herhaald beroep op uitkeringen en een sterk verhoogd risico op arbeidsongeschiktheid, zoals in hoofdstuk 2 al uitgebreid aan de orde kwam. Wanneer werkgevers de financiële risico's van langdurig verzuim en arbeidsongeschiktheid omzeilen door scherp(er) te selecteren op potentiële gezondheidsrisico's en werkzoekenden met een dergelijk risico tijdelijke contracten aan te bieden, dan kan de groep vangnetters (nog) risicovoller worden voor UWV. Deze analyses wijzen er op dat een arbeidsmarkt met veel flexibele arbeidsovereenkomsten slechts goed kan bestaan bij een adequaat stelsel van sociale zekerheid.

Box 7.2 Succes met flexicurity is niet 'te koop' door te lenen bij andere landen

Flexicurity omvat drie elementen. In de eerste plaats *inkomenszekerheid* voor werkenden door sociale zekerheidsregelingen. Als tweede een actief activeringsbeleid om *werkzekerheid* te bevorderen, door transities van baan naar baan te versoepelen en werklozen terug te geleiden naar de arbeidsmarkt. En als derde ontslagbescherming dat de *baanzekerheid* voor werkenden vergroot.

Uit een vergelijking tussen vijf landen (Nederland, België, Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland) op het gebied van participatiegraad, percentage tijdelijke arbeid, instroom in arbeid en in de WW, inkomenszekerheid en ontslagbescherming blijkt dat

- a) de gemiddelde baanduur langer is in landen met een strikte ontslagbescherming,
- b) genereuze WW uitkeringen niet leiden tot hogere werkloosheid,
- c) ontslagbescherming de instroom in werk en werkloosheid verkleint, tot langere baanduren leidt maar ook tot langere werkloosheid en daarmee de flexibiliteit vermindert.

Nederland, België en Duitsland verschillen onderling weinig op het gebied van ontslagbescherming (in alle drie de landen strikt), activeringsbeleid (in alle drie de landen van een gemiddeld vergelijkbaar niveau) en WW uitkeringen (in alle drie de landen gematigd tot genereus). De landen verschillen echter sterk in hun arbeidsmarktprestaties. Nederland heeft, in vergelijking met beide andere landen, een lage instroom in de WW en in arbeid en daarmee een relatief lage flexibiliteit op de arbeidsmarkt. Nederland heeft echter een opvallend hoog aandeel tijdelijke contracten en een hoge participatiegraad.

Conclusie

Een beleidsmix die ogenschijnlijk weinig verschilt kan dus in verschillende landen tot uiteenlopende arbeidsmarktprestaties leiden. Succes op het gebied van flexicurity is niet gegarandeerd door de toepassing van een bepaalde beleidsmix en is dus niet 'te koop' door elementen van het beleid uit andere landen over te nemen, maar vereist afstemming tussen verschillende elementen van sociaal beleid. Veel zal ook afhangen van het HR beleid van afzonderlijke ondernemingen met betrekking tot flexwerkers.

Bron: T. Schils, P. De Beer, Flexicurity en de Gouden Driehoek, Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken, 2008 (4)

7.7 Conclusies

Conclusies – wat kan dit voor UWV betekenen

De toekomst is onzeker. Dus ook de voorspelkracht van de in dit hoofdstuk beschreven tendensen. Wel is het nuttig de mogelijke consequenties ervan voor de taken van de UWV uitvoeringspraktijk onder ogen te zien, ten einde goed te anticiperen op mogelijke ontwikkelingen. Puntsgewijs komt een aantal mogelijke consequenties hieronder aan bod. Deze roepen even zo vele kennisvragen op, terwijl er ook tendensen zijn waar te nemen die vragen om politieke antwoorden.

1. De verdere ontwikkeling naar een participatiestaat met een veel grotere rol voor de sociale zekerheid als een activerend stelsel en met veel aandacht voor employability van de potentiële beroepsbevolking stelt andere eisen aan de uitvoering van de sociale zekerheid. Het verzekeren van risico's die samenhangen met de levensloop van mensen en de transities die daarin plaatsvinden vraagt een uitvoeringsorganisatie die maatwerk levert en effectief ondersteunt, vertrouwen en zekerheid geeft en bovendien keuzemogelijkheden kan bieden aan haar klanten, met ruimte voor sturing door verzekerden. De huidige arbeidsmarkt en sociale zekerheid zijn maar weinig op deze transities ingesteld. Verdere ontwikkelingen in de sociale zekerheid zouden deze transities meer moeten faciliteren en daarmee uitnodigen tot meer mobiliteit en ontwikkeling van werknemers en werkzoekenden, waarbij de risico's van baanwisselingen worden geminimaliseerd.
2. De omslag van een stelsel gericht op inkomensbescherming naar activering en het centraal stellen van arbeidsparticipatie betekent voor de professionals van UWV dat er meer aandacht nodig is voor het (helpen) ontdekken van resterend arbeidsvermogen en van potentiële arbeidsmogelijkheden van werkzoekenden. De ontwikkeling naar een permanente, duurzame inzetbaarheid (employability) van werknemers door te investeren in vergroting van de arbeidskwalificaties tijdens iemands werkzame leven heeft gevolgen voor de begeleiding van werkzoekenden door UWV professionals. Het betekent dat advisering en begeleiding minder op de kortste weg naar werk wordt gericht en meer op duurzame inzetbaarheid, waarbij rekening gehouden wordt met de ontwikkeling van gezondheidsrisico's. Dit vereist uitgebreide expertise op het gebied van opleidingen, studie en beroepskeuze, loopbaanadviesing en van (potentiële) gezondheidsrisico's. Dit naast kennis van arbeid en de arbeidsmarkt en hoe daarbij met (functionele) belemmeringen moet worden omgegaan.

3. Door de toenemende omvang van de dienstensector en de afname van werkgelegenheid in de industrie en landbouw kan de aard van werkgerelateerde gezondheidsklachten en ziekten in de toekomst verder gaan veranderen. Zo kunnen bij een toenemende werkdruk, reorganisaties en ontslagdreigingen burn out verschijnselen, overspannenheid maar ook de sterfte aan hart- en vaatziekten mogelijk toenemen. De naderende vergrijzing van de beroepsbevolking zal er toe kunnen leiden dat leeftijdgebonden ziektebeelden bij de werkenden een belangrijker aandeel gaan krijgen, met consequenties voor de uitval vanwege arbeidsongeschiktheid. Een van de mogelijkheden om dit tegen te gaan is om via baanaanpassingen, zoals in hoofdstuk 4 beschreven, het voor ouderen gemakkelijker te maken om langer door te blijven werken.
4. De globalisering en tertiaïrisering kan een versnelde dynamiek in de economische structuur tot gevolg hebben, met sneller afsterven van oude bedrijven en opkomen van nieuwe, waarbij ook de (eisen aan) banen snel veranderen. De daarmee samenhangende transitiewerkloosheid zal een extra beroep op re-integratieactiviteiten doen. Dit zal vooral de oudere werklozen treffen, wat in het licht van de vergrijzing een extra problematiek met zich brengt. Deze re-integratieactiviteiten zullen veelal voor rekening van de gemeenschap komen, omdat de oude werkgever er niet meer is (eventueel vertrokken naar het buitenland), de nieuwe werkgever er nog niet is en de persoon in kwestie het niet kan betalen. Bij dit verschijnsel, dat in hoofdstuk 9 ook aan de orde komt, is de visie op de rol van de sociale zekerheid van belang. Dit heeft dus ook duidelijk een politieke dimensie.
5. Een deel van de lager opgeleiden beschikt niet of in onvoldoende mate over de vaardigheden en competenties die ook voor banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt steeds meer gevraagd worden. De tertiaïrisering van de werkgelegenheid versterkt deze tendens nog. Ook voor de banen in de dienstensector waarvoor geen specifieke vakkennis nodig is worden steeds meer eisen gesteld aan sociale en communicatieve vaardigheden, evenals aan flexibiliteit en brede inzetbaarheid. Het kan hierdoor extra moeilijk worden werkzoekenden die over onvoldoende competenties, vaardigheden of opleiding beschikken te bemiddelen bij de terugkeer naar werk. Laagopgeleide werkzoekenden zijn een belangrijke groep hierin. Een voorbeeld hiervan zijn ook jonggehandicapten in de Wajong-regeling, een belangrijke regeling die UWV uitvoert. Jonggehandicapten zijn veelal aangewezen op eenvoudig werk. Door upgradering van bestaande werkgelegenheid worden de mogelijkheden voor Wajongers om een baan te vinden moeilijker. Een van de mogelijkheden is via de eerder genoemde baanaanpassingen. Op dat terrein moeten nog vele stappen worden gezet.

6. Een tweedeling op de arbeidsmarkt tussen hoger opgeleide werknemers met reguliere arbeidsovereenkomsten en een goede ontslagbescherming en een flexibele schil van veelal lager opgeleide werknemers met losse contracten kan ertoe leiden dat er weinig doorstroommogelijkheden zijn voor laaggeschoolde werknemers als gevolg van de concurrentie om de betere banen. Dit kan langdurige werkloosheid in de hand werken, evenals herhalingswerkloosheid. Voor UWV is het een belangrijke vraag of het steeds om dezelfde groepen werkzoekenden gaat of dat de onderkant van de arbeidsmarkt een wisselende samenstelling heeft. Zijn er met andere woorden doorstroommogelijkheden en zo ja, waar – al dan niet door scholing of door “learning by working” - of is sprake van draaideurwerklozen, waarbij een werknemer regelmatig, na een periode van tijdelijk werk, weer een korte of lange periode werkloos is. Is het laatste het geval dan ontstaat mogelijk het risico op een structurele ‘harde’ kern van moeilijk bemiddelbare werkzoekenden met relatief grote baanonzekerheid.

7. Werknemers met tijdelijke arbeidscontracten, uitzendkrachten, oproep- en invalkrachten vormen voor UWV de zogeheten vangnetgroepen. Ook de zieke werklozen zijn een vangnetgroep. UWV vervult voor de vangnetters de Arborol en is verantwoordelijk voor hun begeleiding, re-integratie en uitkering in geval van langdurige ziekte. Flexibilisering en het ontstaan van een flexibele schil van werknemers gaat gepaard met een vergroting van deze vangnetgroepen. Hierin zullen zich relatief meer de kansarmere werknemers bevinden, wat draaideurverschijnselen en herhaald beroep op uitkeringen en ondersteuning bij re-integratie met zich meebrengt. Dit komt tekenend naar voren in paragraaf 2.3, waaruit blijkt dat 50% van de vangnetters al eerder klant is geweest bij UWV. Vangnetters zijn verantwoordelijk voor een onevenredig groot aandeel van de WIA-instroom. Vooral de toename van werknemers met tijdelijke contracten heeft directe consequenties voor UWV vanwege het hoge aandeel langdurig ziekteverzuim in deze groep. De kans dat zij de maximale ziekteduur bereiken en aan de WIA poort komen te staan is aanzienlijk groter dan bij de overige vangnetcategorieën. De kans dat het ziekteverzuim leidt tot een claimbeoordeling voor de WIA is bij werknemers met een tijdelijk dienstverband vier maal zo hoog als bij reguliere werknemers. Een intensieve verzuimbegeleiding en controle zouden bij deze vangnetgroep een groot effect kunnen hebben op de verzuimduur en de schadelast. De verantwoordelijkheid voor loondoorbetaling en re-integratie is steeds meer bij werkgevers komen te liggen die als gevolg hiervan scherper selecteren op gezondheidsrisico's. Hierdoor wordt de kans vergroot dat werkzoekenden met een (potentieel) gezondheidsrisico minder snel een vast dienstverband krijgen en zich meer op flexibele arbeid met tijdelijke contracten moeten richten. De groep werknemers met een tijdelijk contract kan mede hierdoor groeien en voor UWV (nog) risicovoller worden vanuit gezondheidsperspectief. Ook degenen die voor de WIA zijn afgewezen en werk moeten zoeken kunnen deze route gaan volgen om via uitzendwerk of tijdelijke contracten werk te vinden. Bij ziekte of gezondheidsproblemen komen deze mensen in het vangnet terecht en onder de Arbozorg van UWV, met een verhoogd risico op langdurig verzuim en opnieuw een WIA-beoordeling.

De risicogroepen voor UWV gaan steeds meer bestaan uit vangnetters, een harde kern van veelal laagopgeleide langdurig werklozen en Wajongers. Het aantal arbeidsongeschikten in de WIA blijft van groot belang. Bij de Wajongers gaat het erom op welke wijze de arbeidsmogelijkheden voor mensen met een beperking kunnen worden vergroot. De WW fluctueert met de conjunctuur maar het probleem blijven de langdurig werklozen, vooral de ouderen onder hen. Voor UWV is het zaak scherp in te gaten te houden wat de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt zijn, hoe de vraag naar arbeid zich ontwikkelt en welke vakkennis en competenties van werknemers worden gevraagd. Een deel van de risicogroepen van UWV zal zichzelf kunnen redden, maar een substantieel deel is niet volledig zelfredzaam en zal door UWV moeten worden begeleid.

Er zijn grenzen; kunnen we die overschrijden?

Op het belang van demografie en economie wordt in het volgende hoofdstuk nog dieper ingegaan. Beleid kan, zoals in hoofdstuk 2 duidelijk is geïllustreerd, een groot effect hebben. Maar zoals ook blijkt uit het WW voorbeeld in het volgende hoofdstuk, is de invloed ervan niet onbeperkt omdat afnemende marginale opbrengsten en weglekeffecten op een gegeven moment een groot gewicht in de schaal gaan leggen. Het is mogelijk dat de paradigmawisseling van compensatie naar participatiebevordering door nieuwe wisselingen gevolgd gaan worden. Dat kan andere rollen voor de sociale zekerheid betekenen waarvoor verschillende scenario's denkbaar zijn. Dit is een van de onderwerpen in het afsluitende laatste hoofdstuk van deze publicatie. Maatschappijvisies en politieke antwoorden daarop en besluiten hierover zijn bepalend voor de verdere richting die de ontwikkeling van de sociale zekerheid neemt. Om daar op te anticiperen zijn verkennende studies noodzakelijk. Hier ligt een belangrijke verantwoordelijkheid voor de kennisfunctie.

7.8 Reflectie op lijnen naar de toekomst

De voorbarige angst voor een tweedeling van de samenleving *Paul de Beer¹⁷⁹*

Toekomstbeschouwingen lopen sterk uiteen, van zeer optimistisch tot uiterst zwartgallig, van rechtlijnig – op basis van het doortrekken van de huidige trends – tot parabolisch – onder de veronderstelling dat zich een trendbreuk zal voordoen. Maar in een opzicht zijn alle toekomstbeschouwingen gelijk: ze gaan ervan uit dat de toekomst sterk zal verschillen van het heden. Dat is het geval als je de huidige trends doortrekt: dan zullen op termijn evenveel vrouwen als mannen werken en bovendien allemaal in de dienstensector en er zal een structureel tekort aan arbeidskrachten ontstaan. Maar het is ook het geval als je een trendbreuk voorziet: dan zal op den duur bijvoorbeeld iedereen als zelfstandige werken of op z'n minst op een flexibel contract, we zullen doorwerken tot 70 of 75 jaar en de standaard werkweek zal weer 48 uur worden (of juist 32 uur).

De beschouwing 'Lijnen naar de toekomst' onthoudt zich van gedurfde trendbreuken of radicale versnellingen, maar kiest de veilige – en verstandige – weg door een aantal recente trends op het gebied van arbeid en sociale zekerheid door te trekken. De beroepsbevolking zal vrouwelijker, grijzer én kleurrijker worden, er zal zich een zekere polarisatie van de werkgelegenheidsstructuur voordoen (naar beloning en kwalificatieniveau), de flexibilisering en individualisering zullen doorzetten. In de sociale zekerheid zal het accent nog sterker komen te liggen op activering en participatie en zal er meer ruimte komen voor individuele keuzes en eigen verantwoordelijkheid. Dat klinkt allemaal heel plausibel.

Zal dit op termijn resulteren in een geheel andere arbeidsmarkt dan de huidige? Daarover blijft het stuk wat in het vage. Het belangrijkste punt dat enkele keren met enige nadruk wordt herhaald is dat er een tweedeling op de arbeidsmarkt en zelfs in de samenleving als geheel dreigt te ontstaan. "Het 'middenrif' van de arbeidsmarkt komt zo onder druk te staan en de arbeidsmarkt krijgt een bipolair karakter." "Een steeds scherper wordende breuklijn bijvoorbeeld is die tussen hoger en lager opgeleiden en de posities die beiden innemen op een polariserende arbeidsmarkt."

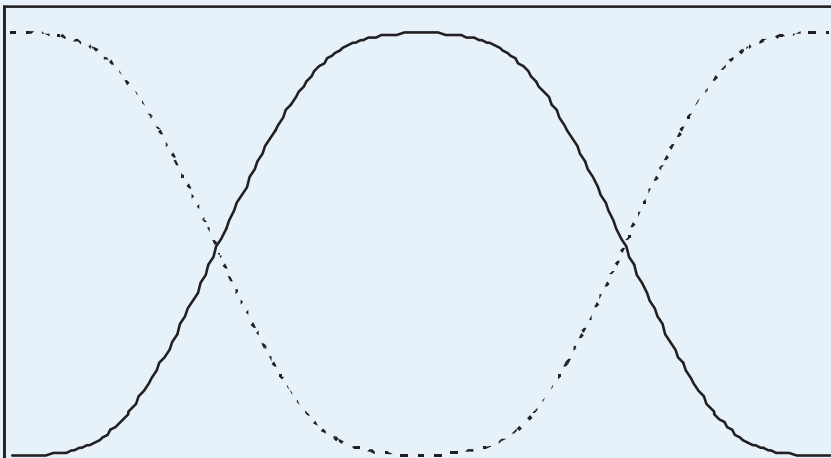
Deze constatering sluiten aan bij veel actuele politieke en maatschappelijke analyses, die ook een toenemende tweedeling signaleren, tussen hoogopgeleiden en laagopgeleiden of, zoals het ook wel wordt aangeduid, tussen de winnaars en de verliezers van de globalisering. Veel van het huidige maatschappelijke ongenoegen en van de opkomst van populistische partijen zou hierdoor verklaard worden.

¹⁷⁹ 'Henri Polak hoogleraar' voor arbeidsverhoudingen aan de Universiteit van Amsterdam; tevens verbonden aan het Amsterdams Instituut voor ArbeidsStudies (AIAS) en De Burcht (Centrum voor Arbeidsverhoudingen)

Ik wil in deze korte reflectie niet ingaan op de merites van deze maatschappijanalyse, maar wel iets langer stil staan bij de dreiging van een tweedeling op de arbeidsmarkt en in de sociale zekerheid. De angst voor een splijting van de samenleving is bepaald niet nieuw. Zo waarschuwde oud-premier Joop den Uyl in de jaren tachtig van de vorige eeuw al voor een tweedeling van de samenleving en benoemde daarom 'de boel bij elkaar houden' tot de belangrijkste opdracht van de sociaal-democratie. Ook daarna zagen politici - vooral van linkse huize - nog meermalen een tweedeling opdoemen. Oud-PvdA-fractievoorzitter Thijs Wöltgens wees er kort voor zijn dood, op 12 april 2008, in NRC Handelsblad op dat de middenklasse aan het verdwijnen is, waardoor de samenleving in twee groepen uiteen dreigt te vallen.

Degenen die menen dat er sprake is van een groeiende tweedeling, baseren zich meestal op een toename van de ongelijkheid - voor zover zij überhaupt al de moeite nemen hun stelling op feiten te bouwen. Als de inkomensverschillen toenemen, wordt al snel de conclusie getrokken dat de middeninkomens 'verdwijnen' en dat er een tweedeling tussen rijk en arm dreigt. Als zowel de werkgelegenheid van hoger opgeleiden groeit als die van lager opgeleiden, terwijl de werkgelegenheid van middelbaar opgeleiden afkalt, ligt de conclusie voor de hand dat zich op de arbeidsmarkt een tweedeling tussen de bovenkant en de onderkant aftekent. Als het aantal flexwerkers en zelfstandigen groeit terwijl het aantal werknemers met een vaste voltijdbaan krimpt lijkt er sprake van een groeiende tweedeling tussen *insiders* en *outsiders* op de arbeidsmarkt.

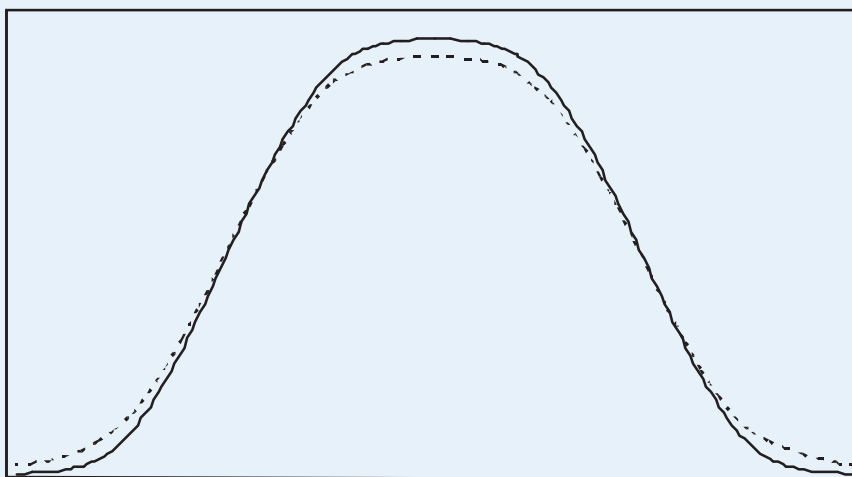
Figuur 7.4 Normale verdeling en tweedeling



Hoe vanzelfsprekend het ook mag lijken dat een aantal tendensen op een groeiende - of dreigende - tweedeling duidt, eigenlijk is het helemaal niet zo duidelijk wat hiermee wordt bedoeld. Bij de meeste maatschappelijke verschijnselen - in dit verband valt bijvoorbeeld te denken aan inkomen, opleiding en arbeidsduur - is sprake van een klokvormige verdeling. Er zijn relatief weinig mensen die helemaal aan de bovenkant zitten (topinkomen, academische opleiding) en ook relatief weinig aan de onderkant (minimum-inkomen, alleen basisonderwijs); de meeste mensen zitten ergens in het midden. Zo'n verdeling heet niet voor niets, in statistisch jargon, een 'normale' verdeling.

Wanneer zou er nu gesproken kunnen worden van een toenemende tweedeling? Als de verdeling over de populatie zo verschuift dat in de toekomst de meeste mensen aan de onderkant of aan de bovenkant van de verdeling zitten en relatief weinig in het midden. Figuur 7.4 laat zien hoe een tweedeling zich zou kunnen manifesteren: de ononderbroken lijn representeert een 'normale' verdeling, de onderbroken lijn een tweedeling. Een dergelijke drastische verandering doet zich in de praktijk echter vrijwel nooit voor. Als over een tweedeling wordt gesproken is er meestal sprake van een ontwikkeling zoals geschetst in figuur 7.5. Daarin worden de uiteinden van de verdeling 'dikker' en de concentratie in het midden neemt af. Dit is het gebruikelijke patroon als de ongelijkheid groter wordt. Maar ook in dat geval blijft het merendeel van de populatie een middenpositie innemen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de loonverdeling en voor de verdeling van banen naar opleidingsniveau. Er is geen sprake van dat het midden zou verdwijnen en de term 'tweedeling' geeft dan ook een veel te dramatisch beeld van de veranderingen die zich voltrekken.

Figuur 7.5 Normale verdeling en toenemende ongelijkheid



De term 'tweedeling' lijkt meer op zijn plaats wanneer er sprake is van twee duidelijk te (onder)scheiden groepen. Denk aan de werkenden met een vast dienstverband en de overige werkenden (flexwerkers, zelfstandigen e.d.). In feite is er dan per definitie sprake van een tweedeling. Maar of deze tweedeling ook zorgen baart, hangt af van de afstand tussen beide groepen en de vraag of deze afstand groeit. De term tweedeling suggereert immers dat er een kloof gaapt tussen de twee groepen die bovendien steeds breder (of dieper?) wordt. Maar is daarvan sprake als we de mensen met een vast contract vergelijken met flexwerkers en zelfstandigen? Neemt de inkomenskloof tussen beide groepen toe? Of het verschil in baanzekerheid of werkzekerheid? Daarover weten we eigenlijk opmerkelijk weinig. Alleen op grond van het feit dat het aandeel flexwerkers en/of zelfstandigen groeit concluderen dat er sprake is van een groeiende tweedeling is dan ook weinig zinvol.

In de jaren tachtig van de vorige eeuw heeft zich een belangrijke omslag voorgedaan in een decennialange trend van afnemende inkomens- en beloningsongelijkheid. Vooral de beloningsverschillen en in iets mindere mate de ongelijkheid van huishouden-inkomens zijn sindsdien weer toegenomen. Hoe men deze omslag beoordeelt is een normatieve kwestie. Sommigen zien hem als een noodzakelijke correctie op een te ver doorgeschoten nivelleringstrend, anderen als een zorgelijk teken van erosie van de solidariteit. Maar hoe men hier ook over denkt, er is geen reden deze ontwikkeling te dramatiseren door van een groeiende tweedeling te spreken. Het beeld van twee bevolkingsgroepen die lijnrecht tegenover elkaar staan en op tal van terreinen tegengestelde belangen hebben, komt niet overeen met de werkelijkheid. De overgrote meerderheid van de bevolking blijft tot de middengroepen behoren - of het nu gaat om hun inkomen of hun arbeidsmarktpositie. Het gevaar van het voortdurend hameren op het aambeeld van de tweedeling is dat het op den duur een zichzelf waarmakende voorspelling wordt. Als mensen niet anders horen dan dat de samenleving in twee groepen uiteenvalt en als zij zich min of meer gedwongen voelen tot een van beide groepen te rekenen, is het haast onvermijdelijk dat zij zich ook daarnaar gaan gedragen. De maatschappelijke tegenstellingen dreigen daardoor onnodig te worden aangescherpt. Serieuze aandacht voor groeiende sociale ongelijkheid is zeer op zijn plaats. Maar het zou verstandig zijn daar niet te snel het etiket tweedeling op te plakken.

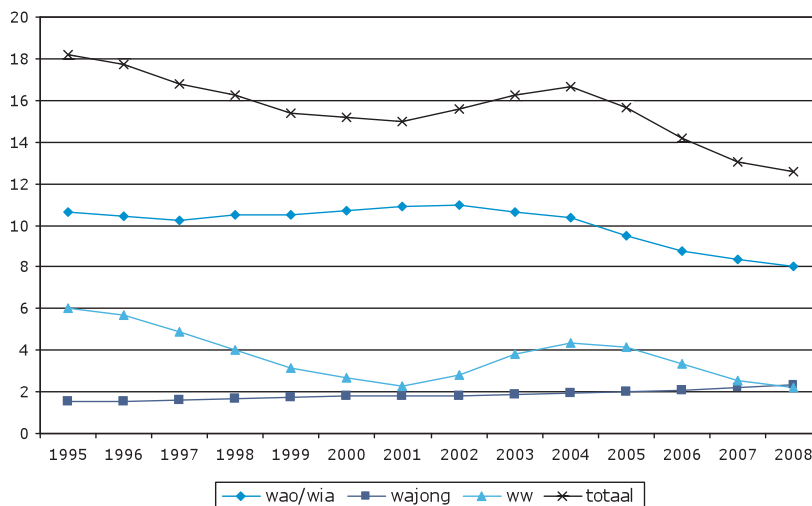
8. Sociale zekerheid, economische en demografische ontwikkelingen

Ed Berendsen en Peter Rijnsburger¹⁸⁰

8.1 Inleiding

Het stelsel van sociale zekerheid maakt deel uit van een verzorgingsstaat die in de afgelopen twintig jaar de nodige wijzigingen heeft ondergaan. In deze periode is er een verschuiving van doelstelling opgetreden van zekerheid (inkomensbescherming) naar activering (arbeidsparticipatie). De doelstelling van sociale zekerheid beperkt zich niet meer tot de passieve rol van inkomensverstrekking, maar bevat ook steeds meer activerende elementen. De introductie van meer activering heeft mede bijgedragen aan een vermindering van het beroep op sociale zekerheid. Zoals figuur 8.1 illustreert is het beroep op de WW- en arbeidsongeschiktheidsregelingen in de afgelopen 15 jaar afgenomen. Hoewel dit niet voor elke afzonderlijke regeling geldt, kunnen we voor wat betreft de regelingen die UWW uitvoert constateren dat zowel het volume als de kosten beheersbaar zijn.

Figuur 8.1 Aandeel WAO/WIA, Wajong en WW uitkeringen in procenten beroepsbevolking, 1995-2008



De sociale zekerheid verandert dus. Welke factoren bepalen die veranderingen? Dit hoofdstuk gaat over een drietal omgevingsfactoren die invloed uitoefenen op de sociale zekerheid: demografie, economie (structureel en conjunctureel) en beleid (wetswijzigingen en andere aanpassingen in de sociale zekerheid). De vraag die aan de orde komt, is welke kennis UWW nodig heeft over structurele en conjuncturele ontwikkelingen die van invloed zijn op de omvang van de sociale zekerheid en de toekomstige activiteiten van UWW. Wat weten we al en welke wisselwerkingen bestaan er tussen demografie, economie en beleid?

¹⁸⁰ kennisadviseurs bij kenniscentrum UWW

Voor UWV zijn deze omgevingsfactoren een gegeven waarop gereageerd dan wel geanticipeerd dient te worden. Het is daarbij van belang om onderscheid te maken in veranderingen die structureel en tijdelijk van aard zijn.

Naast de invloed van demografische en economische ontwikkelingen op de toekomstige omvang van de sociale zekerheid zijn ook wetswijzigingen en andere aanpassingen in het stelsel van sociale zekerheid van belang. Zoals in het verleden is gebleken vormt het stelsel een continu "work in progress". Veranderingen horen onlosmakelijk bij het stelsel. In paragraaf 8.5 zullen wij hierop nader ingaan aan de hand van enkele relevante wetswijzigingen die ook in de toekomst van invloed zullen zijn op de Sociale Zekerheidsvolumes.

De aandacht richt zich in dit hoofdstuk op de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsregelingen die UWV uitvoert, te weten de WW, WAO, WIA en Wajong. Ook aan het vangnet ZW besteden we aandacht in het kader van de veranderende werkende bevolking en de instroom vanuit het vangnet in de WIA.

Verwachtingen ten aanzien van sociaal culturele en maatschappelijke ontwikkelingen komen aan bod in hoofdstuk 7 en een toekomstvisie op sociale zekerheid is het onderwerp van hoofdstuk 9. Belangrijke arbeidsmarktinformatie wordt in hoofdstuk 4 behandeld.

Samenvatting van de belangrijkste bevindingen en constatering

Hoe groot is het aandeel personen (als percentage van de beroepsbevolking) dat structureel een beroep zal doen op de WIA, Wajong, WW en vangnet ZW? Leidt de kredietcrisis tot een stijgend beroep en een blijvend hoog niveau, of is er op termijn een afnemend beroep te verwachten? Hoewel het verder vooruitkijken dan twee jaar soms erg speculatief is, zullen we een poging doen om aan de hand van de in dit hoofdstuk beschreven ontwikkelingen enkele globale trends te schetsen voor de diverse SZ-regelingen.

Conclusies over volume ontwikkelingen

1. Door de kredietcrisis neemt de instroom in de WW sterk toe. Ten opzichte van 2008 zal het aantal WW-uitkeringen meer dan verdubbelen tot circa 400.000. Ook na 2011 zal de totale werkloosheid zich naar verwachting op een hoog niveau bewegen. Dit geldt niet alleen voor de WW maar ook voor de Bijstand en de groep niet uitkeringsgerechtigden (NUG). Uitgaande van een bescheiden toename van de werkgelegenheid in de periode 2012-2015 en een werkloosheidpercentage dat weer langzaam terugloopt, zal het WW-volume weer kunnen afnemen tot een niveau onder de 200.000. Door de verkorte uitkeringsduur zal het WW-bestand onder gelijke omstandigheden sneller afnemen dan na de vorige recessie (2001-2003) het geval was. Of dat gebeurt hangt echter ook in sterke mate af van de gevolgen van de kredietcrisis. Het is denkbaar dat de herstelperiode langer duurt dan bij de vorige recessie.
2. De Wajong zal verder blijven stijgen, zij het naar verwachting minder hard dan in de afgelopen jaren. De invoering van de nieuwe wet per 2010 zal waarschijnlijk gevolgen hebben voor de ontwikkeling, maar het is onzeker wat de omvang hiervan zal zijn. De verwachting is dat het aantal Wajong uitkeringen bij gewijzigd beleid jaarlijks met minder dan de huidige 10.000 zal toenemen.

3. De WIA zal verder blijven stijgen, mede als gevolg van de trendmatige vergrijzing. De jaarlijkse toename bedraagt 17 tot 20 duizend uitkeringen. Hier staat echter een grotere afname van de WAO-uitkeringen tegenover. De komende jaren daalt het WAO-bestand met 28 tot 32 duizend per jaar. Het totale beroep op de WAO en WIA blijft dus dalen.
4. Het vangnet ZW zal in omvang fluctueren, voornamelijk als gevolg van conjuncturele schommelingen bij uitzendkrachten, einde dienstverbanders en WW'ers. Als het aandeel flexwerkers echter fors toeneemt heeft dat hier natuurlijk zijn gevolgen.
5. Voor alle groepen samen (WAO/WIA, Wajong, WW en vangnet ZW) is de verwachting dat het aandeel in procenten van de beroepsbevolking tot 2011 licht zal stijgen (voornamelijk vanwege de stijgende werkloosheid). De vergrijzing van de bevolking zorgt voor een opwaartse druk bij alle wetten. Daar staat tegenover dat de trendmatige effecten van de economie en beleidsmaatregelen een drukkend effect hebben op het SZ-volume. Daarom wordt verwacht dat het aandeel na 2011 weer trendmatig zal afnemen. We gaan er van uit dat het aandeel in procenten van de beroepsbevolking in de 2020 duidelijk lager zal zijn dan in 2008.

Conclusies over de invloed van demografische, economische en beleidsontwikkelingen

Structurele ontwikkelingen in de economie en de bevolkingsomvang en -samenstelling zijn voor UWV een gegeven. Op basis van de kennis over deze omgevingsfactoren kan UWV zich een beeld vormen van de invloed op de toekomstige werkzaamheden en het te volgen beleid. Concreet betekent dit kennis verwerven over de gevolgen van demografie en economie voor de werkgelegenheid en de betekenis hiervan voor de inzet van re-integratiemiddelen. Omvang en samenstelling van populaties op macro- en mesoniveau aan zowel de vraag- als de aanbodzijde maakt onderdeel van uit van deze kennisverwerving. Daarnaast is het zinvol om aandacht te besteden aan de gevolgen van beleidsmaatregelen voor de volume ontwikkelingen en de uitvoering. Wat is het beoogde doel van een wetswijziging: volume-beheersing, participatiebevordering, bezuiniging, of een combinatie? Het is van belang om te weten wat de gevolgen zijn van beleidswijzigingen op korte en langere termijn en of de wijzigingen bedoeld zijn om tijdelijke of structurele ontwikkelingen te beïnvloeden. Hierbij is een integrale afweging van belang, met niet alleen oog voor het doel van de wijziging maar ook voor eventuele weglekeffecten. Ten aanzien van de WW geldt dat verkorting van de duur leidt tot minder langdurige WW-uitkeringen, maar niet direct tot minder werklozen. Na afloop van de WW-periode stroomt niet iedereen door naar werk en doet een deel van de werklozen een beroep op de bijstand of verdwijnt van de arbeidsmarkt (Nuggers). Ook voor de andere wetten gelden dergelijke mechanismen. In paragraaf 8.5 wordt in dit verband aandacht besteed aan wijzigingen in de Wajong en de WW.

De demografische ontwikkeling is van invloed op de samenstelling van de uitkeringspopulaties. Bij alle wetten, met uitzondering van de Wajong, neemt de vergrijzing toe en zullen er meer 45- en 55-plussers zijn. Bij de WIA ligt het instroomrisico van ouderen aanzienlijk hoger dan voor jongeren. Voor de WW zijn juist jongeren een grotere risicogroep maar hebben ouderen een veel langere gemiddelde WW-duur. Ouderen hebben een kleine(re) kans op werk, onder andere omdat werkgevers de voorkeur geven aan jongere kandidaten.

Beleidsaanpassingen die leiden tot wetswijzigingen hebben meestal een afname van het beroep op een regeling tot gevolg. Belangrijk is echter dat ook wordt gekeken naar neveneffecten, omdat bijvoorbeeld andere regelingen worden geraakt. Te denken valt aan afwentelinggedrag en wegleffecten. Dit laatste effect doet zich voor bij de verkorting van de WW-periode.

Relevante kennisvragen en -behoeften van UWV

Kennis van de huidige en de toekomstige arbeidsmarktsituatie kan worden gebruikt om gerichte begeleiding voor specifieke groepen in te zetten. Verschuivingen in bedrijfstakken-structuur op zowel landelijk als regionaal niveau dienen tijdig gesignaleerd te worden. Er treden ook tijdelijke, conjuncturele verstoringen op die zorgen voor fluctuaties van SZ-volumes en daarmee ook van de werkzaamheden van UWV. Deze schommelingen treden vooral op in de WW. Deze dynamieken leiden tot aanpassing van bijvoorbeeld de re-integratie inspanningen. Hoofdstuk 4 gaat gedetailleerder in op de arbeidsmarktontwikkelingen en het matchen van vraag en aanbod. In dat hoofdstuk wordt ook gewezen op het belang van de arbeidsmarkt en de werkgever. De werkgever heeft een cruciale functie bij het aannemen van mensen met een uitkering.

Aandachtsgroepen nu en in de toekomst

Risicogroepen nu en in de toekomst blijven ouderen, laag opgeleiden en mensen met functionele arbeidsbeperkingen. Daarnaast zijn langdurig werklozen en Nuggers groepen die moeilijk(er) aan het werk komen. Voor hen zullen ook in de toekomst re-integratie activiteiten nodig zijn, eventueel aangevuld met scholing. Hierbij is het essentieel dat zowel de particuliere als publieke sector bereid zijn om deze groepen aan een baan te helpen.

8.2 Demografische ontwikkeling

Nederland vergrijst, dat wil zeggen dat het aandeel ouderen in de bevolking stijgt en het beroep op de AOW jaarlijks toeneemt (zie hiervoor ook hoofdstuk 7). Dit is geen nieuws, maar de vraag is of vergrijzing van invloed is op de werkloosheid- en arbeidsongeschiktheidswetten. In hoeverre vergrijst de (werkende) beroepsbevolking en hoe werkt dit door in de WW, WIA, Wajong en vangnet ZW?

Uit de bevolkingsprognoses en de verwachte ontwikkeling van de arbeidsparticipatie van ouderen volgt dat ook de beroepsbevolking de komende jaren verder vergrijst. Door een stijgend aandeel 50-plussers zal het beroep van ouderen op de bovengenoemde wetten (met uitzondering van de Wajong) toenemen. Dit betekent dat UWV te maken krijgt met een gemiddeld oudere uitkeringspopulatie. Bovendien heeft ook de verdere groei van de arbeidsparticipatie van vrouwen consequenties voor het werkaanbod van UWV.

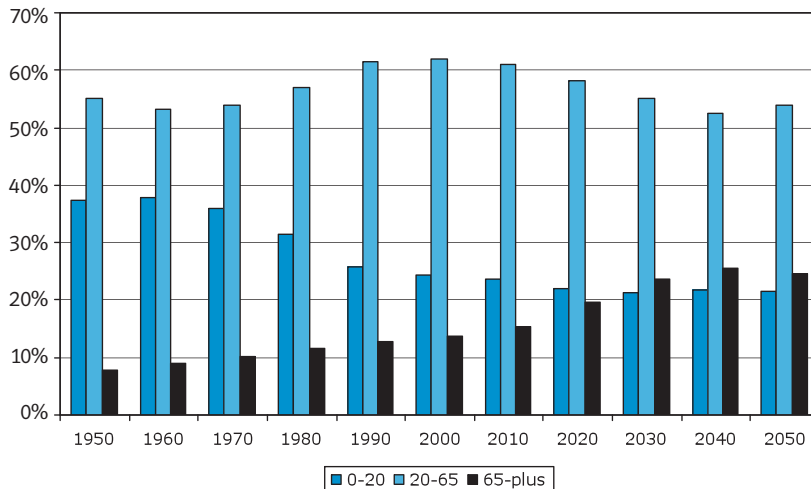
Meer ouderen, minder jongeren

Volgens het CBS groeit de totale bevolking van 16,4 miljoen in 2008 tot bijna 17,5 miljoen in 2038, om daarna licht te dalen. Per leeftijdsgroep zijn verschillende ontwikkelingen zichtbaar. Was het aandeel 65-plussers in 1970 nog 10%, in de volgende jaren loopt dit verder op tot bijna 15% in 2008. Het CBS verwacht een stijging van dit aandeel naar bijna 26% in 2038. Er is sprake van een jaarlijkse toename van 0,3 tot 0,4%. De groep tot 20 jaar laat echter een

¹⁹⁹ De auteurs zijn werkzaam bij het Kenniscentrum UWV

afname zien. Hun aandeel bedroeg in 1970 nog 36% en is daarna geleidelijk afgenomen tot circa 24% in 1996. Tot 2008 blijft het aandeel stabiel op 24%, om vervolgens verder te dalen tot 21,4% in 2030. Vanaf 2030 wijzigt dit aandeel nauwelijks meer. Er is dus in de periode 1950-2050 een verschuiving opgetreden van jong naar oud (vergrijzing) met als gevolg dat het aandeel 65-plussers het aandeel 0-20-jarigen vanaf 2025 overtreft.

Figuur 8.2 Aandeel bevolking naar leeftijdsgroepen, 1950-2050 (in procenten)



Figuur 8.2 illustreert deze beweging van jong naar oud. De komende 10 jaar betekent de verdere verschuiving van jong naar oud dat nu ook de groep 20-65 jarigen in aandeel afneemt.

Voor UWV is echter niet zozeer de leeftijdsverdeling van de totale bevolking van belang maar vooral de omvang en samenstelling van de beroepsbevolking. Dat er meer 65-plussers komen is wel maatschappelijk van belang, maar de clientèle van UWV is de beroepsbevolking. De beroepsbevolking wordt gevormd door de 20-65 jarigen die beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt.

Populatie 20 tot 65-jarigen fluctueert maar neemt wel af in periode 1996-2040

Onder invloed van de naoorlogse babyboom daalde het aandeel 20 tot 65 jarigen tot halverwege de jaren zestig, met als dieptepunt 52,5%. Vanaf de tweede helft van de jaren 60 komen de babyboomers op de arbeidsmarkt. Het gevolg was dat het 20-65 jarigen daarna geleidelijk is gestegen, tot een maximum van 62,5% in 1996. Vanaf dat jaar treedt een lichte daling in met 0,1% per jaar. De oorzaak hiervan is de teruggang in het aantal geboorten in het begin de jaren 70. Vanaf 2009 versnelt deze daling tot 0,3 tot 0,4% per jaar, zodat in 2040 het aandeel weer terug is op het niveau van halverwege de jaren zestig. Voor UWV is echter vooral de omvang van de groep 20-65 jarigen, de samenstelling en de participatiegraad van belang.

Volgens het CBS neemt de populatie 20-65-jarigen toe tot 2011 en bereikt een maximum van ongeveer 10,1 miljoen. Na 2011 zal de groep langzaam in omvang afnemen. In 2020 is de omvang gedaald tot 9,9 miljoen. De samenstelling over de leeftijdscategorieën verandert in die periode nauwelijks. Het aandeel 55-64 jarigen neemt toe van 21% naar 24%. Dit gaat ten koste van het aandeel van de leeftijdsgroep 35 tot 44 jaar, dat afneemt van 25% in 2009 naar 20% in 2020. Het aandeel van de andere leeftijdsgroepen is vrijwel constant.

Naast de leeftijdsverdeling van de populatie 20-65 jarigen is ook de participatiegraad van belang. Hier is sprake van twee langjarige ontwikkelingen die ook de komende jaren nog door zullen gaan. De eerste ontwikkeling is de toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen. Hierdoor is het aandeel vrouwen in de beroepsbevolking gestegen van 39% in 1996 tot 44% in 2008. De tweede ontwikkeling, die van belang is, is de toenemende participatie van ouderen. Op grond daarvan neemt het aandeel ouderen in de beroepsbevolking sneller toe dan op grond van de demografische trend verwacht kan worden. Zo is het aandeel 55-64 jarigen in de beroepsbevolking tussen 1996 en 2008 gestegen van ruim 4% naar 10,6% in 2008. De komende jaren wordt een verdere stijging verwacht. Deze toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen en van ouderen heeft twee consequenties voor UWV. Ten eerste stijgt de beroepsbevolking sterker dan op grond van de demografische ontwikkeling verwacht kan worden en ten tweede heeft de veranderende samenstelling gevolgen voor de sociale zekerheidsregelingen.

Effect demografie op WW

Uit cijfers over de periode 1988-2008 blijkt dat de verdeling van WW-instroom naar leeftijd is veranderd. Het aandeel jongeren (tot 25 jaar) neemt tot 2000 duidelijk af. Vanaf 2000 stijgt dit aandeel weer als gevolg van de conjuncturele neergang. Ouderen (55-plussers) hebben een kleinere kans om werkloos te worden dan jongeren, maar hun aandeel neemt wel geleidelijk toe. In 2007 ligt het aandeel van 55-plussers in de WW-instroom voor het eerst boven dat van de jongeren tot 25 jaar. Afgezien van conjuncturele ontwikkelingen zal een verouderende beroepsbevolking in de komende jaren leiden tot een groter aandeel oudere WW-instromers die gemiddeld langer werkloos zijn dan jongeren. Dit geldt niet alleen voor 55-plussers maar ook voor 45-54 jarigen en in iets minder mate voor 35-44 jarigen.

Trendmatig is er sprake van een stijging van het aandeel vrouwen in de WW-instroom omdat het aandeel werkende vrouwen in de beroepsbevolking is toegenomen. Dit aandeel is gestegen van 31% in 1987 tot 48% in 2007. Wel is er sprake van fluctuaties als gevolg van de conjunctuur: tijdens een recessie stabiliseert of daalt het aandeel van vrouwen. De belangrijkste reden hiervoor is dat vrouwen relatief meer werken in minder conjunctuur-gevoelige sectoren, zoals de overheid, onderwijs en gezondheidszorg.

De conclusie is dat de verandering in de beroepsbevolking in de komende periode tot 2020 leidt tot een oudere WW-populatie. Omdat ouderen relatief langer werkloos zijn zullen de inspanningen bij het vinden van werk voor deze groep toenemen. Dit geldt voor UWV ten aanzien van begeleiding en voor de werkgevers en overheid ten aanzien van het beschikbaar stellen van banen.

Effect demografie op WIA

Bij de WIA speelt de demografie een rol via de toenemende participatie van ouderen en vrouwen. De kans op WIA neemt toe met de leeftijd. Een oudere werkzame beroepsbevolking leidt dus bij gelijkblijvende invalideringskansen tot meer WIA-instroom. Voor de jongeren tot 35 jaar verandert de instroom jaarlijks licht: ongeveer 0,5%. Bij de leeftijdsgroepen 45-54 en 55-64 jaar treedt een stijging op die het grootst is voor de oudste leeftijdscategorie (55-plus). Voor deze groep kan de toename oplopen tot 4% per jaar.

Omdat het aandeel werkende vrouwen in de beroepsbevolking is gestegen zien we ook in de WIA een groter aandeel vrouwen. De kans op WIA is voor vrouwen hoger dan voor mannen, maar het verschil is minder groot dan bij de WAO. De combinatie van meer vrouwen in de beroepsbevolking en een hoger WIA-risico voor vrouwen leidt tot een opwaartse druk op de WIA, die echter kleiner is dan het leeftijdeffect.

Conclusie: Door de toenemende participatie van ouderen en vrouwen zal de WIA-instroom de komende jaren sneller stijgen dan de groei van het arbeidsaanbod. Pas na 2020 wordt verwacht dat als gevolg van de omslag in de demografische ontwikkeling de WIA-instroom zal gaan dalen. Dit moment kan echter opschuiven als de pensioenleeftijd verhoogd wordt. De toename van de instroom zal onder andere gelden voor de gedeeltelijke arbeidsgeschikten die hun resterende verdien capaciteit dienen te benutten. Voor deze groep is het vinden van werk noodzakelijk en zullen de inspanningen van alle betrokken partijen in de toekomst dienen te worden uitgebreid. Hetzelfde geldt voor de groep 35-minners die niet in aanmerking komt voor een WIA-uitkering en jaarlijks een substantiële omvang heeft. Een deel van de 35-minners heeft begeleiding nodig bij terugkeer naar de arbeidsmarkt.

Effect demografie op Wajong

De omvang van de Wajong instroom zou op grond van de demografische ontwikkeling op termijn moeten afnemen omdat het aandeel jongeren licht daalt. Daar staat tegenover dat tot nu toe nog weinig is gebleken van een lagere instroom, omdat ook andere factoren bijdragen aan de groei, zoals de toegenomen instroom vanuit voortgezet speciaal onderwijs, het praktijkonderwijs en de bijstand¹⁸¹. Pas met de recent door de politiek genomen maatregelen om de Wajong te hervormen zou het beroep kunnen afnemen. Hierop komen we terug in paragraaf 8.5.

Effect demografie op vangnet

Voor de vangnetgroepen geldt dat de invloed van de vergrijzing niet direct zichtbaar is in de ontwikkeling van de volumes. Minder jongeren op termijn zou minder uitzendwerk kunnen betekenen of juist leiden tot een verschuiving van jongere naar oudere uitzendkrachten. Door een toename van het aantal oudere WW'ers zal naar verwachting ook de omvang van het aantal oudere zieke werklozen stijgen. De vergrijzing zou indirect tot meer werkenden met een AO-verleden kunnen leiden, die vervolgens vaker een beroep doen op de no risk regeling. Ook de toename van het aantal werkende vrouwen zou tot meer verzuim in verband met zwangerschap kunnen leiden, onder de aanname dat het aantal geboorten stabiel is. Hoewel er dus globaal gezien sprake is van een opwaarts demografisch effect gaat het om geleidelijke en relatief bescheiden veranderingen.

¹⁸¹ Zie UWV kenniscasus KC 07-01, Dossieronderzoek Wajonginstroom, oktober 2007

8.3 Economie structureel

Zoals in hoofdstuk 7 is gesignaleerd zijn globalisering, flexibilisering, sociaal-culturele veranderingen (individualisering en privatisering) en technologische ontwikkelingen van invloed op de samenleving en de inrichting van de sociale zekerheid. Direct en indirect beïnvloeden deze trends de economie en de omvang en samenstelling van de arbeidsmarkt. Op hun beurt beïnvloeden economie en arbeidsmarkt de omvang van de sociale zekerheid. Het gaat dan bijvoorbeeld om effecten van een structurele toename van de werkgelegenheid van oudere werknemers: bijvoorbeeld bij een ongewijzigd stelsel en een hoger gemiddeld WIA-risico zal het beroep op de WIA stijgen.

De economische ontwikkelingen werken vooral door op de sociale zekerheid via de werkgelegenheid, dat wil zeggen de werkende beroepsbevolking. Meer werkgelegenheid zorgt voor een groter draagvlak en tegelijkertijd voor meer potentiële gebruikers van sociale zekerheid. In paragraaf 8.1 is al geconstateerd dat het beroep op de WAO/WIA, WW en Wajong een licht dalende tendens vertoont. Maar wat zijn de vooruitzichten voor de toekomst op economisch terrein? Staat Nederland er structureel wel zo goed voor? Nederland is met zijn open economie kwetsbaar voor een wereldwijde recessie, maar stond er tot kort voor de kredietcrisis (die rond oktober 2008 uitbrak) economisch gezien gunstig voor. Allereerst de macro-economische situatie. Nederland behoort tot de 20 grootste landen ter wereld, als we de omvang van het BBP als maatstaf hanteren. In de afgelopen jaren heeft Nederland, vergeleken met andere EU-landen, bovengemiddeld gepresteerd. Dit komt tot uitdrukking in een relatief hoge BBP-groei, lage werkloosheid, stijgende arbeidsparticipatie en een relatief beperkte overheidsschuld. Omdat Nederland een open economie is en sterk afhankelijk is van het buitenland heeft de kredietcrisis een grote impact. Dit komt tot uiting in een oplopende werkloosheid en een krimpende economie. Een economische recessie heeft niet alleen conjuncturele gevolgen maar beïnvloedt ook de lange termijnontwikkeling van de economie. In recessies komen ook veranderingen in de economische structuur tot uitdrukking.

De sectorstructuur is in de afgelopen decennia sterk veranderd: meer dienstverlening, minder industrie. Sectoren als het onderwijs en de zorg plus de overheid nemen een groter aandeel van de werkgelegenheid voor hun rekening dan tien jaar geleden. Deze trend zal zich naar verwachting ook in de toekomst voortzetten. Ook de samenstelling van de werkende populatie ziet er anno 2009 anders uit dan in 1989 en 1999. Zo zijn er meer ouderen, meer vrouwen en meer hoger opgeleiden. Ook het soort dienstverband verandert. In de afgelopen tien jaar is het aantal tijdelijke dienstverbanden toegenomen en een verdergaande flexibilisering zou tot nog meer tijdelijke banen kunnen leiden (zie paragraaf 7.5). Het is onzeker hoe het aandeel flexibele arbeidskrachten zich zal ontwikkelen.

Arbeidsaanbod en arbeidsparticipatie

Om de omvang van het arbeidsaanbod in kaart te brengen is informatie nodig over de participatiegraad van de bevolking tussen 20 en 65 jaar. De arbeidsparticipatie is het percentage van de bevolking met een baan van minstens 12 uur per week of dat actief zoekt naar een dergelijke baan. Door de totale bevolking tussen 20 en 65 jaar te vermenigvuldigen met de arbeidsparticipatie resulteert het arbeidsaanbod. In zijn laatste analyse van het trendmatige arbeidsaanbod tot 2050 voorziet het CPB na 2020 een daling van

dit arbeidsaanbod¹⁸². Dit is het gevolg van een afnemend aantal 20-65 jarigen. Deze afname wordt tot 2020 nog gecompenseerd door de stijgende participatie, maar daarna niet meer. Het demografische effect zorgt voor een daling van het arbeidsaanbod, omdat het aandeel ouderen stijgt terwijl hun participatiegraad lager is dan van jongeren. Daar staat tegenover dat het vooral ouderen (55 jaar en ouder) en vrouwen zijn die door een toenemen van de participatiegraad bijdragen aan de groei van het arbeidsaanbod in de komende jaren.

Een verdere onderverdeling laat zien dat het bevolkingsaandeel van de 55-64 jarigen tot 2025 blijft stijgen tot 14%. Tot 2025 is er dus nog geen sprake van ontgrijzing van de beroepsbevolking en zal het aantal oudere werknemers zich op een relatief hoog niveau bevinden. Immers, de participatie van 55-64 jarigen neemt volgens het CPB in de komende jaren toe.

Structurele effecten economie op volume sociale zekerheid

Het CPB gaat er van uit dat de Nederlandse economie structureel met circa 1,75% per jaar groeit. Bij een dergelijke evenwichtige groei blijft de werkgelegenheid op peil en zal de WW- en WWB-omvang beperkt blijven. De instroom in de WIA houdt onder gelijkblijvende omstandigheden gelijke tred met de omvang van de beroepsbevolking. Veranderingen in de structuur van de economie kunnen wel invloed uitoefenen op het gemiddelde instroomrisico. Sommige vormen van arbeid kennen een hoger risico op arbeidsongeschiktheid dan andere. Of een verdere verschuiving naar een meer diensten georiënteerde economie tot verandering in het gemiddelde instroomrisico leidt is op voorhand niet te zeggen. Vooral nog wordt de structurele ontwikkeling van instroom in de WIA vooral bepaald door de demografische factoren (omvang en samenstelling van het arbeidsaanbod).

Voor de instroom in de Wajong is niet de zozeer de structurele groei van belang, maar meer de structurele veranderingen in de aard van de werkgelegenheid. Jongeren met een beperking zijn bijvoorbeeld vaak aangewezen op laaggeschoold werk en hebben vaak moeite met de digitalisering van werk. Naarmate meer laaggeschoold werk naar het buitenland verdwijnt en het werk steeds verder digitaliseert wordt het voor hen steeds moeilijker om een baan te vinden en de maatschappij bij te houden. Dat leidt dan weer tot een toenemend beroep op de Wajong. De structurele ontwikkeling van de economie zorgt dus voor een stijgende tendens bij de instroom in de Wajong.

Bij het vangnet ZW kan de flexibilisering op de arbeidsmarkt tot een stijging leiden als het aantal tijdelijke arbeidskrachten verder stijgt. Een toenemende flexibilisering betekent dat meer tijdelijke werknemers bij ziekte een beroep doen op het vangnet.

Voorwaarden voor een structurele economische ontwikkeling zijn dat Nederland zijn concurrentiepositie weet te handhaven, de internationale handel zich gunstig ontwikkelt en er voldoende werknemers zijn om de opvallende plaatsen te vullen van ouderen die met (pre)pensioen gaan. Onverwachte gebeurtenissen kunnen het beeld echter aanzienlijk verstoren en leiden tot een toenemend beroep op de sociale zekerheid. Om een indruk te krijgen van de mogelijke economische verstoringen kijken we in de volgende paragraaf naar het effect van tegenvallende economische ontwikkelingen.

¹⁸² *Arbidsaanbod en gewerkte uren tot 2050, CPB Memorandum, 23 april 2009*

8.4 Conjuncturele elementen van de economie

De sociale zekerheid fungeert als buffer in tijden van economische neergang. Deze bufferfunctie wordt vooral vervuld door de WW en WWB. Voor de WIA, Wajong en het vangnet ZW is de invloed van de conjunctuur minder groot dan voor de WW en WWB en daarmee ook het effect op de volumina.

In hoofdstuk 2 is geschetst welke invloed uitgaat van de conjunctuur op de WW- en AO-volumes. Zoals blijkt kan deze gevoeligheid voor de economische ontwikkeling per wet en per periode sterk variëren. Het precieze effect van de conjunctuur op de SZ-volumes is niet aan te geven omdat ook andere factoren zoals wetswijzigingen een rol spelen, maar bij de WW en WWB is een duidelijk patroon zichtbaar.

Deze paragraaf gaat in op de grootte van de fluctuaties in de SZ-volumes als gevolg van de conjunctuur. Hoe ingrijpend kan de conjunctuur zijn? We gaan aan het einde van deze paragraaf ook in op de huidige conjuncturele inzinking, die wellicht van langere duur is dan vorige recessies. Een van de vragen is wat de gevolgen zijn voor het beleid. Moeten er maatregelen worden getroffen om de sociale zekerheidsregelingen aan te passen, en zo ja moet dit tijdelijk of permanent gebeuren? In paragraaf 8.5 wordt ingegaan op het effect van beleidsmaatregelen.

Geringe invloed conjunctuur op arbeidsongeschiktheidswetten

De instroom in de arbeidsongeschiktheidswetten (WAO/WIA¹⁸³, Wajong en WAZ) wordt tot nu toe maar beperkt beïnvloed door de economische ontwikkeling. Zoals al is aangegeven loopt de relatie tussen de economie en de instroom in de WIA via de beroepsbevolking (aantal verzekerde personen). Bij een neergaande conjunctuur stijgt deze niet of nauwelijks en bij een opgaande conjunctuur met 1 à 2%. Deze schommelingen zijn dus zeer beperkt.

Bij recessie moeilijker arbeidsongeschikten in bedrijf te houden?

Wel staat de vraag open wat er met de instroom in de WIA gebeurt in een economische recessie. Een belangrijke reden voor de daling van de instroom in de WAO/WIA tussen 2002 en 2006 is dat werkgevers in staat waren om de gezondheidsproblemen van werknemers op te vangen binnen het eigen bedrijf of door uitplaatsing naar een ander bedrijf¹⁸⁴. We weten niet wat er gebeurt bij een economische neergang. Zijn de werkgevers dan nog steeds in staat om werknemers met gezondheidsproblemen binnenboord te houden? Als dat niet het geval is, zal het aantal aanvragen WIA toenemen. Of daarmee ook het aantal toegekende uitkeringen zal toenemen, is echter nog de vraag. Als het aantal toekenningen zal toenemen dan slaat dit waarschijnlijk neer bij de WGA en niet bij de IVA-regeling.

Wajongers moeilijker aan een baan bij recessie?

Wajongers stromen overwegend in als zij 18 of 19 jaar zijn. De instroom in de Wajong wordt daarom vooral bepaald door het aantal 18-jarigen in de bevolking. De ontwikkeling hiervan staat vast en wordt niet door de huidige conjuncturele ontwikkeling beïnvloed. Doordat voor Wajongers het zoeken naar werk vaak los staat van het aanvragen van een uitkering, zijn de effecten van de conjunctuur beperkt. De omvang van de arbeidsparticipatie en daarmee eventueel de korting op de uitkering varieert wel met de conjunctuur.

¹⁸³ In de WAO stromen geen nieuwe uitkeringsgerechtigden meer in. Nieuwe arbeidsongeschikten stromen nu in de WIA. Ook in de WAZ stromen geen nieuwe uitkeringsgerechtigden meer in. De WAZ is in 2005 gesloten.

¹⁸⁴ Voor een uitgebreidere analyse van de ontwikkeling van de WAO/WIA wordt verwezen naar ESB-artikel "Het eerste jaar WIA" van 9 maart 2007 en naar kennismemo 08-21 'Raming AO 2008-III'

Vanaf 2010 wordt alles anders door de invoering van de nieuwe Wajong. De gevolgen van deze wet zullen groter zijn dan de mogelijke effecten van een conjuncturele neergang. Het is wel mogelijk dat door de nieuwe wet de Wajong gevoeliger wordt voor economische fluctuaties.

Minder re-integratie?

Eenzakkende economie heeft wel gevolgen voor de uitstroom uit de arbeidsongeschiktheidswetten. De kans op een geslaagde re-integratie neemt af (zie hoofdstuk 3). De invloed van re-integratie op het totaal van de uitstroom van arbeidsongeschikten is echter niet groot, vaak ook omdat het recht op uitkering niet direct eindigt. Dit geldt voor alle arbeidsongeschiktheidswetten.

Grotere invloed conjunctuur op ZW- vangnet dan bij arbeidsongeschikten

De invloed van de conjunctuur op het ZW- vangnet is groter dan bij de arbeidsongeschiktheidswetten. De conjuncturele invloed loopt bij het ZW- vangnet via de omvang van drie belangrijke vangnetgroepen: de populatie uitzendkrachten, de populatie einde dienstverbanders en het aantal zieke werklozen. De ontwikkeling van de overige vangnetgroepen (zwangere vrouwen, herintredende arbeidsongeschikten, vrijwillig verzekerden, WAZO en overige) is niet of nauwelijks afhankelijk van de conjunctuur. In tabel 8.1 is de ontwikkeling weergegeven van de verschillende vangnetgroepen voor de bij uitstek door conjunctuur gekarakteriseerde periode 2007-2010.

Tabel 8.1	Toekenningen ZW per vangnetgroep, 2007-2010 (x 1000)			
	2007	2008	2009	2010
Toekenningen (x 1000)				
Uitzendkrachten	184,8	172,0	<i>129,0</i>	<i>103,2</i>
Einde dienstverbanders	25,8	31,2	<i>34,3</i>	<i>34,3</i>
Zieke werklozen	33,0	21,1	<i>25,3</i>	<i>35,4</i>
Overige vangnetcategorieën (incl. Wazo)	224,4	238,6	<i>240,8</i>	<i>241,6</i>
Totaal	468,0	462,9	<i>429,4</i>	<i>414,5</i>
Mutatie (%)				
Uitzendkrachten		-6,9	<i>-25,0</i>	<i>-20,0</i>
Einde dienstverbanders		20,9	<i>10,0</i>	<i>0,0</i>
Zieke werklozen		-36,2	<i>20,0</i>	<i>40,0</i>
Overige vangnetcategorieën (incl. Wazo)		6,3	<i>0,9</i>	<i>0,3</i>
Totaal		-0,2	<i>-7,2</i>	<i>-3,5</i>

Noot. Cursieve getallen betreffen ramingen.

De ontwikkeling van de populatie **uitzendkrachten** loopt voor op de conjunctuur. Dit betekent dat in de loop van 2008 al een daling van het aantal uitzendkrachten is opgetreden. De neergaande conjunctuur zorgt in 2009 en 2010 voor een verdere daling van

de werkgelegenheid voor uitzendkrachten, die ook leidt tot minder toekenningen en uitkeringsdagen aan hen in het vangnet ZW. De populatie **werklozen** neemt toe bij een neergaande conjunctuur. Als gevolg hiervan zal het aantal zieke werklozen in 2009 en 2010 stijgen. Door de wetswijziging doorbetaling WW bij ziekte per 1 mei 2007 zal de invloed van de komende recessie geringer zijn dan de vorige recessie omdat uitsluitend werklozen in het vangnet stromen die ten minste 13 weken ziek zijn¹⁸⁵. De populatie **einddienstverbanders** (ook wel overige flexwerkers genoemd) vertoont de afgelopen jaren een stijgende lijn. Ten aanzien van het vangnet zien we in 2008 bij de einddienstverbanders een forse toename van het aantal toekenningen en uitkeringsdagen ZW. Deze toename is groter dan de werkgelegenheidsstijging. Er spelen dus naast de conjunctuur andere factoren een rol bij de ontwikkeling van de vangnetvolumes. Voor 2009 en 2010 is het op dit moment nog onzeker wathet effect van de verschillende factoren is op de toekenningen van einddienstverbanders. In de raming is uitgegaan van een stabilisatie ten opzichte van 2008.

Als we de ontwikkelingen bij de verschillende vangnetgroepen in onderlinge samenhang zien, dan kunnen we concluderen dat nu de invloed van de afnemende werkgelegenheid bij de uitzendbranche groter is dan de invloed van de stijging van het aantal zieke werklozen. Bij de huidige inzichten neemt het aantal toekenningen ZW in een recessie daarom af. Toch is de uiteindelijke invloed van de economie op het ZW-vangnet beperkt, omdat de conjunctuurgevoelige vangnetgroepen elkaar deels compenseren.

WW-bestand zeer gevoelig voor recessie

De WW is het gevoeligst voor de fluctuaties in de conjunctuur. In economisch slechte jaren is de instroom in de WW ongeveer 2 keer zo groot als in economisch goede jaren. Ook de uitstroombkans wordt negatief beïnvloed door de conjunctuur. De ontwikkeling van de WW kent ook de grootste mate van onzekerheid. We zullen dit in deze paragraaf illustreren voor de kredietcrisis¹⁸⁶.

De kredietcrisis maakt duidelijk hoe groot de onzekerheidsmarges zijn van voorspellingen. In tabel 8.2 zijn prognoses WW opgenomen voor de toekenningen en lopende uitkeringen in 2009 en 2010 op verschillende tijdstippen. Bij elke prognose is gebruik gemaakt van de op dat moment meest recente CPB-prognoses. De CPB-cijfers zijn ook opgenomen in de tabel.

Tabel 8.2	CPB-prognoses en prognoses WW, 2009-2010, periode maart 2008-juni 2009							
	Bbp groei (%)		Werkl. Ber. Bev. (x 1.000)		Toekenningen WW (x 1.000)		Lopend WW (x 1.000)	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010
Mrt. 2008	1,75	-	320	-	224	-	148	-
Sep. 2008	1,25	-	342	-	251	-	165	-
Dec. 2008	-0,75	1,00	350	495	295	359	180	217
Mrt. 2009	-3,50	-0,25	420	675	340	489	220	324
Jun. 2009	-4,75	-0,50	430	730	384	516	240	341

Bron: bpb-groei en werkloze beroepsbevolking: CPB, diverse publicaties
Bron: toekenningen en lopende uitkeringen WW: UWV, diverse kennismemo's

¹⁸⁵ Dit geldt niet voor de sociaal medische beoordeling en begeleiding van deze zieke werklozen.

¹⁸⁶ Aan de hand van de CPB-ramingen van het bpb en de ramingen van werkloze beroepsbevolking voor 2009 die sinds begin 2008 zijn gepubliceerd.

Uit tabel 8.2 blijkt dat een conjunctuuromslag moeilijk te voorspellen is. Dit werkt ook door in de raming van de WW-instroom, die in 2009 veel hoger uitkomt dan in september 2008 werd verwacht. Het aantal geraamde lopende WW-uitkeringen ligt hierdoor ook hoger. In 2010 zal deze ontwikkeling zich verder voortzetten. De economische recessie als gevolg van de kredietcrisis is groter dan eerdere recessies. Het herstel kan ook langer duren dan normaal.

8.5 Invloed van beleid op uitkeringen, gegeven de economische ontwikkeling

In de loop der jaren is het SZ-stelsel regelmatig gewijzigd. Deze wijzigingen kunnen grote invloed hebben op de volumeontwikkeling, bijvoorbeeld de invoering van de WIA (zie hoofdstuk 2). Het beroep op een arbeidsongeschiktheidsuitkering is hierdoor structureel afgenomen. De effecten van beleid zijn echter bijna altijd onzeker. Op voorhand is zelden goed in te schatten wat het effect zal zijn. Ook daarvoor is de WIA een goed voorbeeld. Bovendien vinden beleidswijzigingen nooit in isolement plaats.

Naast het directe effect van wets- en beleidswijzigingen is het ook van belang om rekening te houden met het effect op andere regelingen. Er kunnen bijvoorbeeld onder andere door afwentelinggedrag weglekeffecten ontstaan waarbij een beperking van het beroep op de ene regeling leidt tot een stijgend beroep op een andere regeling. Zo heeft de invoering van de nieuwe bijstandswet (WWB) in 2004 geleid tot een afname van het bijstandbestand. Dit werd echter voor een deel bereikt door het overhevelen van mensen met een beperking naar de Wajong. In deze paragraaf bespreken we de invloed van recente aanpassingen in de Wajong en de WW op de toekomstige volumeontwikkelingen.

8.5.1 Wijzigingen in de Wajong

In 2010 gaat de Wajong op de schop. In deze paragraaf wordt een vergelijking gemaakt van de instroom in de Wajong in 2010 bij ongewijzigd beleid (huidige wetgeving) versus gewijzigd beleid (nieuwe wetgeving). In de nieuwe wet staat participatie voorop.

In eerste aanleg is het streven om te voorkomen dat mensen de Wajong nodig hebben. Als dat niet lukt dan staat begeleiding naar (loonvormende) arbeid voorop. Als dat echter niet mogelijk is krijgen de jonggehandicapten een uitkering. De nieuwe Wajong kent daarom drie onderdelen:

- Een Werkregeling: een inkomensondersteuning voor jonggehandicapten die kunnen werken.
- Een inkomensondersteuning voor jonggehandicapten tijdens studie of school. We zullen dit in de analyse de studieregeling noemen.
- Een uitkering voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten. In de analyse noemen we deze regeling Wajong.

Na 1 januari 2010 ziet het beeld van de instroom er dus heel anders uit dan in 2009. In tabel 8.3 is de verwachte verdeling van de Wajonginstroom in 2010 bij ongewijzigd en gewijzigd beleid weergegeven. Een aantal punten valt op:

- Voor het eerst sinds jaren daalt naar verwachting het aantal toekenningen in 2010. Bij ongewijzigd beleid daalt het aantal toekenningen met 2,4% tot 16.400. De reden daarvoor is de verminderde doorstroom van de Bijstand naar de Wajong. Verondersteld wordt dat gemeenten in 2010 klaar zijn met het scannen van de Bijstandpopulatie. De daling slaat vooral neer bij de nieuwe claims. Naar verwachting neemt het aantal heropeningen toe onder invloed van de stijgende uitstroom.
- Bij gewijzigd beleid daalt naar veronderstelling het aantal toekenningen met 10% tot 15.200¹⁸⁷. De daling is echter alleen van toepassing op de beslissingen die onder de nieuwe wet vallen, en in 2010 vallen de beslissingen niet allemaal onder de nieuwe wet. 2010 is een overgangsjaar. Heropeningen¹⁸⁸ en beslissingen naar aanleiding van aanvragen die betrekking hebben op oudere jaren vallen nog onder de oude wet. Na 2010 is er geen overloop meer en zullen de heropeningen in toenemende mate onder de nieuwe wet vallen. Zolang er echter Wajongers uitstromen die onder de oude wet vallen zullen er heropeningen zijn onder de oude wet.
- Van de toegekende nieuwe claims (bij ongewijzigd beleid) valt nog ruim 20% (3.000) onder de oude wet. Inclusief de heropeningen vallen in 2010 naar verwachting in totaal dus 4.400 toekenningen onder de oude wet. Het aantal toegekende nieuwe claims, dat onder de nieuwe wet valt, bedraagt naar verwachting 10.800 (80%).
- Van de toegekende nieuwe claims, die onder de nieuwe wet vallen, zal na verwachting 1/3^e (3.600) naar de regeling voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten gaan. 2/3^e (7.200) vraagt een studietoeslag aan of gaat naar de Werkregeling. Dit betreft dus minder dan de helft van de toekenningen in 2010.

	ongewijzigd beleid		gewijzigd beleid		
	2009 aantal	2010 aantal		2010 aantal	t.o.v. 2009 (%)
Toekenningen :	16.800	16.400	toekenningen:	15.200	-10%
- heropeningen	1.300	1.400	- heropeningen	1.400	+8%
- nieuwe claims	15.500	14.900	- nieuwe claims	13.800	-11%
nieuwe claims	15.500	14.900	nieuwe claims:	13.800	
			- nieuwe claims uit eerdere jaren	3.000	
			- nieuwe claims uit 2010	10.800	
			nieuwe claims uit 2010:	10.800	
			- Wajong	3.600	
			- Werkregeling of studieregeling	7.200	

¹⁸⁷ Zie kennismemo KM08-08 "Kwantitatieve overwegingen bij de nieuwe Wajong".

¹⁸⁸ Heropeningen hebben betrekking op Wajongers voor wie de uitkering eerder is beëindigd. In 2010 zijn er nog geen heropeningen die onder de nieuwe wet vallen.

Onzekerheden

De verwachtingen voor de nieuwe wet zijn omgeven met veel onzekerheid. Een bron van onzekerheid vormen de verwachte volume-effecten. In de prognose voor 2010 wordt uitgegaan van een beleidseffect op de instroom van 10%. Er zijn twee kanalen waarlangs deze reductie tot stand kan komen. De nieuwe wet maakt een geïntensiveerde begeleiding tussen school en werk mogelijk. Daardoor is het denkbaar dat minder jongeren met een beperking een Wajonguitkering aanvragen. De nieuwe wet kent ook meer verplichtingen dan de oude wet. Als jonggehandicapten in de Werkregeling geen werk kunnen vinden dan zijn zij verplicht om passend werk te aanvaarden. Deze verplichting kan een afschrikkende werking hebben, waardoor het niet uit te sluiten is dat een deel van jongeren met beperkingen geen Wajonguitkering zullen aanvragen. De omvang van dit beleidseffect is echter zeer onzeker. Het kan groter zijn, maar het kan ook kleiner zijn.

Wie van de groep jonggehandicapten, voor wie niet uitgesloten kan worden dat zij mogelijkheden tot loonvormende arbeid hebben, zal instromen in de Werkregeling of wie een studietoelage zal aanvragen is niet aan te geven. Uit het dossieronderzoek voor de Wajong¹⁸⁹ weten we dat van de instroom in 2006 ruim 1/3e van de totale instroom op school zat bij instroom. Zij komen niet aanmerking voor inkomensondersteuning in het kader van de Werkregeling. Ze zijn immers niet beschikbaar voor begeleiding naar werk. Ze kunnen wel een studietoelage aanvragen. Een van de grote onzekerheden rond de wet is de vraag wat deze groep gaat doen. De nieuwe wet heeft namelijk een belangrijke verandering tot gevolg. Onder de oude wet bestond er een bonus op studeren. Naast de studiebeurs hadden Wajongers ook een volledige uitkering op minimum-niveau. Onder de nieuwe wet bestaat er echter een bonus op werken. Als Wajongers gaan werken dan bedraagt hun inkomen minstens 75% van het minimumloon. Als ze studeren krijgen ze daarentegen slechts een kleine studiebeurs aangevuld met een studietoelage van 25% WML, hetgeen duidelijk minder is dan het inkomen in de Werkregeling. Dit kan tot gevolg hebben dat bepaalde groepen er voor kunnen kiezen om te stoppen met studeren en te gaan werken. De keuzes kunnen een belangrijke invloed uitoefenen op de instroom in de Werkregeling.

De nieuwe Wajong vormt daarnaast onderdeel van een pakket aan maatregelen. Ook voor het voortraject van de Wajong (vooral school) worden beleidsmaatregelen ontwikkeld die tot doel hebben om de participatie van jongeren met een beperking te vergroten. De beleidsmaatregelen zullen effect hebben op de Wajong (als ze werken). Zo is het denkbaar dat de mate van participatie in de Werkregeling lager wordt dan hij nu is voor de overeenkomstige groepen in de oude Wajong. Naarmate de partijen in het voortraject van de Wajong beter in staat zijn om jongeren met een beperking te integreren in de maatschappij zullen de jongeren die wel de Wajong instromen minder mogelijkheden hebben. De slechte risico's blijven dan over.

De onzekerheden met betrekking tot de nieuwe Wajong zijn dus groot. Die onzekerheid betreft zowel de directe effecten van de nieuwe wet als de indirecte effecten: de veranderingen in de omgeving van het beleidsterrein.

¹⁸⁹ Zie kennismemo KM08-08 "Kwantitatieve overwegingen bij de nieuwe Wajong".

8.5.2 Wijzigingen in de WW

De arbeidsparticipatie is de laatste jaren toegenomen, maar nog niet genoeg om de kosten van de vergrijzing op lange termijn te kunnen dragen. Bovendien staan nog steeds bepaalde groepen zoals oudere werklozen en mensen met een arbeidshandicap aan de kant. Het kabinet is dan ook op zoek naar maatregelen die de arbeidsparticipatie bevorderen. In 2008 heeft de Commissie Arbeidsparticipatie (bekend als de commissie Bakker) een aantal adviezen, voor zowel de korte als de lange termijn, uitgebracht over maatregelen die de arbeidsparticipatie moeten verhogen naar 80%. De voorstellen voor de lange termijn houden onder andere een hervorming in van de werkloosheidsverzekering naar een werkverzekering, met een gedeeld eigen risico voor werkgevers. De duur van deze werkverzekering zal korter zijn dan de huidige WW. Voor de hoogte van de uitkering wordt een geleidelijk afbouw richting bijstandsniveau voorgesteld.

In deze paragraaf kijken we terug naar enkele andere wijzigingen in de WW die van invloed zijn (geweest) op het volume en de samenstelling van de WW-populatie. Ter afsluiting gaan we kort in op de doorwerking van WW wijzigingen op de bijstand (WWB) en de niet-uitkeringsgerechtigden (NUG), zie ook paragraaf 2.3.

Gevolgen eerdere aanpassingen in de WW duur

De afgelopen jaren zijn al diverse aanpassingen in de werkloosheidswet geweest die van invloed zijn op de WW-duur. Dit is reeds beschreven in hoofdstuk 2. Omwille van de duidelijkheid herhalen we hier box 2.1 waarin de aanpassingen in de WW zijn beschreven.

Box 2.1 Gewijzigde wet- en regelgeving WW sinds 2003

Uitstroombevorderend:

- De afschaffing van de vervolgitkering. Werknemers die op of na 11 augustus 2003 werkloos worden en recht hebben op een loongerelateerde uitkering, hebben na afloop van deze uitkering geen recht meer op een vervolgitkering; deze vervolgitkering duurde twee jaar en kende geen toetsing aan het inkomen van de partner.
- Aanpassing van de WW-uitkeringsduur. Per oktober 2006 is de duur van het WW-recht afhankelijk van het feitelijke arbeidsverleden en begrensd op 38 maanden.
- Afschaffing kortdurende uitkering (KDU). Per oktober 2006 is de kortdurende uitkering van zes maanden vervangen door een loongerelateerde uitkering van drie maanden.

Instroombeperkend:

- Aanpassing referte-eis. Met ingang van april 2006 is de referte-eis aangepast van 26 uit 39 naar 26 uit 36 weken. Aanscherping van deze eis betekent dat minder mensen recht zullen hebben op een WW-uitkering.
- Doorbetaling WW bij kortdurende ziekte (DWBZ). Per mei 2007 is de maatregel "doorbetaling WW bij kortdurende ziekte (DWBZ)" ingevoerd. Zieke werklozen worden pas na dertien weken overgedragen aan de ZW (voorheen was dit twee weken). Een werkloze is in deze periode verder ook sollicitatieplichtig. Dit heeft een remmende werking op de in- en uitstroomgegevens in de WW: minder zieke werklozen stromen namelijk uit naar de ZW en daardoor ook minder na hun ziekte weer in.

Bronnen: Kennismemo 2005-05 "Stelselherzieningen in de WW sinds 2003", Kroniek van de sociale verzekeringen 2008 en kennismemo 2007-22 "WW Raming 2007-III".

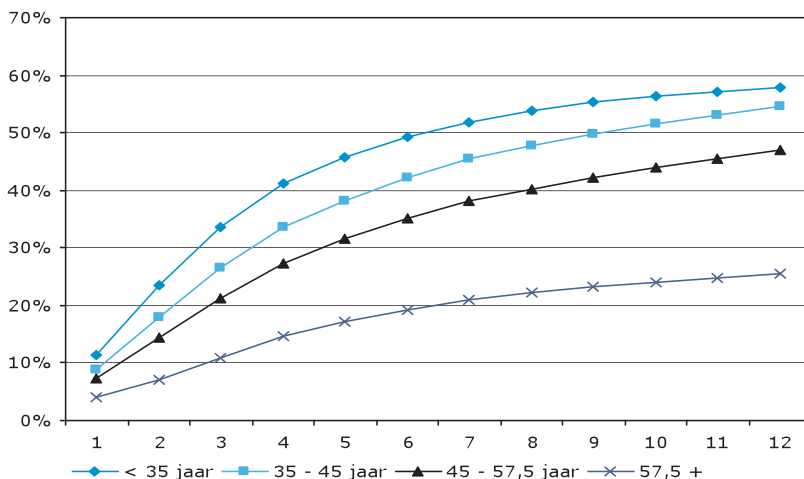
Al deze wijzigingen hebben tot doel om mensen te prikkelen om sneller aan het werk gaan. De vraag is of dat ook gelukt is. Tabel 8.4 geeft de verdeling van de uitstroom weer naar reden van uitstroom in de periode tussen 2002 en 2008. Een opvallende ontwikkeling daarin is de toename van de uitstroom wegens maximumduur. Deze loopt op van 10% in 2002 naar 27% in 2008, ondanks een aantrekkende economie. Bij de jongste leeftijdsgroep zien we zelfs een verviervoudiging van het percentage. Wat uit de tabel in ieder geval geconstateerd kan worden is dat er een grens is aan de prikkelwerking van een duurverkortung. Belangrijke groepen werklozen zijn niet in staat om binnen de termijn van de WW een baan te vinden. We zullen verder inzoomen op de uitstroom van groepen werklozen.

Tabel 8.4		Reden uitstroom WW naar leeftijd (bij uitstroom)			
		2002	2004	2006	2008
< 23 jaar	Werkhervatting	54%	52%	55%	51%
	Maximumduur	9%	17%	21%	35%
	Overige redenen	37%	31%	24%	14%
23 t/m 39	Werkhervatting	57%	58%	54%	57%
	Maximumduur	8%	12%	24%	26%
	Overige redenen	35%	30%	22%	17%
40 t/m 49	Werkhervatting	55%	58%	58%	57%
	Maximumduur	8%	9%	19%	23%
	Overige redenen	37%	33%	23%	20%
50 en ouder	Werkhervatting	33%	38%	49%	42%
	Maximumduur	19%	14%	15%	30%
	Overige redenen	48%	48%	36%	28%
Totaal	Werkhervatting	52%	54%	54%	52%
	Maximumduur	10%	12%	21%	27%
	Overige redenen	38%	34%	25%	21%

Het verloop van de uitstroom uit de WW

De WW kenmerkt zich ten opzichte van de andere werknemersverzekeringen door een grotere dynamiek. Het merendeel van de instroom (gemiddeld 80%) is binnen een jaar de WW al weer uit. Van de WW'ers die binnen een jaar uitstromen hervat zo'n 65 procent het werk. Gemiddeld hervat dan zo'n 52% binnen een jaar na instroom het werk. De werkhervattingskansen verschillen wel aanzienlijk per leeftijd. Terwijl bij de jongeren onder de 35 jaar bijna 60% het werk binnen het jaar heeft hervat, heeft van de 57,5 jarigen en ouder slechts 25% het werk hervat. Na een jaar werkloosheid neemt het aandeel werkhervattingen nauwelijks meer toe. Vrouwen hebben een lagere kans op werk. Dat scheelt bijna 10-procentpunt. Het verschil tussen werklozen zonder en met een arbeidshandicap is nog groter. Van werklozen zonder arbeidshandicap stroomt bijna 60% binnen een jaar uit naar werk, bij mensen met een arbeidshandicap is de werkhervattingskans gehalveerd (30%).

Figuur 8.3 Werkhervattingskans binnen 12 maanden naar leeftijd (cohort 2006)



De beïnvloeding van de werkhervattingskans door werklozen is begrensd

Een beperking van de WW-duur leidt niet voor alle klanten tot snellere uitstroom naar werk. Ouderen en mensen met een gezondheidsbeperking komen nog steeds moeilijk aan de slag, ondanks wetswijzigingen en een goede conjunctuur. Ook al zijn de werkhervattingskansen wel licht toegenomen, toch is nog steeds driekwart van de ouderen niet binnen een jaar aan het werk. Of een verkorting van de uitkeringsduur tot snellere werkhervatting leidt, is maar de vraag. Uit eerdere analyses onder langdurig werklozen is gebleken dat ook onder de oudere werklozen een groep is die uit financieel oogpunt snel aan het werk wil. Dat dit niet lukt heeft te maken met onder andere ervaren gezondheidsbelemmeringen, hun leeftijd en opleiding en ervaring. Maar vooral door het feit dat ze nauwelijks door werkgevers worden aangenomen. Van de vervulde vacatures in 2008 is maar 2% vervuld door ouderen van 55 jaar of ouder¹⁹⁰. Dit probleem zal waarschijnlijk niet automatisch verdwijnen als door de vergrijzing schaarste aan personeel ontstaat. Werkgevers lijken eerder geneigd andere maatregelen te nemen dan ouderen en/of arbeidsgehandicapten een kans te geven. De werkgevers blijken, volgens recent onderzoek, vooral bang te zijn voor niet-beïnvloedbare risico's, kosten en regeldruk¹⁹¹.

Doorstroomrisico's: WW naar WWB en NUG

Het verkorten van de WW-duur leidt tot minder langdurige WW-uitkeringen, maar dit hoeft niet te leiden tot minder werklozen. Als mensen na het bereiken van de maximum WW-duur er niet in zijn geslaagd om het werk te hervatten, stromen zij – zoals in paragraaf 2.3 is beschreven – ten dele door naar de WWB of hebben zij geen recht op een uitkering (NUG). Uit een recente analyse van de uitstroom van WW'ers die de maximumduur bereiken¹⁹² blijkt dat bijna de helft alsnog werk vindt (zie ook hoofdstuk 2).

¹⁹⁰ CWI, "Vacatures in Nederland 2008. De vacaturemarkt en personeelswerving in beeld", december 2008.

¹⁹¹ Zie "Wat de werkgevers weerhoudt. Belemmeringen voor een hogere arbeidsdeelname", Langman Economen, mei 2008.

¹⁹² UWVKennismemo 09-06, Bijstand, NUG of werkhervatting na het bereiken van de maximale uitkeringsduur WW, juni 2009. Ook in UKV 2009-II

Zestien procent stroomt direct door naar de WWB en 29% stroomt niet door naar de WWB, vindt geen werk en heeft geen andere uitkering (Nuggers). De resterende 8% stroomt niet direct door naar de WWB maar heeft wel een uitkering, of krijgt na enige tijd alsnog WWB. Ten opzichte van 2002 is het aandeel werkhervatters en NUG gestegen en het aandeel WWB gedaald. De daling van het aandeel doorstroom naar de bijstand hangt samen met de invoering van de WWB, en werd mede mogelijk gemaakt door de gunstige economische ontwikkeling van de laatste jaren.

De WW-wijzigingen hebben in belangrijke mate geleid tot een verschuiving

We hebben geconstateerd dat door de wetswijzigingen bij de WW een toenemend deel van de WW'ers niet in staat is om binnen de gestelde termijn een nieuwe baan te vinden. Deze toename heeft bovendien plaatsgevonden in de periode van stijgende conjunctuur. Dit roept de vraag op wat gaat gebeuren als de conjunctuur omslaat. De eerste signalen uit 2009 zijn niet echt opbeurend. In mei 2009 was het percentage uitstroom wegens maximumduur al gestegen tot 36%. We hebben ook vastgesteld dat er groepen zijn (ouderen, arbeidsgehandicapten) die hoe dan ook moeilijker aan de bak komen. Deze groepen zijn bovendien maar in beperkte mate in staat om hun werkhervattingskans te beïnvloeden. Tenslotte kunnen we constateren dat meer dan de helft van de WW'ers, die uitstromen wegens het bereiken van de maximale uitkeringsduur, geen werk vindt na de WW. Zij krijgen een bijstands- of andere uitkering of worden Nugger. De analyse laat zien dat er grenzen zijn om mensen door ze te prikkelen sneller aan de slag te laten gaan. Er blijken afnemende meeropbrengsten te zijn bij dit prikkelbeleid. Door weglekeffecten treedt in belangrijke mate een verschuiving van de problematiek op.

8.6 Wat te verwachten voor de regelingen in komende 5 à 10 jaar

In de vorige paragrafen hebben we gezien dat de sociale zekerheid vooral wordt beïnvloed door wetswijzigingen en de economische situatie. Schommelingen in SZ-volumes zullen dus ook in de toekomst voorkomen, omdat we zowel aanpassingen van regelingen kunnen verwachten als conjuncturele fluctuaties. Per wet zullen deze veranderingen in omvang verschillen, zoals we hieronder nader toelichten.

Hoe groot is het aandeel personen (als percentage van de beroepsbevolking) dat in de periode 2009-2020 een beroep zal doen op de WIA, Wajong, WW en vangnet ZW? Leidt de huidige crisis tot een stijgend beroep en een blijvend hoog niveau, of is er op termijn een afnemend beroep te verwachten? Hoewel het verder vooruitkijken dan twee jaar op dit moment erg speculatief is, zullen we een poging doen om aan de hand van de in dit hoofdstuk beschreven ontwikkelingen enkele globale trends te schetsen voor de diverse SZ-regelingen.

Verwachtingen voor de volumeontwikkelingen

- De komende twee jaren is er een grotere instroom richting WW te verwachten. Ook na 2011 zal de totale werkloosheid zich op een hoog niveau bewegen. Dit geldt niet alleen voor de WW maar ook voor de WWB en de groep NUG.
- De Wajong zal verder blijven stijgen, zij het naar verwachting minder hard dan in de afgelopen jaren.
- De WIA zal ook verder blijven stijgen, maar het totale beroep op de WAO en WIA blijft dalen.
- Het vangnet ZW zal in omvang fluctueren in verband met conjuncturele schommelingen bij uitzendkrachten, einde dienstverbanders en WW'ers. Wel kan een grotere arbeidsflexibiliteit in de zin van tijdelijke contracten hier gevolgen hebben.
- Voor alle groepen samen is de verwachting dat het aandeel in procenten van de beroepsbevolking tot 2011 licht zal stijgen (voornamelijk vanwege de stijgende werkloosheid) om daarna weer het pad van trendmatig afname te volgen. We gaan er van uit dat het aandeel in de beroepsbevolking in de 2020 duidelijk lager zal zijn dan in 2008. Verondersteld is dat de beroepsbevolking tot 2020 nog licht zal stijgen.

WW

Het WW-volume kan afnemen als de uitkeringsduur verder wordt verkort. Maar, zoals in de vorige paragraaf is aangegeven, hoeft door een kortere WW-duur het beroep op SZ niet te verminderen. Zo heeft UWW niet uitsluitend te maken met WW'ers, ook WWB'ers en NUG'ers stellen zich (deels) beschikbaar voor de arbeidsmarkt en worden als werkzoekenden ingeschreven en/of begeleid.

Hoe groot kan het beroep op de WW worden in de komende 10 jaar? Afgaande op de recente recessie is de verwachting dat het niveau van 2001/2002 zal worden overtroffen in dit jaar en 2010. De omvang wordt echter ook bepaald door de sectorsamenstelling. Een groeiende gezondheids- en overheidssector verkleint de kans op werkloosheid omdat in deze sectoren tot nu toe weinig werknemers een beroep doen op WW. Sectoren die internationaal gezien meer concurrentie hebben te duchten nemen qua werkgelegenheid in omvang af of blijven stabiel. Regionale verschillen spelen een rol, evenals de uiteenlopende mate waarin per sector vervangingsvraag voorkomt. Dit laatste wil zeggen dat oudere werknemers die vertrekken worden vervangen door jongere werknemers. Voorwaarde is wel dat de vrijkomende banen blijven bestaan en niet komen te vervallen. Verder is het van belang dat er voldoende geschikte kandidaten zijn om deze banen te vervullen, dat wil zeggen vraag en aanbod dienen op elkaar aan te sluiten. In dit verband wijzen we ook op het belang van baanaanpassingen zoals die in hoofdstuk 4 zijn beschreven.

Het WW-volume zal in de periode 2009-2012 naar verwachting stijgen tot een niveau van bijna 400.000 uitkeringen. Daarna zal, bij een verbeterende conjunctuur, een geleidelijke daling inzetten. Uitgaande van een bescheiden toename van de werkgelegenheid in de periode 2012-2015 en een werkloosheidspercentage dat weer langzaam terugloopt, zal het WW-volume weer kunnen afnemen tot een niveau onder de 200.000. Door de verkorte uitkeringsduur zal het WW-bestand onder gelijke omstandigheden sneller afnemen dan na de vorige recessie (2001-2003) het geval was. Of dat gebeurt hangt echter ook in sterke mate af van de gevolgen van de kredietcrisis. Het is denkbaar dat de herstelperiode langer duurt dan bij de vorige recessie.

De kans bestaat dat de WW op onderdelen wordt gewijzigd, zoals ook in de afgelopen jaren meerdere malen is gebeurd. De meest voor de hand liggende wijziging betreft de duur van de uitkering. Door een verdere verkorting van de WW-duur zal het WW-volume dalen, ook als de instroom op peil zou blijven (of zelfs stijgt). Mocht er in de komende periode dus sprake zijn van een wetswijziging, dan leidt dit tot een afnemende omvang van het WW-volume. De verwachting is echter dat een verdere verkorting van de WW-duur niet leidt tot een substantiële verlaging van de werkloosheid. De minder kansrijken, die nu al niet uitstromen zullen dan vermoedelijk ook niet sneller uitstromen. Dit vermoeden wordt versterkt door het beeld uit tabel 2.2 uit paragraaf 2.1, die hier herhaald wordt. Voor jongeren is geen significante reductie van de WW periode meer te bereiken, en bij ouderen, die veel minder gewild zijn, zal het voor de werkhervatting niet veel zoden aan de dijk zetten. Verdere verkorting zal vooral leiden tot meer doorstroom naar de bijstand en de NUG, met gevolgen voor de inkomens en vermogensposities (eigen huis opeten).

Tabel 2.2	Aandeel werkhervattingen t.o.v. de totale uitstroom WW per leeftijdsklasse, 2008 (%)						
	totaal	maximaal recht op WW					
		< 3 mnd	4-mnd	7- 9 mnd	10-12 mnd	13-18 mnd	19-24 mnd
< 25 jaar	50	39	55	68			
25-54 jaar	58	29	40	58	63	66	70
55-64 jaar	32	23	27	31	32	34	35
totaal	52	31	45	59	62	65	69

WAO en WIA

In de periode 2008-2020 neemt het WAO bestand structureel af en blijft de WIA stijgen. Demografische ontwikkelingen zorgen indirect voor een trendmatig hogere WIA-instroom, maar dit leidt niet tot dezelfde omvang van het bestand als bij de WAO. Eind 2014 ligt het aantal WIA-uitkeringen rond 170.000, om eind 2020 uit te komen op ruim 220.000¹⁹³ (voorlopige raming). De indirecte invloed vinden we terug in de samenstelling van de werkende bevolking, die in de komende periode gemiddeld ouder wordt. Ouderen hebben een hoger WIA-risico, met als gevolg meer WIA-instroom. Economische ontwikkelingen hebben indirecte gevolgen via de omvang van de werkende populatie. Meer werkenden betekent meer potentiële WIA-instroom. In hoeverre wetswijzigingen een rol gaan spelen is onzeker. Een belangrijk aspect bij de ontwikkeling van de WIA is de hoogte van het aandeel van de vangnetpopulatie in de WIA. Momenteel bedraagt dit aandeel ongeveer 50% van de WIA-instroom. Ook de komende jaren zal dit vangnetaandeel substantieel blijven.

Wajong

Voor de Wajong geldt dat de recent vastgestelde wetswijziging die in 2010 ingaat voor een afwijkende ontwikkeling kan gaan zorgen. In het verleden is de groei lange tijd uitgekomen op 8 tot 10 duizend uitkeringen per jaar. Of deze groeicijfers ook in de komende 10 jaar worden gehaald is de vraag. De gedragseffecten zijn moeilijk te voorspellen. Zo kan een deel van de jongeren sneller een uitkering aanvragen vanwege de recessie. Daar staat tegenover dat meer jongeren kunnen gaan werken en geen volledige Wajonguitkering nodig hebben.

¹⁹³ Voor WIA en WAO samen worden voor 2020 nu ruim 400.000 uitkeringsontvangers geschat.

De instroom in de Wajong zal minder hard stijgen of zelfs dalen, maar het aantal jonggehandicapten niet. Een deel van de jonggehandicapten valt onder een studie- of werkregeling met de kans dat zij uiteindelijk niet in de Wajong stromen omdat zij een baan hebben waarmee zij in hun levensonderhoud kunnen voorzien. De vraag is hoe groot deze groep jonggehandicapten is en in welke mate dit de groei van Wajong afremt.

Vangnet ZW

Het vangnet ZW kent verschillende groepen die elk een andere ontwikkeling volgen. De uitzendkrachten en einde dienstverbanders bewegen mee met de conjunctuur en zullen in de toekomst een blijvend groot aandeel van de instroom en uitkeringen van het vangnet voor hun rekening nemen. Speciale aandacht verdienen de einde-dienstverbanders die naar verwachting ook in de toekomst zullen blijven groeien vanwege een trendmatige stijging van het aantal flexibele arbeidskrachten. De vraag is of alle flexibele dienstverbanden onder het vangnet vallen, en of alle einde-dienstverbanders een beroep doen op het vangnet. Zieke werklozen volgen een tegengesteld patroon: als de conjunctuur gunstig is daalt het beroep op het vangnet zodat de stijging bij de uitzendkrachten en einde-dienstverbanders deels wordt gecompenseerd. Ongerekend een eventuele flinke stijging van het aantal flexibele dienstverbanden is de verwachting dat per saldo de omvang van het vangnet zal fluctueren en niet of beperkt trendmatig zal stijgen.

8.7 Reflectie op sociale zekerheid, economische en demografische ontwikkeling

Philip de Jong¹⁹⁴

In reactie op het informatieve hoofdstuk van Rijnsburger en Berendsen wil ik drie onderwerpen aan de orde stellen:

- een macro-perspectief op vergrijzing
- de spanning tussen arbeidsparticipatie en arbeidsproductiviteit
- moreel risico als beleidstheorie.

Macro-perspectief

Een blik terug

Vaak wordt het aantal ontvangers van een uitkering wegens werkloosheid of ziekte gezien als het resultaat van economische en demografische ontwikkelingen. Zo ook in het stuk van Berendsen en Rijnsburger. Op geaggregeerd niveau is het beroep dat op sociale zekerheid gedaan wordt echter van invloed op de collectieve lasten en daarmee op de arbeidskosten: hoe hoger het beroep, hoe hoger de arbeidskosten. Hogere arbeidskosten vereisen een hogere productiviteit en leiden ertoe dat de degenen die niet aan die verhoogde productiviteitseisen kunnen voldoen, ontslagen of afgekeurd worden. Dit verhoogt het beroep op sociale zekerheid, et cetera.

Dit proces is door Van Praag et al. de valkuil van de sociale zekerheid genoemd. Het postuleerde een wisselwerking tussen het beroep op de sociale zekerheid en de werkgelegenheid¹⁹⁵. In een WRR-rapport uit 1990, waarin voor het eerst de noodzaak van een structurele verhoging van de arbeidsparticipatie werd benadrukt, vormde deze negatieve spiraal de kern van de analyse¹⁹⁶. Sindsdien zijn mede onder invloed van de geleidelijke vergrijzing terugdringing van het beroep op de sociale zekerheid en verhoging van de arbeidsparticipatie tot kernpunt van beleid geworden.

En dit beleid is spectaculair succesvol geweest. Toen de crisis vorig jaar uitbarstte had Nederland het laagste werkloosheidspercentage van de EU, een beheerst verzuimpercentage en een WIA-instroom die in vergelijk met andere welvaartsstaten laag is. Wat het beleid op het terrein van arbeidsongeschiktheid betreft is Nederland in 20 jaar van 'worst case' tot gidsland geworden.

Vergrijzingskosten

Vergrijzing leidt onvermijdelijk tot hogere collectieve lasten. Behalve toenemende uitgaven voor zorg en AOW zorgt vergrijzing van de beroepsbevolking, ceteris paribus, voor een groter beroep op WIA, WW en vangnet. Terecht concluderen Berendsen en Rijnsburger dit wat betreft WW, WIA en de groep 35-minners. Ik zou daaraan toe willen voegen dat veroudering van de WW-populatie en een toename van de groep 35-minners het ziekterisico van de WW-populatie zullen doen stijgen. Een deel van de 35-minners komt immers in de WW terecht en meldt zich vervolgens ziek, omdat ze weliswaar zijn afgewezen voor de WIA, maar zich te ziek voelen om te werken.

¹⁹⁴ Bijzonder hoogleraar Economie van de Sociale Zekerheid aan de Universiteit van Amsterdam, partner onderzoeksbureau Ape.

¹⁹⁵ B.M.S. van Praag, H. Emanuel en V. Halberstadt, "De valkuil der sociale zekerheid", ESB, 1982, pp. 1150-1159.

¹⁹⁶ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Een werkend perspectief, Den Haag, 1990.

Daarmee neemt het aandeel zieke WW'ers binnen de vangnetpopulatie toe. Onderzoek binnen de vangnetpopulatie laat zien dat zieke WW'ers de groep is met de slechtste vooruitzichten op werkherhvatting¹⁹⁷. Op basis van deze redenering voorzie ik een trendmatige groei van de vangnetpopulatie, niet door toename van het aantal ziekmeldingen maar door een trendmatige stijging van de verzuimduur. Daarin verschil ik van mening met Rijnsburger en Berendsen.

Vergrijzingsbaten

Maar er is ook goed nieuws: ontgroening leidt tot een versterking van de (interne) arbeidsmarktpositie van oudere werknemers. Werkgevers zullen steeds meer moeite doen om oudere werknemers te behouden, bij gebrek aan jonge vervangers. De werkgelegenheid is immers gegroeid om werk te kunnen bieden aan de geboortegolf. Nu de potentiële beroepsbevolking gaat krimpen ontstaat er een structureel tekort aan arbeidskrachten. Oudere werknemers, maar ook gedeeltelijk arbeidsgeschikten kunnen hiervan profiteren, mits ze voldoende kwalificaties hebben.

Participatie - versus productiviteitsgroei

De arbeidsparticipatie neemt toe als een krimpende potentiële beroepsbevolking een gelijkblijvend werkgelegenheidsvolume moet bemensen. Daartoe dienen de bestaande arbeidsreserves geactiveerd te worden. UWV en gemeenten dragen hieraan bij door langdurig werklozen en arbeidsongeschikten te re-integreren. Re-integratie van mensen met een lager dan gemiddeld productievermogen leidt echter tot een geringere groei van de arbeidsproductiviteit en daarmee tot een lagere economische groei¹⁹⁸. Economische groei die noodzakelijk is om de vergrijzingslasten te kunnen dragen.

Deze macro-economische redenering mag geen argument tegen re-integratie zijn. On-the-job kunnen mensen veel meer leren dan in cursussen voor werkzoekenden. En voorts kan de spanning tussen participatie en productiviteitsgroei worden verzacht door technische vernieuwingen waarvan alle werknemers, los van hun (initiële) kwalificatieniveau, kunnen profiteren.

Moreel risico

Rond de tijd dat de sociale zekerheid als valkuil werd beschreven deed het begrip "moreel risico" zijn intrede in de Haagse beleidstheorieën. Daarmee werden degenen die een beroep deden op de sociale zekerheid van schuldeloze slachtoffers van conjunctuur of medische pech calculerende burgers. Deze beleidstheorie leidde eerst tot verlaging van de uitkeringen, dat wil zeggen tot verhoging van het eigen risico van de verzekerden. Vervolgens werd het gebruik dat werkgevers van ZW en WAO maakten als excessief beoordeeld en werden zij gedisciplineerd door een eigen risico van 12 maanden en sinds 2004 van 24 maanden, en door premiedifferentiatie in WAO en WGA.

¹⁹⁷ Zie UWV Kwartaal Verkenning 2006-IV, Kenniscentrum UWV, 2007, pp. 26-27.

¹⁹⁸ CPB, "Arbeidsproductiviteit en participatie" in MEV 2005, Den Haag, september 2004.

Voor een groot deel is het succes van de herstructurering van de sociale zekerheid toe te schrijven aan de maatregelen die vanuit dit perspectief zijn genomen. Voorbeelden zijn de internationaal gezien unieke verantwoordelijkheid die de werkgever heeft bij het beperken van verzuim en het voorkomen van arbeidsongeschiktheid uit hoofde van de Poortwachter en het genoemde eigen risico en de Wet WerkenBijstand die dankzij budgettering de gemeenten in hun toekenningsgedrag gedisciplineerd heeft.

Beide maatregelen ontlene hun succes aan het principe dat risico's gedragen moeten worden door degenen die deze het best kunnen beïnvloeden: de werkgevers bij verzuim; de gemeenten bij armoedebestrijding.

Dit principe is veel moeilijker toepasbaar op jonggehandicapten en vangnetters. UWV is hier probleemeigenaar en als zodanig zoekende naar effectieve instrumenten op het terrein van preventie en re-integratie. Het Kenniscentrum speelt in deze zoektocht een cruciale rol. Die rol wordt (nog) belangrijker naarmate de resultaten van die zoektocht zich beter laten vertalen in praktische handreikingen aan de uitvoering.

9. Vraagstukken voor Sociale Zekerheid in de toekomst

Han van der Heul, Jos Kok en Henny Mulders¹⁹⁹

9.1 Inleiding, waargenomen tendensen en hun gevolgen

In voorgaande hoofdstukken kwamen enkele belangrijke tendensen voor de sociale zekerheid naar voren. Deze zijn van belang voor het onderwerp van het onderhavige hoofdstuk, dat gaat over de vraagstukken waar de sociale zekerheid in de toekomst mee zal worden geconfronteerd.

Een belangrijke tendens is dat de klant centraler is komen te staan, in zijn hoedanigheid als uitkeringsontvanger, maar vooral in zijn rol als werkzoekende. Dit laatste illustreert de overgang van inkomenscompensatie naar participatiebevordering in zowel beleid als uitvoering. Doordat het huidige beleid primair is gericht op arbeidsparticipatie is ook de aandacht voor de effectiviteit van het beleid toegenomen. De overgang is gepaard gegaan met een aanpassing van polisvoorwaarden en verzekeringsarrangementen. Deze zijn aanmerkelijk versoepeld, zowel voor wat betreft het recht op een uitkering, als voor wat betreft de hoogte en duur van die uitkering. Voor die arbeidsgehandicapten voor wie participatie mogelijk wordt geacht, is afhankelijk van de mate van participatie de uitkeringsduur ingeperkt, waarbij bovendien het uitkeringsniveau gedurende de uitkering afneemt. Deze relatie tussen uitkering en participatie is uitdrukking van een meer algemene tendens waarin de collectieve verzekeringsgedachte plaats maakt voor een stelsel met meer ruimte voor eigen verantwoordelijkheid. Die grotere eigen verantwoordelijkheid gaat gepaard met meer financiële prikkels om gewenst gedrag te bevorderen en daardoor met een groter individueel financieel risico. Dit betreft zowel werkgevers als werknemers.

Een belangrijk onderdeel van het beleid gericht op participatiebevordering vormen de re-integratieinspanningen. Hier zien we een tendens van bulkaanpak (de filosofie van de sluitende aanpak: binnen een bepaalde termijn iedereen op traject) naar selectie en maatwerk (alleen voor degenen die het daadwerkelijk nodig hebben en inhoudelijk toegespitst op de individuele klant). Daarnaast zien we een verschuiving van puur aanbodgerichte re-integratieinspanningen naar meer aandacht voor de vraagkant van de arbeidsmarkt, rekening houdend met de behoeften en mogelijkheden van werkgevers.

Zoals blijkt uit hoofdstuk 2 is het beleid qua volumeontwikkeling succesvol. Dat succes is echter eindig (zoals in de hoofdstukken 2 en 8 is beschreven). Afnemende meeropbrengsten, afwentelingverschijnselen en wegleffecten zorgen daarvoor. Bovendien moet nog blijken hoe crisisbestendig het succes is. Qua participatieontwikkeling komt pregnant naar voren dat bepaalde groepen in de huidige situatie niet in staat blijken hun arbeidsvermogens daadwerkelijk om te zetten in arbeidsparticipatie. Dit betreft met name substantiële groepen Vangnetters, Wajongeren en oudere langdurig werklozen. Daarnaast kan men zich met betrekking tot arbeidsongeschikten vanuit een oogpunt van participatiebevordering (nog steeds) afvragen of alle capaciteiten wel voldoende worden benut. Valt hier door bijvoorbeeld aanpassing van arbeidsorganisaties niet meer te bereiken dan nu het geval is?

¹⁹⁹ De auteurs zijn werkzaam bij het Kenniscentrum UWV

Regelmatig rijzen er twijfels over het nut van re-integratieactiviteiten. Soms leiden die tot een impulsieve reactie als "stoppen ermee", in plaats van tot een pleidooi om meer kennis te vergaren en (zo) de re-integratiedienstverlening te verbeteren. Vanwege het structurele belang voor een soepele werking van de arbeidsmarkt zijn er anderzijds geluiden om meer op re-integratie in te zetten. In verband met de huidige en te verwachten economische dynamiek wordt daarbij tegenwoordig vooral scholing genoemd.

De taak van de kennisfunctie binnen de sociale zekerheid is om tendensen tijdig te onderkennen. Dat wil zeggen, te bezien welke relevante tendensen zich voordoen en wat de consequenties daarvan (kunnen) zijn. Daarbij is ook van belang een scherp oog te hebben voor additionele kennisvragen, die relevant zijn voor beleid en uitvoering.

Na de vorige twee hoofdstukken waarin vooral de gevolgen van externe ontwikkelingen zijn beschreven, zullen we in dit hoofdstuk vooral op de interne dynamiek van het stelsel van sociale zekerheid ingaan.

Belangrijke vraagstukken betreffen de relatie met de klant en de wijze waarop diens participatie kan worden bevorderd (zie paragraaf 9.2), alsmede de toekomstige positie, rol en betekenis van de sociale zekerheid in ons land (paragraaf 9.3). Bij dit laatste gaat het om de vraag wat de toekomst van de sociale zekerheid ons zal brengen, gegeven zowel de (verwachte) externe (economische, demografische en maatschappelijke) ontwikkelingen als de geschiedenis van het stelsel. Bovendien gaat het om de vraag wat daar aan kennis voor nodig is. Het antwoord op deze vragen kan overigens niet los worden gezien van de visie op maatschappij en samenleving, en de wijze waarop die visie politiek wordt vertaald.

De inhoud van dit hoofdstuk mondt uit in zes belangrijke vragen waar de sociale zekerheid in de nabije toekomst mee wordt geconfronteerd. Deze zijn in de volgende kernwoorden samen te vatten:

- a. Hoe handhaven en vergroten we de legitimiteit van de sociale zekerheid bij de klant (die dienstverlening ontvangt) en de burger (die als verzekerde mee moet betalen aan het systeem)? Hoe vergroten we de financiële en maatschappelijke houdbaarheid van het stelsel?
- b. Hoe kan de sociale zekerheid de rol van smeerolie vervullen in een dynamische economie?
- c. Wat zijn adequate methoden om het recht op uitkering en het arbeidsvermogen zo efficiënt en effectief mogelijk te bepalen?
- d. Hoe kunnen we – binnen de toegestane rol - klanten zo efficiënt en effectief mogelijk helpen bij hun zoektocht naar werk? Hoe weten we wat voor wie wanneer (en waarom) werkt?
- e. Welke rol spelen aanpalende beleidsterreinen en disciplines, wat is daarvan van belang voor de effectiviteit van het handelen binnen het domein van de sociale zekerheid? In hoeverre maakt dit een integrale benadering noodzakelijk? Welke relevante ontwikkelingen doen zich hierbij voor?
- f. En voor de komende tijd: Hoe crisisbestendig is de sociale zekerheid (financieel en maatschappelijk) en welke rol dient de sociale zekerheid te vervullen om er aan bij te dragen dat de samenleving zo goed mogelijk uit de crisis te voorschijn kan komen?

De antwoorden op deze vragen hebben elk hun consequenties voor de uitvoering van de sociale zekerheid, alsmede voor de kennis die daarvoor nodig is.

In het politieke discours speelt voortdurend de discussie over de verdeling van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de sociale zekerheid: wie heeft in welke fase voor welke klantgroep de regie (o.a. publiek-privaat, UWV-gemeenten, sociale zekerheidscuratieve zorg-jeugd en gezin). Dit organisatievraagstuk ligt buiten het bereik van deze publicatie. Hier staan de inhoudelijke problematiek en de inhoudelijke oplossing centraal. Deze inhoudelijke aspecten staan mede centraal omdat de overmatige aandacht die de laatste decennia is uitgegaan naar organisatieverandering en structuurwijziging ten koste lijkt te zijn gegaan van de inhoudelijke vernieuwingen en verbeteringen met betrekking tot participatiebevordering. Eenzelfde soort verdringingsverschijnsel geldt overigens ook voor het sturingsvraagstuk, waarbij een eenzijdig geloof in financiële prikkels al gauw kan leiden tot veronachtzaming van het belang van professionele prikkels en inhoudelijke, op kennis gebaseerde sturing en facilitering.

9.2 Klant en participatie

Op het gebied van de klant en de bevordering van diens participatie komen in de nabije toekomst enkele belangrijke vraagstukken op ons af. Voor een groot deel zijn deze af te leiden uit de beschouwingen in voorgaande hoofdstukken. We gaan hier nader op deze vraagstukken in. Daarbij is het niet onze bedoeling volledig te zijn, ook andere vraagstukken zijn denkbaar.

Meer aandacht voor de klant

De tevredenheid van de klant met de dienstverlening in de publieke sector is de laatste jaren meer in de belangstelling gekomen, ook als belangrijke maat voor de kwaliteit van die dienstverlening. Het belang hiervan kan niet genoeg worden benadrukt. Immers de tevredenheid van burger en klant over het optreden van overheid en uitvoeringsorganisaties bepaalt uiteindelijk de legitimiteit van de overheid en zijn uitvoerders.

Deze materie is betrekkelijk nieuw en bovendien complex voor beleid, uitvoering en kennisontwikkeling. Vooral complex omdat uitkeringsontvangers, verzekerden en werkgevers allen uiteenlopende wensen hebben. Bovendien is 'de klant' een tamelijk diffuus begrip als het gaat om burgers die gebruik maken van de in de sociale zekerheid geboden dienstverlening. De klant kan bij UWV immers niet altijd krijgen wat hij wil; wet- en regelgeving staan dat soms in de weg. Burgers hebben bovendien niet alleen rechten, maar ook plichten. Dat geldt met name als zij aanspraak maken op een uitkering of op re-integratieondersteuning, welke immers wordt gefinancierd vanuit de collectieve middelen. Daar komt bij dat burgers verschillen in de mate waarin zij via de sociale zekerheid (noodgedwongen) profiteren van de hun opgelegde bijdragen aan de gemeenschap. Daardoor kunnen burgers uiteenlopende wensen hebben met betrekking tot aard en niveau van de dienstverlening door UWV.

De vergrote aandacht voor de klant en zijn wensen, zoals in hoofdstuk 5 beschreven, zal zich de komende tijd vermoedelijk wel voortzetten. Het leren van signalen om de dienstverlening te verbeteren zal extra aandacht van beleid, uitvoering en kennisontwikkeling vergen. De klant wordt mondiger; de klanten van UWV ook, ondanks het feit dat met name uitkeringsontvangers veelal uit de zwakkere groepen van de samenleving afkomstig zijn. Een volwaardige positie als mondige klant vereist voor sommige groepen UWV klanten ondersteuning in die voor hen nieuwe rol (via 'empowerment')²⁰⁰.

²⁰⁰ B en M, *themanummer publiek management en nieuw professionalisme, 2006, jaargang 33, nr. 3.*

Een andere vraag is wat de gevolgen voor de dienstverlening in de sociale zekerheid zullen zijn van een eventueel verder toenemende individualisering. Roept dat andere behoeften op, andere wensen van de klant? Overigens kan de huidige individualiseringstrend weer omslaan in een collectiviseringstrend. We hebben zulke golfbewegingen vaker in de geschiedenis gezien. De laatste tijd is er weer meer aandacht voor de werkgever als klant. Dit brengt andere vraagstukken met zich mee dan voor uitkeringsontvangers en verzekerden (zie hoofdstuk 4).

Voor alle groepen gelden echter in feite dezelfde hoofdvragen: wat moet en wil de klant, hoe oordeelt de klant, hoe moet dat oordeel worden geïnterpreteerd en hoe is dit alles samen te brengen in optimalisering van beleid en uitvoering? Uitgebreid (in paragraaf 5.4) benoemd, maar nog niet opgelost is de problematiek van perceptie versus feiten, van subjectiviteit versus objectiviteit en van de invloed van verwachtingen en de uitslag van de interventie (werk krijgen, wel of geen recht op een uitkering) op het oordeel van de klant. Deze problematiek maakt het lastig om genoemde hoofdvragen op een snelle wijze uitsluitend met behulp van kwantitatieve enquêteresultaten te beantwoorden. Duidelijk is dat op dit gebied nog de nodige kennis moet worden ontwikkeld.

Ontwikkeling in polisvoorwaarden en individuele kosten toerekening

De laatste decennia zijn in hoog tempo de sociale zekerheidswetten aangepast richting een soberder en meer activerend stelsel. Daartoe heeft een voortdurende aanpassing plaatsgevonden van de polisvoorwaarden. Hoogte en duur van de uitkering zijn daarbij teruggebracht, terwijl de condities om voor een uitkering in aanmerking te komen zijn aangescherpt. Grotendeels zijn deze aanpassingen terug te voeren tot (economische) neoklassieke beginselen. Zo zijn vooral de prijsprikkels opgevoerd, waarbij de financiële consequenties steeds meer voor rekening zijn gekomen van individuele werkgevers en werknemers: langer, want twee jaar doorbetalen bij ziekte, verlaging van het uitkeringsniveau, snellere doorstroming naar de bijstand met zijn minimumuitkering en vermogens- en partnertoets, enzovoort. In hoofdstuk 2 is deze ontwikkeling voor de periode vanaf 2002 voor een aantal wetten weergegeven. Daaruit blijkt dat dit beleid inmiddels de beoogde effecten voor volumeontwikkeling en uitkeringslasten, en deels ook voor activering en arbeidsparticipatie, heeft gehad. Het aantal uitkeringsontvangers is sterk afgenomen, zoals vooral bij de arbeidsongeschiktheidswetten blijkt. Deze afname is evenwel tot stand gekomen in een periode van economische groei. De vraag is of dit ook lukt in een periode van (langdurige) recessie.

Daarnaast blijft, bijna per definitie, de vraag bestaan hoe een zo reëel mogelijke inschatting kan worden gemaakt van iemands arbeidsvermogen. In dit verband noemen we twee kennisvragen, die beide betrekking hebben op de manier waarop het arbeidsvermogen van mensen met beperkingen voor de WIA wordt vastgesteld, namelijk:

- In hoeverre is er bij 35-minners een risico op overschatting van het arbeidsvermogen?
- In hoeverre is er bij volledig arbeidsongeschikten sprake van een onderschatting van het arbeidsvermogen?

Op deze vragen wordt hieronder ingegaan, nadat eerst - als conclusie uit voorgaande hoofdstukken - kort wordt gememoreerd voor welke groepen (nog steeds) duidelijke participatiebelemmeringen aanwezig zijn.

Aandacht voor Vangnetters, Wajongeren en oudere werklozen

In hoofdstuk 7 zijn trends beschreven die voor de sociale zekerheid van belang zijn, zoals vergrijzing, individualisering, globalisering en economische groei. Daar is betoogd dat deze trends er waarschijnlijk toe zullen leiden dat het UWV klantenbestand steeds meer zal gaan bestaan uit groepen waarvoor private partijen geen verantwoordelijkheid kunnen of willen nemen, zoals Wajongeren, Vangnetters en oudere werklozen; in algemene zin groepen die moeite hebben met de dynamiek van de economie. Bovendien is geschetst dat de trend van verdergaande flexibilisering van de factor arbeid leidt tot meer tijdelijke contracten, waardoor de vangnetpopulatie aan belang zal winnen. Ook de OECD vraagt aandacht voor Wajongeren en Vangnetters²⁰¹.

In hoofdstuk 2 is naar voren gekomen dat vooral de langdurige en/of 'vaste' UWV klanten worden gekenmerkt door ongunstige eigenschappen. Een hogere leeftijd springt er met name uit als achterstandsfactor. Maar ook een slechtere feitelijke of ervaren gezondheid, geringere opleiding en ervaring, alsmede een aantal 'zachtere' factoren als minder motivatie, zelfvertrouwen en beschikbaarheid e.d. komen vergeleken met de werkende beroepsbevolking meer dan evenredig voor in het UWV klantenbestand.

WIA 35-min: risico op overschatting van arbeidsvermogen?

Het huidige Schattingsbesluit maakt het makkelijker om alternatieve passende functies aan te wijzen. Daardoor resulteert de claimbeoordeling eerder dan bij het oude schattingsbesluit in een lager arbeidsongeschiktheidspercentage. Dit treft vooral werknemers met een laag loon. Deze hebben door de wijziging van het Schattingsbesluit in combinatie met de verhoogde toetredingsdrempel (van 15 naar 35%) een nog grotere kans op afwijzing voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering gekregen dan werknemers met een hoog loon. Door dit verschil in kansen zijn in de categorie minder dan 35% arbeidsongeschikt zowel werknemers te vinden met aanzienlijke arbeidsbeperkingen die moeilijker inzetbaar zijn, als werknemers met lichte arbeidsbeperkingen die relatief makkelijk re-integreerbaar zijn. Het percentage zegt vooral iets over het theoretisch geleden loonverlies en minder over de aard van de arbeidsbeperkingen²⁰². Op grond van hun verlies aan verdiencapaciteit worden alle 35-minners, 45 procent van alle WIA-aanvragers, niettemin verondersteld lichte beperkingen in functioneren te hebben. De organisaties van werkgevers en werknemers hebben zich er toe verplicht al het mogelijke te doen om deze groep werknemers binnen boord te houden. Voor reguliere werknemers lijkt dat in 65 procent van de gevallen te lukken²⁰³. Voor vangnetters lukt dat vooralsnog in veel mindere mate, namelijk bij slechts 40 procent (zie paragraaf 2.4). De 35-minners die nog niet aan het werk zijn, wijten dit zelf vooral aan hun gezondheidstoestand, die zij als slecht ervaren. Om gerichte ondersteuning te kunnen geven aan deze groep is het van belang meer zicht te krijgen op de problematiek van de langdurig werkloze 35-minners. Daarvoor is onderzoek nodig waarin informatie vanuit verschillende invalshoeken wordt gecombineerd. Naast (ervaren) gezondheid moet ook aandacht worden besteed aan in de persoon en zijn omgeving gelegen factoren, die de arbeidsparticipatie kunnen afremmen of bevorderen. Het ligt voor de hand hier aan te sluiten bij instrumentarium dat is ontwikkeld in onderzoek naar het risico op langdurige werkloosheid (zie paragraaf 2.1).

²⁰¹ OECD (2008): "Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers- Vol. 3: Denmark, Finland, Ireland and the Netherlands", OECD, Paris.

²⁰² Stichting van de Arbeid (2008), "Praktische conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van de rondetafelgesprekken over re-integratie en behoud voor werk van werknemers die minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn".

²⁰³ C. Van Horsen (2008), "Geen WIA, wel werk? Vervolgmeting van het onderzoek naar re-integratie van werknemers die minder dan 35 procent arbeidsongeschikt zijn beoordeeld".

Volledig arbeidsongeschikt WGA: risico op onderschatting van arbeidsvermogen?

Volledige arbeidsongeschiktheid kan inhouden dat iemand niet meer in staat is om zelfstandig te functioneren en dus ook niet meer kan werken (geen arbeidsvermogen meer heeft). Volledige arbeidsongeschiktheid kan echter ook betekenen dat iemand niet in staat is om minstens drie voorbeelden van functies in 'gangbare arbeid' uit te voeren. Het gaat hier om arbeid die in Nederland in reguliere bedrijven voorkomt en die in principe is ingericht voor mensen zonder beperkingen in functioneren. Iemand die niet in staat is om gangbare arbeid in deze zin uit te voeren, is misschien wel in staat om in **aangepaste arbeid** productief te functioneren. Dit kan betekenen dat bepaalde voorzieningen nodig zijn of dat iemand weliswaar niet de gehele functie maar wel bepaalde onderdelen van die functie (enkelvoudige taken) kan uitvoeren. Bij de claimbeoordeling WIA blijven dit soort arbeidsmogelijkheden buiten beschouwing. Dit werk is immers doorgaans niet pasklaar voorhanden en vertegenwoordigt bovendien een loonwaarde die mogelijk onder het minimumloon ligt. Mede daardoor ook wordt dit werk als niet-gangbaar beschouwd.

Hoe groot is de groep arbeidsongeschikten, waarvoor aangepaste arbeid mogelijk een oplossing vormt? Van alle WIA-aanvragers komt (in de periode 2006-2008) zo'n 45 procent na claimbeoordeling in aanmerking voor een WGA-uitkering, ongeveer tweederde daarvan betreft echter volledige arbeidsongeschiktheid. Dit betekent dat momenteel zo'n 30.000 WGA-ers volledig arbeidsongeschikt zijn, waarbij de helft jonger is dan 45 jaar. In 2015 zullen er naar verwachting zo'n 100.000 volledig arbeidsongeschikte WGA-ers zijn. Nader onderzoek zal moeten uitwijzen of, en zo ja voor wie welke, mogelijkheden tot aangepaste arbeidsparticipatie kunnen worden gecreëerd.

Sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid (SZA)

Een logisch gevolg van de beleidsfocus op arbeidsparticipatie is de versterking van de verbinding tussen sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid. In de uitvoering heeft deze verbinding zijn beslag heeft gekregen met de fusie tussen UWV en CWI. Een ander gevolg is dat de samenwerking met aanpalende beleidsterreinen in toenemende mate van belang wordt. Veelal is samenwerking geboden om tot een effectieve aanpak van complexe participatieproblemen te komen. Voor professionals in participatie (werkcoaches, arbeidsconsulenten, klantmanagers e.d.) volgen uit deze ontwikkelingen nieuwe taken en rollen.

Participatiebevordering: aan het werk met beperkingen

Beperkingen in lichamelijk en psychisch functioneren kunnen het gevolg zijn van ziekte, aangeboren stoornissen, maar ook van ongevallen of veroudering. (Ervaren) beperkingen in functioneren spelen niet alleen een rol bij werknemers die een beroep doen op de Ziektewet (voor UWV: Vangnetters) en de Arbeidsongeschiktheidswetten (WAO/WIA/Wajong), maar ook bij een aanzienlijk deel van de werkzoekenden die een beroep doen op WW of WWB. Een derde van de langdurig werklozen met een WW-uitkering geeft aan hinder te ondervinden van gezondheidsproblemen bij het zoeken en verkrijgen van werk²⁰⁴. Van de bijstandsgerechtigden is naar schatting van Divosa een kwart om gezondheidsredenen vrijgesteld van de sollicitatieplicht. Een combinatie van factoren zal er naar verwachting toe leiden dat

²⁰⁴ UKV 2007-II, 'Kenmerken van het zittend bestand werklozen', p.40.

bedrijven meer en meer zullen worden geconfronteerd met werknemers die ondanks beperkingen in functioneren (moeten) blijven doorwerken²⁰⁵. De wetgeving ten aanzien van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid noopt werkgevers en werknemers tot extra re-integratieinspanningen, ook daar waar voorheen alternatieve exit-routes een optie waren (WAO, VUT, prepensioen).

De sterke beleidsmatige inzet op participatiebevordering heeft consequenties voor de uitvoering van de sociale verzekeringen. Er zullen namelijk altijd mensen blijven die niet op eigen kracht en zonder hulp werk kunnen vinden (of weten te behouden). De (politieke) vraag is waar in de toekomst de verantwoordelijkheid voor het vergroten van hun participatiemogelijkheden primair komt te liggen: in het publieke domein (UWV en gemeenten) of in het private domein (het bedrijfsleven)? En als het het laatste wordt, wat gebeurt er dan met werkzoekenden die geen werkgever (meer) hebben? Hoe (intensief) wordt re-integratieondersteuning voor hen georganiseerd? Dit vraagstuk raakt niet alleen de participatiekansen voor de betreffende burgers, maar heeft – zoals in de volgende paragraaf zal worden betoogd – vanwege het effect op de omvang van het arbeids- en productiepotentieel ook invloed op de groeikansen en dynamiek van de economie als geheel.

Los van de vraag hoe een en ander zich precies ontwikkelt, zal er behoefte blijven bestaan de kennis op het gebied van re-integratie en participatie te vergroten. Dit vooral ter advisering en ondersteuning van maatregelen gericht op vergroting van de arbeidsparticipatie²⁰⁶. Het pleidooi in hoofdstuk 3 om meer energie te steken in de ontwikkeling van het vak re-integratiekunde moet dan ook in dit licht worden gezien.

9.3 Mogelijke rollen voor de sociale zekerheid

Zoals meerdere malen in deze publicatie naar voren is gekomen, is de rol van de sociale zekerheid in de afgelopen periode substantieel veranderd: van inkomensbescherming naar participatiebevordering. Het is zeer wel mogelijk dat in de toekomst verdere rolwijzigingen zullen plaatsvinden. Dit hangt sterk af van de wijze waarop samenleving en economie zich ontwikkelen en van de politieke reactie op die ontwikkelingen. Belangrijk onderdeel van de kennisfunctie is eventuele rolwijzigingen te onderkennen en op hun merites te analyseren, onder andere door het ex ante bestuderen, analyseren en eventueel doorrekenen van verschillende ontwikkelingsmogelijkheden en trends.

Nieuwe opgaven voor de sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid

Uit een tweetal toekomstverkenningen van de WRR op het gebied van sociale zekerheid en participatie (zie Box 9.1 en 9.2) valt het volgende af te leiden. Beide klassieke componenten van de sociale verzekeringen, compensatie voor inkomensverlies en bevordering van arbeidsparticipatie, zijn ook in de toekomst onmisbaar. In de nabije toekomst zal naar verwachting een nieuwe component van de sociale verzekeringen ontstaan, die is gericht op het vergroten van 'werkzekerheid' in plaats van 'baanzekerheid'. Het belangrijkste middel daartoe is via opleiding en ervaringsopbouw tijdig investeren in de 'employability' (inzetbaarheid) van de persoon.

²⁰⁵ E. Berendsen, H. Mulders en J. van Loo (2007), 'Het eerste jaar WIA', ESB, 9 maart 2007, pp.132-135.

²⁰⁶ Of die kennis snel en effectief komt, is overigens wel mede afhankelijk van de wijze waarop de verantwoordelijkheden zijn belegd.

De analyses en aanbevelingen van de WRR hebben (grotendeels) betrekking op *werkenden* (met een regulier dienstverband). Van belang is echter de vraag hoe een dergelijke ex ante verzekering ook vorm kan krijgen voor mensen zonder werkgever c.q. met een tijdelijk dienstverband, en dan vooral voor mensen met beperkingen in functioneren ('outsiders'²⁰⁷ als oudere langdurig werklozen, arbeidsongeschikten, 'vangnetters' en Wajongeren).

Box 9.1 Trends en toekomstige ontwikkelingen in de sociale zekerheid I

De WRR onderkent 4 duurzame hoofdfuncties voor de verzorgingsstaat: verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden²⁰⁸. Verzekeren is de kernfunctie waarbinnen UWV zijn uitvoeringstaken verricht. Verzekeren kent twee wederkerige componenten: rechten en plichten. Recht op compensatie, (gedeeltelijke) financiële schadeloosstelling bij verlies of ontstentenis van arbeidsinkomen, is verbonden met de plicht om alles in het werk te stellen om zo snel mogelijk uit deze toestand te geraken. Daartoe bevatten de sociale verzekeringswetten (WW, WAO/WIA, Wajong, WWB) allerlei activerende bepalingen en instrumenten, inclusief sancties. Beide componenten behoren van meet af aan tot de sociale zekerheidswetten (vanaf de Ongevallenwet, 1901)²⁰⁹. Tot aan eind jaren tachtig van de vorige eeuw heeft het element compensatie voorop gestaan in de uitvoering en de praktijk van de professionals gedictieerd. Vanaf die tijd (1990) werd het accent meer en meer gelegd op activering (de plichten). Aanvankelijk stonden hoofdzakelijk budgettaire overwegingen voorop: bezuinigingen op de overheidsuitgaven en goedkoper maken van arbeid in Nederland (concurrentiepositie). Inmiddels is vergroting van de arbeidsparticipatie een hoofddoel van het regeringsbeleid, noodzakelijk om de financiering van de sociale zekerheid in zijn totaliteit, inclusief zorg en onderwijs (verheffen) veilig te stellen, en de maatschappelijke samenhang te bevorderen (verbinden). Het UWV-motto "Werk boven uitkering" geeft deze omslag weer: compensatie wordt in dienst van arbeidsparticipatie gesteld (Work First WWB, herbeoordeling WAO-ers, uitkeringsregime WGA: hogere uitkering bij werk, lagere uitkering bij niet- of onvoldoende werken).

Voor professionals in participatie betekent deze omslag dat er meer aandacht nodig is voor het (helpen) ontdekken van resterend arbeidsvermogen en (potentiële) arbeidsmogelijkheden.

Vooralsnog blijven de analyses en aanbevelingen veelal beperkt tot de aanbodzijde van de arbeidsmarkt. Als dominant gegeven wordt daarbij uitgegaan van toenemende flexibilisering van arbeidsverhoudingen en toenemende eisen aan de kwalificatie van werknemers. Uit recente publicaties van de SER²¹⁰ valt op te maken dat er nog veel moet gebeuren om deze dynamiek in de arbeidsorganisaties ook daadwerkelijk van de grond te krijgen. Om de kenniseconomie de vereiste ruimte voor ontwikkeling te geven is een ingrijpende verandering nodig van de overwegend nog traditionele bedrijfsvoering in Nederland.

²⁰⁷ G. Jehoel-Gijsbers, et al. (2007), 'Beter aan het werk. Trendrapportage ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en werkherhvatting', SCP, Den Haag.

²⁰⁸ WRR (2006), 'De verzorgingsstaat herwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden', Amsterdam University Press, Amsterdam.

²⁰⁹ W.E.L. de Boer en E.S. Houwaart, eds. (2006), 'Geschiktheid gewogen. Claimbeoordeling en arbeidsongeschiktheid 1901-2005'. T NO Kwaliteit van Leven, Hoofddorp.

²¹⁰ SER (2006d) Welvaartsgroei door en voor iedereen; Themadocument Sociale innovatie, publicatienr. 06/08, Den Haag'; Task Force Sociale Innovatie (2004), 'Sociale innovatie, de andere dimensie', Den Haag.

Onder de noemer Sociale Innovatie worden hiertoe tal van initiatieven ontplooid²¹¹. Het belangrijkste kenmerk daarvan is innovatie van de arbeidsorganisatie gericht op meer regelruimte ('vrijheidsgraden') voor het persoonlijk initiatief en de creatieve inbreng van kenniswerkers²¹².

Box 9.2 Trends en toekomstige ontwikkelingen in de sociale zekerheid II

In een ander recent advies constateert de WRR²¹³ dat er door de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt (globalisering van de economie, Europese integratie) en demografische ontwikkelingen (vergrijzing, ontgroening) geen alternatief is voor vergroting van de arbeidsdeelname van de (potentiële) beroepsbevolking. Bovendien zal die arbeidsparticipatie zich gaan afspelen in steeds flexibeler arbeidsverhoudingen (transities van werknemers binnen en tussen bedrijven), die de werknemers nopen tot voortdurende aanpassingen. Daarom zullen werknemers permanent moeten investeren in het onderhouden en verbeteren van hun arbeidskwalificaties, aangeduid als "employability" (inzetbaarheid). Volgens de WRR zijn de nieuwe risico's op baanonzekerheid deels ook op te vangen door een verschuiving van "verzekering tegen inkomensverlies" naar "verzekering tegen baan- of werkverlies". Die verzekering is gelegen in de garantie vooraf van een up-to-date beroepskwalificatie (employability), in plaats van financiële compensatie van baanverlies achteraf. Na de verschuiving in beleid en uitvoering van compensatie naar participatie (die 20 jaar geleden begon) is er volgens dit WRR-advies nu een verdere verschuiving nodig van participatie naar employability. Dit is een nieuwe vorm van sociale verzekering, waarbij sprake is van collectief gefinancierde investeringen in de persoonlijke employability van werknemers. Gedacht moet daarbij worden aan vergroting van arbeidskwalificaties in brede zin, dus niet louter functie- of bedrijfsgericht. Deze investeringen van de werknemer in zichzelf, in zijn eigen kansen op de interne en externe arbeidsmarkt, moeten worden gefinancierd door 'verzekeringsarrangementen', eerst in het kader van CAO's en daarna in kaderwetgeving, en verder in de vorm van leerwerktrajecten voor jongeren zonder werkervaring. Inmiddels bevatten veel recent afgesloten CAO's afspraken over bevordering van employability²¹⁴.

Voor professionals in participatie betekent deze ontwikkeling, dat de advisering en begeleiding van werkzoekenden minder op de kortste weg naar werk moet worden gericht en meer op duurzame inzetbaarheid (employability), rekening houdend met de (ontwikkeling van) gezondheidsproblemen. Dat vereist uitgebreide expertise op het gebied van de relatie tussen gezondheid en werk (belasting en belastbaarheid), opleidingen, beroepskeuze en loopbaanadvisering, alsmede de ontwikkeling van de arbeidsvraag.

Voor de sociale zekerheid is daarnaast van belang te overdenken welke andere vormen van sociale innovatie in arbeidsorganisaties mogelijk zijn. Het gaat dan met name om vormen die specifiek zijn gericht op bevordering van arbeidsparticipatie van werknemers en werkzoekenden met een lagere opleiding en met beperkingen in hun (sociaal) functioneren. In hoofdstuk 4 is deze benadering bepleit onder de noemer 'inclusieve arbeidsorganisatie'. Deze innovatie in bedrijfsvoering zou men naar analogie van 'employability' kunnen aanduiden als '**employmentability**' (het opnamevermogen van arbeidsorganisaties).

²¹¹ Nederlands Centrum voor Sociale Innovatie, \www.ncsi.nl\

²¹² Frank Pot e.a.: "De invloed van werk en organisatie op innovatief werkgedrag". Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken 2009/1.

²¹³ WRR (2007), 'Investeren in werkzekerheid', Amsterdam University Press, Amsterdam.

²¹⁴ SZW (November 2007), 'Najaarsrapportage CAO-afspraken 2007'; /www.szw.nl/

De 'employmentability' van een bedrijf kan worden vergroot door bij de wijze van arbeidsdeling en de organisatie van het werk rekening te houden met mensen met beperkingen in functioneren. Dit stelt mogelijk eisen aan arbeidsplaatsen die juist tegengesteld zijn aan vergroting van het aantal vrijheidsgraden en stimulering van eigen initiatief, zoals voor kenniswerkers door de WRR bepleit (zie boven). Binnen arbeidsorganisaties kan daardoor de diversiteit in arbeid worden vergroot, wat ook voor de bedrijfsvoering zijn consequenties zal hebben.

Veranderende rollen voor de sociale zekerheid:

Van vangnet via trampoline naar vergroting van de employability

Aanvankelijk vervulde de sociale zekerheid vooral de rol van vangnet. Als men (buiten zijn schuld) zonder inkomen komt te zitten, wordt vanuit de sociale zekerheid voorzien in iemands individuele bestaanszekerheid. Tegelijkertijd vervult de sociale zekerheid hiermee een maatschappelijke rol als economische stabilisator, waarmee conjunctuurschommelingen worden gedempt. Deze demping treedt op doordat de bestedingen bij een recessie minder ver terug vallen dan anders het geval zou zijn geweest. De met name in de jaren 70 en 80 van de vorige eeuw fors gestegen uitgaven aan sociale zekerheid werden echter gezien als een te zware last voor de gemeenschap. Bovendien dreig(d)en in economisch gunstiger tijden en door de komende vergrijzing tekorten op de arbeidsmarkt te ontstaan. De focus werd dan ook verlegd naar versobering van het vangnet en bevordering van de arbeidsparticipatie. Deze focuswijziging werd gestimuleerd door een verandering in het denken over arbeid. Daarbij wordt arbeid niet langer uitsluitend gezien als een noodzakelijke voorwaarde om in het levensonderhoud te voorzien, maar ook als middel tot zelfontplooiing en maatschappelijke participatie. Daarmee is arbeid in zekere zin doel en levensvervulling op zich geworden. De focusverandering vond zijn vertaling in het adagium "werk boven uitkering". Het begrip 'participatie' werd synoniem voor 'werk hebben'. Met deze focusverandering is re-integreren een belangrijk onderdeel geworden van het stelsel van sociale zekerheid. Dit heeft een enorme omslag van de uitvoeringspraktijk te weeg gebracht. Cliënten worden niet langer alleen 'beoordeeld' om het recht op uitkering vast te stellen (de claimbeoordeling), maar ook om te zien of en zo ja welke interventie als hulp naar werk moet worden ingezet (de diagnosestelling voor re-integratie). Die omslag vindt ook zijn vertaling in de voor de sociale zekerheid benodigde kennis.

De praktijk van re-integratiedienstverlening heeft de afgelopen jaren een duidelijke ontwikkeling doorgemaakt, waarbij de instrumenten tegenwoordig verfijnder worden ingezet dan voorheen. De combinatie van twee beleidsdoelen, privatisering van de re-integratieactiviteiten (marktwerking) en massale verhoging van de arbeidsparticipatie (grootschaligheid) leidde aanvankelijk tot de bulkinkoop van standaard re-integratietrajecten voor grote groepen werkzoekenden tegelijk. Na enige tijd traden echter duidelijk de nadelen van het gebrek aan maatwerk aan het licht. In reactie daarop is de laatste jaren een tendens zichtbaar naar het regisseren van re-integratie vanuit de noden, wensen en behoeften van de individuele klant (modulair opgebouwde trajecten, IRO, persoonsgebonden budgetten). In algemene termen kan deze weg worden beschreven als die van sluitende aanpak en bulkproductie naar selectie en maatwerk.

Om maatwerk te kunnen leveren en gericht in te kunnen spelen op de arbeidsvraag (van vandaag en vooral ook van morgen) is kennis nodig over de klant, de verschillende re-integratie-

interventies en de vraagkant van de arbeidsmarkt, inclusief wensen en behoeften van werkgevers. In de hoofdstukken 3 en 4 van deze publicatie valt daar het nodige over te lezen. Re-integratieondersteuning is vooral van belang als de kwaliteiten van de gevraagde arbeid verschillen van die van de aangeboden arbeid. Het gaat daarbij om (ervaren) fysieke en psychische gezondheid, opleiding en ervaring, competenties en vaardigheden e.d. Om de capaciteiten van de persoon te versterken in het licht van hetgeen op de arbeidsmarkt wordt gevraagd (de employability te verhogen), is gedegen kennis nodig van de arbeidsmarkt en van de eisen die daar worden gesteld. Daarnaast is kennis nodig van de kwaliteiten van de klant, van de factoren die arbeidsintrede belemmeren dan wel bevorderen, en van de mogelijkheden om die kwaliteiten op het vereiste peil te krijgen, dat wil zeggen van de beschikbare interventies en de geschiktheid van die interventies voor de betreffende klant. Belangrijke vraag voor de toekomst is in hoeverre men er met de overgang naar selectie en maatwerk ook daadwerkelijk in slaagt de employability van werkzoekenden te vergroten. Dit is het terrein van de werking en effectiviteit van re-integratiedienstverlening. Op dit terrein valt nog het nodige aan kennis en inzicht te winnen (zie hoofdstuk 3). Hoe is de re-integratiedienstverlening zo in te richten dat de inzetbaarheid van werkzoekenden zo optimaal mogelijk wordt vergroot? Bij het streven de arbeidsparticipatie te bevorderen vormt deze vraag een van de belangrijkste uitdagingen voor de toekomst.

Van vangnet via trampoline naar vergroting van employmentability

Naast deze op het arbeidsaanbod georiënteerde activiteiten zijn ook vraaggeoriënteerde activiteiten mogelijk en wenselijk. Zoals in hoofdstuk 4 is beschreven kan dit bijvoorbeeld door aan de baankant technische en/of organisatorische aanpassingen te stimuleren, om ook mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt op te kunnen nemen in het arbeidsproces. Door de employmentability (het opnamevermogen) van arbeidsorganisaties te vergroten via het creëren van aangepaste arbeidsplaatsen voor mensen met beperkingen, worden de participatiemogelijkheden vergroot voor degenen die nu aan de kant blijven staan. Daarbij gaat het met name om Wajongeren, oudere werklozen en mensen met een arbeidshandicap. Doordat zo het totaal inzetbare arbeidspotentieel wordt vergroot, kan dit in macro economisch opzicht voordelen opleveren en ook voor de bedrijven zelf rendabel zijn. Dat zal met name het geval zijn bij arbeidsschaarste, waarvan na de economische crisis als gevolg van de vergrijzing waarschijnlijk sprake zal zijn. Tijdig hierop anticiperen door nu al de nodige ervaring met vergroting van de employmentability op te doen, kan helpen beter voorbereid te zijn op de situatie na de crisis. Een dergelijk proces van baan-aanpassingen wordt echter niet vanzelf gerealiseerd. Zoals in hoofdstuk 4 is beschreven, zijn daar condities aan verbonden. Werkgevers zullen overtuigd moeten zijn van nut en noodzaak, terwijl waarschijnlijk ook enige faciliterende ondersteuning nodig zal zijn, zowel in financieel opzicht als in de adviserende sfeer. Voor de uitvoerder betekent dit dat er adviserende taken, met hun eigen specifieke kennisvragen, bij zullen komen. In ieder geval moet bekend zijn welke condities (in de sfeer van organisatorische en technische aanpassingen, van financiën en qua beloning) relevant zijn en hoe daaraan is te voldoen. Voor het functioneren van het stelsel van sociale zekerheid betekent het dat de beschreven weg van vangnet via trampoline naar vergroting van de employability wordt uitgebreid met een route richting vergroting van de employmentability.

Van vangnet naar smeerolie voor een dynamische economie

Globalisering en technologische ontwikkeling zullen vermoedelijk tot een steeds dynamischer wordende economie leiden. Dat gaat gepaard met zowel sneller afstervende en opkomende bedrijfstakken en bedrijven als snellere taak- en functiewisselingen binnen bedrijven. Dit heeft zijn weerslag op het soort banen dat verdwijnt en opkomt, en voor de daarvoor vereiste fysieke en psychische gezondheid, opleiding en ervaring, en competenties en vaardigheden. Als deze dynamiek niet plaatsvindt binnen bestaande bedrijven, maar door sluiting of vertrek van het ene (type) bedrijf en de oprichting van een ander (type) bedrijf, zal deze transitie met werkloosheid gepaard gaan. Men kan immers niet binnen het bedrijf zelf worden omgeschoold en inzetbaar worden gemaakt voor de nieuwe baan. Transitiewerkloosheid op latere leeftijd, bij mensen die (nog) niet de vereiste kwaliteiten voor de nieuwe banen hebben, zal het gevolg zijn²¹⁵. Doet dit verschijnsel zich op grote schaal voor, dan doemt het gevaar van vervroegd afgeschreven generaties op.

Alleen de gemeenschap kan de verantwoordelijkheid voor het inzetbaar maken van deze transitiewerklozen op zich nemen; zelf kunnen ze het immers niet betalen, de oude werkgever is er niet meer en de nieuwe nog niet. Hiervoor beschreven we al de vergroting van het arbeidspotentieel door aanbod- en vraaggerichte re-integratiemaatregelen voor groepen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Ook transitiewerklozen kunnen tot de groep gaan behoren waarvoor dergelijke maatregelen nodig zijn. In dat geval dienen zij via re-integratieactiviteiten weer goed inzetbaar te worden gemaakt op de arbeidsmarkt. Ook langs deze weg kan de sociale zekerheid een belangrijke bijdrage leveren aan de (potentiële) groei van de economie. Vergroting van de inzetbaarheid en bevordering van de werkzekerheid door inspanningen vanuit de sociale zekerheid vormen als het ware de smeerolie waarmee mede de dynamiek van de economie wordt bewerkstelligd. Hierdoor kan Nederland aantrekkelijker worden als vestigingsplaats voor bedrijven.

Relaties met andere beleidsterreinen: een integrale benadering

Sociale zekerheid is ingebed in de hedendaagse samenleving. De verschuiving van inkomensbescherming naar bevordering van arbeidsparticipatie en werkzekerheid heeft er toe geleid dat ook veel andere beleidsterreinen van invloed zijn op de werking van het stelsel van sociale zekerheid. Het meest duidelijk doet zich dit voor op de terreinen onderwijs en gezondheidszorg. Bij het onderwijs lopen de raakvlakken uiteen van de activiteiten en focus op het speciaal onderwijs in verband met de Wajong problematiek tot de aanpak van het tweede kansonderwijs in verband met het vergroten van de employability van werkzoekenden. Daarnaast zijn er duidelijke raakvlakken met de preventieve en curatieve gezondheidszorg. Ook het emancipatiebeleid speelt een rol, bijvoorbeeld voor allochtonen en voor vrouwen met betrekking tot kinderopvang.

Dit speelt op gemeentelijk gebied nu reeds bij de bijstand. Daar komen met de problemen van participatie en inkomensbescherming tal van andere problemen samen (huisvesting, verslavingszorg, schuldsanering e.d.). Ook bij de werknemersverzekeringen en dan met name bij langdurig werklozen, het vangnet en de Wajong, zal dit de komende tijd vermoedelijk meer gaan spelen. Veelal is namelijk bij deze werkzoekenden sprake van een complexe problematiek, waarbij een combinatie van meerdere factoren werkhervatting in de weg staat.

²¹⁵ Ook als de in box 9.2 genoemde 'verzekering tegen werkverlies' in het private domein substantiële vorm krijgt, zal de realiteit gebieden de ogen niet te sluiten voor dit fenomeen.

Bij de bespreking van het belang van de zogeheten zachte persoonsfactoren in hoofdstuk 2 kwamen duidelijke relaties met deze andere beleidsterreinen tot uiting. In de uitvoering vraagt dit om een gecoördineerde aanpak vanuit verschillende terreinen, waarbij inleven in en kennis nemen van de problematiek van aanpalende terreinen geboden is (zie bijvoorbeeld paragraaf 6.2). Denk daarbij aan gecoördineerd optreden van professionals op uiteenlopende terreinen als sociale zekerheid, curatieve gezondheidszorg, jeugdzorg, maatschappelijk werk, soms ook politie en justitie.

De noodzaak tot gecoördineerd optreden wordt ook op beleids- en bestuurlijk niveau meer en meer gevoeld. Hoe groter de invloed van andere beleidsterreinen op de mogelijkheid tot arbeidsparticipatie voor bepaalde groepen in de sociale zekerheid, des te minder de door economen vaak gehanteerde *ceteris paribus* veronderstelling (onder de gedachte dat het overige gelijk blijft) kan worden gehanteerd. Het overige is immers niet gelijk. Het is dan ook de vraag, in hoeverre een voornamelijk op prijsprikkels gebaseerd beleid in die complexe situatie nog extra effectiviteit kan genereren. Zal er juist vanwege die complexiteit niet veel meer naar de inhoudelijke kant van maatregelen en naar de interactie met andere beleidsterreinen moeten worden gekeken?

Participatie en professioneel handelen

Professionals in participatie moeten overeenkomstig bovenstaande zienswijze in staat zijn in verschillende rollen beroepsmatig te handelen. Ze zijn beoordelaar van schadeclaims (inkomensderving bij ziekte en arbeidsongeschiktheid), toetsers op afstand van compliance (inspanning van werkgevers en werknemers bij werkhervatting of re-integratie) en begeleider of adviseur van werknemers, werkzoekenden en werkgevers inzake werkhervatting en re-integratie. Vooral de rol als bedrijfsadviseur moet verder worden ontwikkeld.

Professionals in participatie moeten daarbij een individuele benadering kunnen hanteren, gericht op activering (motivatie) en empowerment (versterking algemene handelingscompetenties) van werknemers/werkzoekenden. Tevens moeten zij een integrale benadering kunnen hanteren, bijvoorbeeld bij participatieve werkaanpassing of vormen van mediation bij verstoorde arbeidsverhoudingen. Ook bij bedrijfsadvisering is een integrale benadering gewenst. Re-integratie van mensen met beperkingen in functioneren vraagt in een arbeidsorganisatie niet alleen technische en organisatorische aanpassingen, maar ook instemming, acceptatie en medewerking van collega's en leidinggevenden.

Professionalisering in de vorm van methodisch werken kan verder worden uitgebouwd. Verdere methodiekontwikkeling ten aanzien van probleemanalyse, plan van aanpak, implementatie en monitoring van interventies (trajecten) is noodzakelijk om de beroepsuitoefening van professionals in participatie te versterken. Zoals uit deze publicatie op meerdere plaatsen blijkt, vereist dit integrale kennis en vaardigheden op een breed terrein.

Houdbaarheid sociale zekerheid

Tot slot de ultieme vraag: blijft het stelsel van sociale zekerheid financieel en maatschappelijk houdbaar? Deze vraag is zeker urgent als de huidige crisis lang duurt en diep ingrijpt. Blijft het stelsel in een dergelijke situatie nog als ingebouwde stabilisator fungeren en blijft het, ook op langere termijn, nog betaalbaar? Voor beantwoording van deze vraag is cruciaal welke rol de sociale zekerheid en haar instellingen weten te vervullen en belangrijker misschien nog, welke rol hun feitelijk wordt toevertrouwd. Hoe groot is het economisch draagvlak voor het stelsel van sociale zekerheid op termijn, nu nog onzeker is hoe Nederland uit de crisis komt, of de verloren banen weer terug komen, en of en welke andere banen daarvoor eventueel in de plaats zullen komen? Zoals eerder betoogd is de sociale zekerheid overigens niet alleen afhankelijk van de economie, maar kan het, mits effectief ingezet, zelf ook een actieve rol vervullen als 'smeerolie' voor de economie.

Naast het vraagstuk van de financiële houdbaarheid speelt ook het vraagstuk van de maatschappelijke houdbaarheid. Hier zijn twee kanten te onderscheiden. Enerzijds speelt de vraag hoever de maatschappelijke solidariteit gaat, in hoeverre de burgers de kosten van de sociale zekerheid nog willen dragen. Anderzijds speelt juist de vraag of de verzekering niet zodanig wordt uitgekleeft dat die zijn legitimiteit als verzekering verliest. Dit laatste wordt geïllustreerd met de uitspraak: "ik betaal toch niet jarenlang premie om straks nauwelijks recht op een loongerelateerde uitkering te kunnen doen gelden en snel in de bijstand te komen of NUG'er te worden".

De houdbaarheidsproblematiek is vooral een vraagstuk waar de politiek antwoord op moet geven. Wat heeft men, financieel gezien, voor de sociale zekerheid over en welke rol wordt het stelsel toebedeeld. Het antwoord op deze vraag is bepalend voor alle andere vragen waar UWW als uitvoerder van de sociale verzekeringen mee te maken krijgt.

Voor de houdbaarheid van het stelsel van sociale zekerheid is van groot belang dat deze een wezenlijke bijdrage kan leveren aan economische welvaart en maatschappelijk welbevinden. Om zo'n bijdrage te kunnen leveren is een adequate kennisfunctie onontbeerlijk.

Bijlage Gebruikte afkortingen en acroniemen

AG	UWV bedrijfseenheid Arbeidsgeschiktheid
AO	Arbeidsongeschikt(en)
AOW	Algemene Ouderdoms Wet
ARBO	Arbeidsomstandigheden
aSB	Aangepaste schattingsbesluit, criteria om resterende verdien capaciteit van een arbeidsongeschikte te bepalen (zie paragraaf 2.4)
CAO	Collectieve arbeidsovereenkomst
CBBS	Claimbeoordeling- en borgingsysteem, geeft informatie over gangbare functie en functionele eisen (zie paragraaf 2.4)
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CPB	Centraal Planbureau
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
DIVOSA	Vereniging van directeuren van overheidsorganen voor sociale arbeid; managers op het terrein van werk, inkomen en sociale vraagstukken.
DWBZ	Wet Doorbetalen WW bij ziekte (zie paragraaf 2.1)
FML	Functionele mogelijkheden lijst, waarin mogelijkheden staan voor een arbeidsongeschikte om te functioneren (zie paragraaf 2.4)
IRO	Individuele re-integratieovereenkomst
IVA	Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsongeschikten (zie paragraaf 2.4)
K&S	UWV bedrijfseenheid Klant & Service
KC	Kenniscahier, te downloaden publicatie van het kenniscentrum UWV (www.uwv.nl)
KCC	UWV bedrijfseenheid Klanten Contact Centrum
KM	Kennismemo, te downloaden publicatie van het kenniscentrum UWV
MKB	Midden en klein bedrijf
MVO	Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen
NUG	Niet uitkeringsgerechtigde werkloze
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (OESO)
OR	Ondernemingsraad
oSB	Oude Schattingsbesluit, criteria om resterende verdien capaciteit van een arbeidsongeschikte te bepalen (zie paragraaf 2.4)
PGB	Persoonsgebonden budget
PRB	Persoonsgebonden re-integratie budget
RIV	Re-integratieverslag, waarin werkgever moet aangeven welke activiteiten hij heeft ondernomen om een zieke werknemer in de periode voor de WIA keuring te laten re-integreren
SBK	UWV bedrijfseenheid Strategie, Beleid en Kennis
SER	Sociaal Economische Raad
SMZ	UWV bedrijfseenheid Sociaal Medische Zaken
STAR	Stichting van de Arbeid
SUWI	Wet op (Samenwerking bij) Uitvoering Werk en Inkomen
SZ	Sociale zekerheid
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

UKV	UWV Kwartaal verkenning, te downloaden publicatie van het kenniscentrum UWV
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VLZ	Verlenging Loondoorbetalingsverplichting bij Ziekte, waardoor de werkgever loon doorbetaalt in de eerste twee ziektejaren van zijn werknemer (zie paragraaf 2.4)
Wajong	Sociale verzekeringswet voor mensen die al op jonge leeftijd, voor ze de arbeidsmarkt betreden, arbeidsongeschikt zijn (zie paragraaf 2.5)
WAO	Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (zie paragraaf 2.4)
WAZO	Wet Arbeid en Zorg (zie paragraaf 2.3)
WGA	Regeling werkhervatting gedeeltelijk arbeidsgeschikten (zie paragraaf 2.4)
WIA	Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (zie paragraaf 2.4)
WML	Wettelijk Minimumloon
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WvP	Wet Verbetering Poortwachter (zie paragraaf 2.4)
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet Werk en Bijstand
ZW	Ziektewet

UWV

September 2009

Aan deze uitgave kunnen geen rechten worden ontleend.

XX110 00000 09-09