

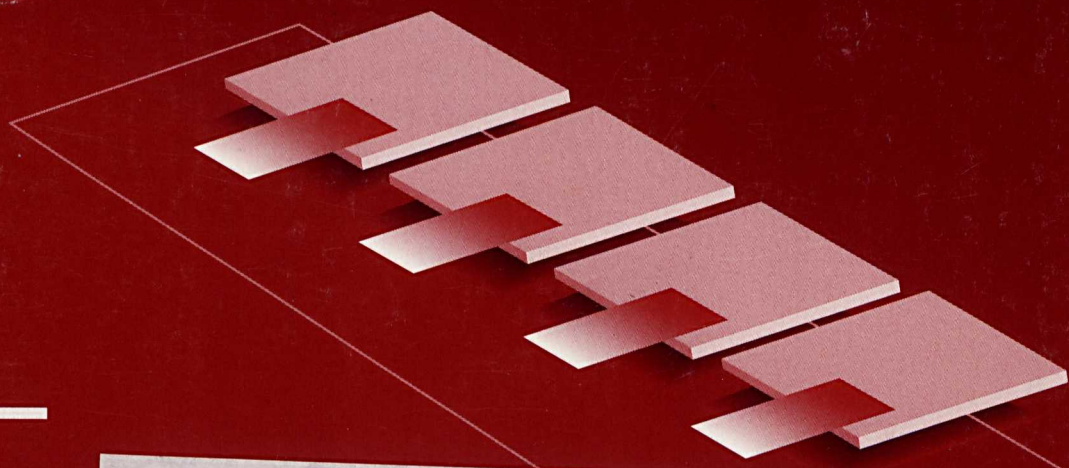
53/
326

SZW

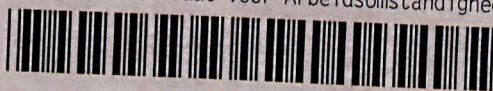
Ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid

Research-nota reïntegratie-instrumenten

C.W.J. Wevers



Nederlands Instituut voor Arbeidsomstandigheden



NIA1106686

Research-nota reïntegratie-instrumenten

C.W.J. Wevers

Met medewerking van
I.D. Nijboer
P.G.W. Smulders
E.L. de Vos

NIA TNO, BIDOC
Postbus 75665
1070 AR AMSTERDAM
Tel. 020 - 549 84 68

ISN-NR. 33407
plaats 53-326

Onderzoek verricht door NIA/TNO in opdracht van
het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

INHOUD

1. INHOUD VAN DE NOTA	1
2. DEFINITIES EN TERREINAFBAKENING	3
2.1 Definiëring en afbakening reïntegratieregelingen	3
2.2 Definiëring en afbakening van de doelgroep(en)	6
2.3 Omvang van de doelgroepen	11
2.4 Verhouding arbeidsgehandicapten tot andere groepen	12
2.5 Conclusies	14
3 OVERZICHT VAN INSTRUMENTEN	17
3.1 Overzicht van instrumenten	17
3.2 Welke doelgroepen voor welke instrumenten?	21
3.3 Conclusies	24
4 EFFECTIVITEIT VAN INSTRUMENTEN	25
4.1 Criteria voor effectiviteit	25
4.2 Het bereik van de instrumenten en de kosten	27
4.2.1 Bereik incentive-instrumenten	27
4.2.2 Bereik verplichtingen/sancties	32
4.2.3 Bereik instrumenten zelfstandigen	33
4.4 Bereik als bekendheid met instrumenten	34
4.5 Conclusies	35
5 KNELPUNTEN BIJ DE UITVOERING VAN REGULERINGEN RONDOM INSTRUMENTEN	37
5.1 Inleiding	37
5.2 Knelpunten in organisatorische vormgeving	37
5.3 Knelpunten bij de bemiddelingsactiviteiten van uvi's	41
5.3.1 Doelgroepbeperking	41
5.3.2 De resultaten van activiteiten	42
5.3.3 De mening van cliënten over de uitvoering	43
5.3.4 De mening van functionarissen over de uitvoering	45
5.4 Ontwikkelingen in het verzuim- en reïntegratiemaatregelen van bedrijven	46
5.5 Conclusies	47
6 ONTWIKKELINGEN SAMENWERKING WERK INKOMEN (SWI)	49
6.1 Inleiding	49
6.2 Intake en aanbodanalyse	50
6.3 Voorwaarden voor effectieve samenwerking	51
6.4 Ervaren knelpunten in enkele SWI-projecten	53
6.5 Conclusies	54
7 SLOTBESCHOUWING	57
LIJST VAN AFKORTINGEN	65
LITERATUUR	67
BIJLAGE 1 Achtergrondkenmerken van personen met een arbeidshandicap en hun afstand tot de arbeidsmarkt	
BIJLAGE 2 Andere regelingen	
BIJLAGE 3 Bemiddelingsactiviteiten uvi	

1 INHOUD VAN DE NOTA

Ter voorbereiding van het wetsvoorstel 'Reïntegratie' heeft het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een aantal werkgroepen geformeerd. De werkgroep 'Onderzoek' dient een overzicht en analyse te maken van alle beleidsinformatie, onderzoeksresultaten en statistische gegevens die beschikbaar zijn over reïntegratie. Om deze taak tijdig te kunnen vervullen heeft de werkgroep behoefte aan een inzichtelijke researchnota, die als basis kan dienen voor de verdere discussie over de vormgeving van het wetsvoorstel. Het Ministerie van SZW heeft NIA TNO verzocht een dergelijke nota op korte termijn op te stellen over de volgende drie thema's:

Doelgroepen

1. Overzicht van de aard, definiëring, omvang en wijze van registreren van de verschillende elkaar deels overlappende *doelgroepen*, die op dit terrein onderscheiden worden, alsmede hun afstand tot de arbeidsmarkt.

Effecten

2. Overzicht van de kennis en ontbrekende kennis met betrekking tot de resultaten en effecten van bestaande *regelingen en instrumenten* in termen van de bijdrage aan de arbeidsdeelname van genoemde groepen.

Knelpunten

3. Overzicht van de *knelpunten in de uitvoering* van de bestaande regelingen vanuit het gezichtspunt van de cliënt en de Uvi's. Primair dient volgens het Ministerie hierbij ingegaan te worden op de regelingen en instrumenten voor arbeidsgehandicapten.

De lezer is gewaarschuwd: om verschillende redenen is het een ingewikkeld onderwerp.

Grote complexiteit

- o Reïntegratie is een complex fenomeen: naast de werknemer en werkgever kunnen er verschillende instanties bij betrokken zijn: arbdienst, uitvoeringsinstelling, arbeidsbureau, gemeentelijke sociale dienst. Een succesvolle (her)intrede hangt dan ook van vele factoren af en de belangrijkste manier om weer aan het werk te komen is nog steeds via het eigen informele netwerk.
- o De wetgever heeft geprobeerd deze complexe werkelijkheid met complexe regelgeving te lijf te gaan; dit is het centrale onderwerp van deze researchnota. Er zijn zeer veel regelingen, die voor uiteenlopende categorieën personen ('doelgroepen') kunnen worden ingezet. De veranderingen in de sociale zekerheid liggen politiek gevoelig, vooral wanneer het arbeidsongeschiktheid en ziekte betreft. Elk Tweede Kamerdebat dat aan dit onderwerp gewijd is, heeft tot nieuwe regelingen geleid die aan de bestaande worden toegevoegd om behoud en herintrede van werknemers met gezondheidsbeperkingen te bevorderen. Dit is gepaard gegaan met het formuleren van nieuwe doelen en doelgroepen op deelterreinen.
- o Met name sinds 1993 zijn er op vele terreinen in de sociale zekerheid veranderingen gaande die voorlopig ook nog niet ten einde zullen zijn. Dit betekent voortdurende organisatorische en

budgettaire veranderingen voor de instellingen die zich bezig houden met reïntegratie. Deze veranderingen zijn zeer ingrijpend voor het dagelijks functioneren van de medewerkers en beïnvloeden onvermijdelijk de kwaliteit van de werkzaamheden, zowel in de beoogde positieve zin alsook in negatieve zin door reorganisaties en onzekerheid.

- o Door genoemde veranderingen zijn onderzoeks- of evaluatiegegevens op het gebied van reïntegratie snel achterhaald. En juist evaluatie is iets wat herhaaldelijk en soms op korte termijn door de politiek gevraagd wordt. Ook is evaluatie van afzonderlijke regelingen in de praktijk zeer moeilijk. Door de relatief snelle openvolging van de invoering van deze regelingen en de gelijktijdige organisatorische veranderingen in de uitvoering kunnen effecten niet gemakkelijk aan een individuele maatregel worden toegeschreven. Bovendien ontbreekt nog vaak betrouwbare informatie op geaggregeerd niveau.
- o Dit alles maakt de beoordeling van de effectiviteit van reïntegratiemaatregelen tot een moeizame kwestie, zoals in het vervolg van deze nota nog duidelijk zal worden.

Gezien deze complexiteit begint de nota eerst met een terreinafbakening en definiëring van begrippen.

Opbouw nota

De opbouw van de nota is als volgt. Na de terreinafbakening (hoofdstuk 2) wordt in hoofdstuk 3 een overzicht gegeven de wettelijke regelingen en de doelgroepen van deze regelingen (*thema 1*). In hoofdstuk 4 wordt nagegaan wat er bekend is over de effectiviteit van deze regelingen (*thema 2*). Hoofdstuk 5 betreft de knelpunten bij de uitvoering van de regelingen, enerzijds wat betreft de organisatorische inbedding van de regelgeving, anderzijds wat betreft de concrete bemiddelingsactiviteiten van de uitvoeringsinstellingen (in het vervolg kortweg uvi's genoemd) en de maatregelen van bedrijven/instellingen (*thema 3*). Hierbij komt ook de mening van de cliënten aan bod. Omdat zoals opgemerkt de ontwikkelingen snel gaan, is het noodzakelijk aandacht te besteden aan de recente ervaringen in de projecten Samenwerking Werk Inkomen (SWI); dit gebeurt in hoofdstuk 6. Elk hoofdstuk wordt besloten met enkele conclusies. Een slotbeschouwing staat in hoofdstuk 7. Tevens zijn er enige bijlagen.

De literatuurverwijzingen zijn met nummers tussen accoladen aangegeven.

2 DEFINITIES EN TERREINAFBAKENING

2.1 Definiëring en afbakening reïntegratieregelingen

Beter integratie?

Met name sinds de invoering van de WAO in 1967 en zeer expliciet met de invoering van de WAGW in 1986 heeft de overheid getracht via wetgeving de deelname aan het arbeidsproces van mensen met een arbeidshandicap te bevorderen. Voor mensen met een baan gaat het dan om het behoud van werk, voor mensen zonder baan om het bevorderen van intrede (bijvoorbeeld in het geval van 'vroeggehandicapten') of herintrede. In het navolgende wordt meestal gesproken van reïntegratie; wellicht zou het beter zijn consequent van integratie te spreken om duidelijk te maken dat het ook gaat om personen zonder arbeidsverleden of langdurig werkloos bij wie het arbeidsverleden niet relevant meer is.

In de volgende paragraaf komt de verdere omschrijving van deze personen aan de orde.

Op het gebied van de bevordering van de arbeidsparticipatie kunnen drie soorten wettelijke regelingen onderscheiden worden:

1. Wettelijke regelingen gericht op werknemers en werkgevers in het algemeen.

Preventie

Het gaat hier vooral om de Arbo-wet, de wet Terugdringing Ziekteverzuim en de Wulbz. Hierin komen met name preventieve aspecten aan bod: werkgevers en werknemers worden geprikkeld tot investeren in goede arbeidsomstandigheden en tot een goede verzuimpreventie en -begeleiding, wanneer er sprake is van gezondheidsklachten. De nadruk ligt op behoud van werk en het voorkomen dat iemand aanspraak gaat maken op een WAO-uitkering.

Vanuit het standpunt van de sociale verzekeringen: *preventie van schadelast*

2. Wettelijke regelingen gericht op werknemers en werkgevers, wanneer reeds langdurige gezondheidsproblemen bij werknemers zijn opgetreden.

Beperking schadelast

Deze regelingen hebben een grote impuls gekregen sinds de discussies over de herbeoordeling van WAO-ers en de kansen dat deze mensen weer aan het werk komen. Daarnaast is er de discussie over de mogelijke selectie op gezondheid door werkgevers bij de aanname van nieuw personeel naar aanleiding van de invoering van de Wulbz en de Wet Pemba.

Het gaat om bepalingen in de WAGW, de WAO, de Wet TBA, de Wet Amber (en in 1998 in de Wet Pemba). Hoewel ook bij deze maatregelen behoud van werk bij de eigen werkgever in het spel is, ligt de nadruk bij deze regelingen meer bij de (her)intrede. De bedoeling is om als eenmaal een beroep op de arbeidsongeschikt-

heidsverzekering wordt gedaan, dit beroep zo gering mogelijk te laten zijn.

Vanuit het standpunt van de sociale verzekeringen: *beperking van schadelast.*

3. *Wettelijke regelingen gericht op de inrichting en uitvoering van de sociale zekerheid.*

Organisatie sociale zekerheid

Omdat met name de regelingen onder 2 de tussenkomst vereisen van instellingen als uvi's, bedrijfsverenigingen en Arbeidsvoorziening is de wettelijk geregelde organisatie van deze instellingen van rechtstreekse invloed op hun mogelijkheden om de wettelijke regelingen onder 1 en met name 2 effectief te laten zijn. Het gaat hier vooral om de Arbvwet 1996 (inwerkingtreding 1 januari 1997) en de OSV 1997 (waarschijnlijke inwerkingtreding 1 maart 1997). Sinds de nieuwe Bijstandswet zijn ook de Gemeentelijke Sociale Diensten bij reïntegratie betrokken.

Er wordt beoogd dat er rond het jaar 2000 een vorm van concurrentie zal zijn tussen de uitvoeringsinstellingen onderling, die in opdracht van het Lisv (de rechtsopvolger van Tica en bedrijfsverenigingen) de werknemersverzekeringen zullen uitvoeren. Tevens wordt er concurrentie beoogd tussen verschillende aanbieders van producten op het gebied van arbeidsbemiddeling. In 1998 moet besloten worden op welke wijze dit zal gebeuren.

Daarnaast is er de complexe ontwikkeling van de aanpassing van de sociale zekerheid van ambtenaren aan die van de werknemers in de private sector.

Deze researchnota betreft de regelingen onder 1 en 2 (deze worden ook wel de materiewetten genoemd); de regelingen onder 3 komen zijdelings en met name in hoofdstuk 6 aan bod; uitgebreide bespreking zou een aparte nota vergen. Toch spelen deze regelingen en de veranderingen die nog een aantal jaren in volle gang zijn een belangrijke rol bij een beoordeling van de effectiviteit van reïntegratieregelingen en -activiteiten. Ter illustratie drie voorbeelden.

Onduidelijk is nog in welke vorm de arbeidsbemiddelingstaak van arbeidsgehandicapten in 1997/8 door Arbeidsvoorziening zal worden overgenomen van de bedrijfsverenigingen (die overigens worden opgeheven); expertise moet dan door Arbeidsvoorziening snel worden opgebouwd en op contractbasis ingehuurd.

GAK ArbeidsIntegratie is recentelijk als aparte organisatorische eenheid vormgegeven en het GAK, de grootste uvi, gaat samenwerken met de Achmea-groep, een private verzekerings- en financieringsinstelling.

Cadans (een fusie van de BVG en Detam) zal in enkele jaren ongeveer de helft van het personeelsbestand moeten laten afvloeien ten gevolge van een veranderde taakuitvoering.

Regelingen en instrumenten

Spraakverwarring kan er ontstaan door het door elkaar gebruiken van de begrippen (wettelijke) reïntegratieregelingen, -maatregelen en -instrumenten. De volgende definiëringen worden in deze nota gehanteerd:

- o *Wettelijke reïntegratieregelingen* zijn alle wettelijke regelingen (zoals hiervoor bedoeld onder 1 en 2). Het gaat hierbij om de wetten, de Koninklijke Besluiten, Algemene Maatregelen van Bestuur en de Memories van Toelichting.
- o *Reïntegratie-instrumenten* zijn de concrete hulpmiddelen in het kader van de wettelijke regelingen om de werknemer te reïntegreren in het arbeidsproces; bijvoorbeeld loonkostensubsidie of vergoeding van voorzieningen of scholing. Vanuit de uvi's bekeken zijn het instrumenten die kunnen worden ingezet om reïntegratie te bevorderen.
- o *Uitvoerings- of toepassingsregels* zijn de regels die de inzet van de instrumenten reguleren. Deels zijn deze vervat in de wettelijke regelingen zelf of Memories van Toelichting, deels in Algemene Maatregelen van Bestuur of Koninklijke Besluiten, deels in aanwijzingen van het Tica en deels behoren ze tot de beleidsvrijheid van de bedrijfsverenigingen.
- o *Reïntegratiemaatregelen* zijn alle activiteiten die de werkgever onderneemt om de werknemer te reïntegreren; dit kan de inzet van de wettelijke instrumenten zijn (bijvoorbeeld loonkostensubsidie), maar ook maatregelen die niet wettelijk geregeld zijn of waarvoor geen vergoeding wordt aangevraagd, zoals veranderingen van de taakhoud van de functie van de werknemer, verandering van werktijden of extra begeleiding; kortom het opstellen en uitvoeren van een reïntegratieplan of het bij werving en selectie rekening houden met arbeids-gehandicaptten.
- o *Niet-wettelijke reïntegratie-instrumenten* worden de instrumenten genoemd die niet met zoveel woorden in de wet zijn omschreven en die een uvi (al dan niet extern ingekocht) kan inzetten bij de bemiddeling naar ander werk (bijvoorbeeld de deelname aan een sollicitatieclub). Deze inzet gebeurt bij de intensieve bemiddeling die de uvi naast de basisbemiddeling kan aanwenden. Ook een werkgever kan niet-wettelijke instrumenten inzetten, zoals in het voorgaande onder 'reïntegratiemaatregelen' is opgemerkt.
- o *Bemiddeling* worden wel de activiteiten van de uvi's genoemd die gericht zijn op reïntegratie bij een nieuwe werkgever; dit ter onderscheiding van hun activiteiten gericht op beoordeling van de mate van arbeidsongeschiktheid, controle en reïntegratie bij de eigen werkgever. De terminologie wordt nu bepaald door ontwikkelingen in de SWI-projecten en daarvoor wordt hier verwezen naar hoofdstuk 6.

In deze nota gaat het uitsluitend om de reïntegratie in reguliere arbeid. De regelingen rond de Sociale Werkvoorziening, een omvangrijke sector met circa 85.000 werknemers, en rond de ver-

schillende vormen van additionele arbeid blijven buiten beschouwing.

2.2 Definiëring en afbakening van de doelgroep(en)

Vanwege ziekte/gebrek

In deze researchnota gaat het conform de wensen van het Ministerie van SZW primair om de arbeidsparticipatie en reïntegratieproblematiek die gerelateerd is aan een arbeidsongeschiktheid die rechtstreeks en objectief medisch vaststelbaar het gevolg is van ziekte of gebrek (het TBA-arbeidsongeschiktheids criterium).

In het vervolg van deze nota zal voor ziekte of gebrek veelal het meer neutrale begrip 'aandoening' gebruikt worden. Gezien de termijnen die in het geding zijn bij deze vaststelling van ziekte of gebrek, is tevens duidelijk dat deze aandoeningen 'chronisch' zijn, dat wil zeggen van langere duur (zie ook het kader op pagina 7).

Een ongunstige positie op de arbeidsmarkt kan niet alleen verband houden met een aandoening maar ook met andere factoren zoals een onvoldoende opleiding, een hogere leeftijd, langdurige werkloosheid of etnische achtergrond. Regelingen ten aanzien van de arbeidsmarktproblematiek waarbij deze factoren een hoofdrol spelen komen in deze nota zijdelings aan bod. Men dient echter te beseffen dat niet zelden het hebben van een aandoening en deze factoren in combinatie kunnen voorkomen; in bijlage 1 wordt dit uitgebreid behandeld.

Niet altijd problemen

Het is tevens belangrijk vast te stellen dat niet alle mensen met een aandoening daardoor op de arbeidsmarkt belemmeringen ondervinden. Vele aandoeningen zoals kleurenblindheid, hoge bloeddruk, diabetes of migraine leiden niet of nauwelijks tot problemen of in het ene geval niet en in het andere geval wel (zie {1,2,3,4,5} en kader pagina 7). Ook in de volgende paragraaf 2.3 komt dit nog aan de orde.

Het gaat dan ook niet om de naam van de aandoening (de diagnose), maar om de beperkingen die men daarvan ondervindt en die kunnen bij een en dezelfde ziekte sterk verschillen. Een complete lijst van chronische ziekten/aandoeningen die recht zouden geven op een uitkering of reïntegratie-ondersteuning is dan ook niet op te stellen. In het kader op de volgende bladzijde wordt hierover meer achtergrondinformatie gegeven.

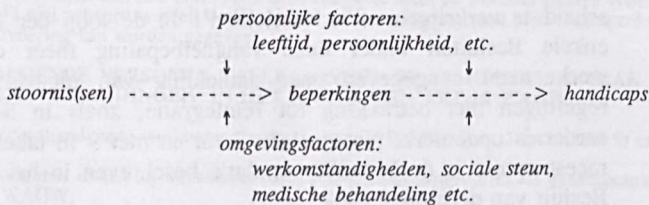
Zo komen we tot de gebruikelijke definitie van mensen met een arbeidshandicap, een definitie die ook door het Ministerie van SZW gehanteerd wordt:

Arbeidsgehandicapten

Arbeidsgehandicapten zijn werknemers of werklozen die door een aandoening of beperking belemmeringen ondervinden bij het behouden of verwerven van werk en derhalve bij de normale rolvulling in de arbeid (normaal, gezien leeftijd, sexe en sociaal-culturele achtergrond).

Arbeidsgehandicapten worden ook wel gedeeltelijk arbeidsgeschikten genoemd. Wij zouden deze term liever willen reserveren voor de mensen die gedeeltelijk arbeidsgeschikt verklaard zijn in het kader van de AAW/WAO en die dus een gedeeltelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangen. Het begrip arbeidshandicap is meer omvattend, zoals hierboven is aangegeven.

Het is verhelderend uit te gaan van het inmiddels algemeen aanvaarde onderscheid tussen stoornissen, beperkingen en handicaps dat ten grondslag ligt aan de International Classification of Impairments, Disabilities and Handicaps (ICIDH). De gevolgen van een ziekte of aandoening kunnen op drie niveaus beschreven worden:



- Een stoornis is een afwijking van een psychologische, fysiologische of anatomische structuur of functie (afwijking op orgaaniveau); voorbeeld: stoornis in de spierfunctie.
- Een beperking is iedere vermindering of afwezigheid van de mogelijkheid tot een voor de mens normale of gemiddelde activiteit, zowel wat betreft de wijze als reikwijdte van de uitvoering (gevolg op persoonsniveau); voorbeeld: moeite met lopen.
- Een handicap is de nadelige positie van een persoon, welke de normale of gemiddelde rolvulling van betrokkene (gezien leeftijd, geslacht en sociaal-culturele achtergrond) begrenst of verhindert; voorbeeld: problemen met boodschappen doen.

Een handicap is volgens deze benadering dus niet alleen afhankelijk van de beperking van het individu, maar ook van de situatie waarin de persoon zich bevindt. Is deze situatie de arbeid, dan spreekt men van een arbeidshandicap. Het 'normale of gemiddelde' in deze omschrijvingen blijft in zekere zin altijd arbitrair, maar waar het hier om gaat is het belangrijke onderscheid tussen beperkingen en handicaps.

Er is geen rechtlijnig verband tussen stoornissen, beperkingen en handicaps. Iemand met duidelijke beperkingen kan in bepaalde (arbeids)situaties nauwelijks gehandicapt zijn en omgekeerd kunnen geringe beperkingen in sommige situaties grote gevolgen hebben. In hoeverre beperkingen tot handicaps leiden hangt tevens af van persoonlijke factoren, zoals iemands doorzettingsvermogen of levenskracht, van steun van anderen en van behandeling van medische en andere hulpverleners.

Uitgaande van beperkingen is er ook geen essentieel onderscheid tussen chronisch zieken en gehandicapten. Iemand met suikerziekte heeft een ernstige stoornis in de stofwisseling en is beperkt in zijn/haar dieet en is afhankelijk van medicijnen, hetgeen lastig is, maar heeft in het algemeen in het werk geen handicap. Iemand die op een rolstoel of op een of andere loophulp is aangewezen heeft bij administratieve werkzaamheden in vergelijking met het huishouden nauwelijks een handicap.

In feite vormt deze gedachtegang reeds lang het verzekeringsgeneeskundig referentiekader, waarin een bepaalde beperking in de ene functie wel en in de andere functie niet tot verzuim of arbeidsongeschiktheid (de handicap) hoeft te leiden.

Overigens bestaat er geen algemeen geaccepteerde definitie van een chronische aandoening, anders dan dat de aandoening langere tijd bestaat (meestal langer dan 6 maanden) of in meerdere episodes per jaar terugkeert.

	<p>Voordat de term arbeidsgehandicapten in zwang raakte heeft de wetgever in het kader van de WAGW een omschrijving van arbeidsgehandicapten gekozen die uitgaat van objectief registreerbare kenmerken; dit met het oog op de toen beoogde, maar nooit geëffectueerde quotumregeling voor bedrijven. Dit wordt de WAGW-populatie genoemd. In tabel 2.1 staat hiervan een overzicht.</p>
<p><i>WAGW-populatie</i></p>	<p>In de wet (uit 1986) wordt primair uitgegaan van de AAW/WAO-gerechtigde werknemer en de werknemer voor wie AAW-voorzieningen getroffen zijn; zie de categorieën 1 en 2 in tabel 2.1. Daarnaast wordt een speciale categorie personen genoemd waarop de WAGW van toepassing wordt verklaard bij Koninklijk Besluit (de vangnetbepaling).</p>
<p><i>Vangnetcategorie</i></p>	<p>Deze vangnetcategorie is in de WAGW algemeen omschreven als 'werknemers die ten gevolge van ziekte of gebreken duidelijke belemmeringen ondervinden bij het verkrijgen of verrichten van arbeid dan wel door bijzondere voorzieningen in staat zijn gesteld arbeid te verkrijgen of te verrichten'. In de loop der tijd zijn in enkele Besluiten onder deze vangnetbepaling meer categorieën werknemers aangegeven naar aanleiding van nieuwe wettelijke regelingen met betrekking tot reïntegratie, zoals in hoofdstuk 1 eerder is opgemerkt (categorieën 3 tot en met 9 in tabel 2.1). Het meest recent is de WAGW-populatie beschreven in het Koninklijk Besluit van december 1989.</p>
<p><i>WAGW-bemiddelingspopulatie</i></p>	<p>Naar aanleiding van de Wet Amber die tot doel heeft de kansen op de arbeidsmarkt van arbeidsgehandicapten te vergroten heeft de wetgever op grond van art. 16 3e lid WAGW categorieën personen aangegeven die hiertoe tot de bemiddelingspopulatie van de bedrijfsverenigingen worden gerekend. Bij deze nadere invulling gaat het ook om niet-werknemers, omdat de wetgever ook de personen met een aandoening zonder betaald werk die voor een arbeidsplaats in aanmerking komen en AAW-gerechtigde zelfstandigen wilde benoemen (december 1995: Regeling Arbeidsbemiddelingstaak WAGW, de WAGW-bemiddelingspopulatie). Dit zijn de categorieën 10 tot en met 14 in tabel 2.1. Principieel blijft het kenmerk dat er sprake moet zijn van een aandoening dus van een ziekte of gebrek in de zin van het TBA-criterium en tevens dat daardoor de persoon belemmeringen ondervindt op de arbeidsmarkt.</p>
<p><i>Belemmerd door ziekte/gebrek</i></p>	<p>In de toelichting bij de genoemde Regeling wordt hierover nog het volgende opgemerkt. Voor de categorieën 1 tot en met 10 van tabel 2.1 kan worden aangenomen dat zij door ziekte of gebrek in hun toegang tot de arbeidsmarkt belemmerd worden. Voor de overige categorieën, degenen die niet, nog niet of niet meer in aanmerking komen voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering staat dit niet zonder meer vast. Derhalve is dit als aanvullende voorwaarde in de Regeling nog apart opgenomen. In de toelichting wordt gesteld dat onder de doelgroep wordt gebracht zowel degenen die door hun al aan de dag getreden aandoening belemmerd worden als degenen</p>

van wie te verwachten is dat een aandoening zal optreden als zij tot de arbeidsmarkt toetreden en daardoor belemmerd worden. Uitsluitend worden personen zonder beperking en personen met een beperking die geen arbeidsmarktbelemmering ervaren¹.

Tabel 2.1 Categorieën arbeidsgehandicapten die de wetgever heeft onderscheiden

A. DE VOLGENDE WERKNEMERS VALLEN ONDER DE DOELGROEP VAN DE WAGW:	
1	de werknemer die een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangt, d.w.z. een uitkering op grond van de AAW, WAO, of een WAO-conforme uitkering (ambtenaren);
2	de werknemer voor wie, in verband met zijn beperking, een speciale voorziening is getroffen die hem in staat stelt zijn werk te doen;
3	de (gedeeltelijk) arbeidsongeschiktverkleerde ambtenaar die in een andere functie wel aan de slag kan;
4	de werknemer voor wie loondispensatie is verleend;
5	de werknemer die vanuit de sociale werkvoorziening is doorgestroomd naar het reguliere bedrijfsleven (meetelling als arbeidsgehandicapte werknemer voor 3 jaar);
6	de werknemer voor wie een AAW-voorziening voor woon-werk vervoer of scholing is getroffen;
7	de werknemer die een scholingsvoorziening heeft genoten op basis van de AAW, op de instituten Werkenrode te Groesbeek, Hoensbroek te Sonneheerd te Ermelo, Heliomare te Wijk aan Zee, of Eega te Borne (meetelling voor 3 jaar);
8	de werknemer van wie de arbeidsongeschiktheidsuitkering vervalt bij indienstreding (meetelling 1 jaar);
9	de werknemer die arbeidsongeschikt zou zijn geworden als dat niet door concrete maatregelen van de werkgever voorkomen zou zijn. Voor deze categorie dient de Minister nadere voorwaarden te stellen; omdat dit niet gebeurd is heeft de Centrale Raad voor Beroep eind 1993 uitgesproken dat aan dit onderdeel geen uitvoering kan worden gegeven.
B. DE VOLGENDE PERSONEN VALLEN ONDER DE BEMIDDELINGSTAAK VAN DE BEDRIJFSVERENIGINGEN IN HET KADER VAN ART.16 WAGW:	
de arbeidsgehandicapte werknemer in de zin van de WAGW (cat. 1 tot en met 9) en daarnaast:	
10	de persoon die, indien hij werknemer was, zou worden aangemerkt als gehandicapte werknemer in de zin van de WAGW;
11	de persoon van wie het tijdens het eerste ziektejaar, terwijl hij recht heeft op loondoorbetaling of een ZW-uitkering, duidelijk is dat hij niet terug kan keren naar de eigen werkgever, of op zoek is naar een nieuwe werkgever; evenals de ambtenaar in de zin van de Abp-wet die in verband met ziekte recht heeft op doorbetaling van de bezoldiging;
12	de persoon die na één ziektejaar niet in aanmerking komt voor een AAW- resp. WAO-uitkering, omdat de arbeidsongeschiktheid minder dan 25% of resp. 15% bedraagt;
13	de persoon die zijn AAW/WAO-uitkering verliest, omdat hij tot minder dan 25% of 15% is afgeschat krachtens art. 32 AAW of art. 43 WAO;
14	de persoon die niet behoort tot een van de hierboven genoemde categorieën en geen WW-uitkering heeft, maar die toch in verband met ziekte of gebrek een belemmering heeft om tot de arbeidsmarkt toe te treden. Het betreft hier bijvoorbeeld een chronisch zieke met een uitkering via de sociale dienst, en daar als gevolg van zijn gezondheidsprobleem als onbemiddelbaar wordt beschouwd. Voor deze categorie treedt de Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging op als arbeidsbemiddelaar; deze categorie wordt ook wel de art. 2 doelgroep genoemd.

WAGW-populatie in 1998

In de vernieuwde WAO die 1 januari 1998 tengevolge van de Wetten Pemba, WAZ en WAJONG zal ingaan is een premiekwijtscheldingsregeling voor werkgevers opgenomen (art. 77b WAO). Door deze regeling voor werkgevers die werknemers in dienst nemen die tot de doelgroep van de WAGW behoren is het noodzakelijk geworden nogmaals het besluit ter uitvoering van de WAGW aan te passen, waarin wordt aangegeven wie als arbeidsgehandicapte werknemer en wie als werkgever in de zin van de WAGW moet worden beschouwd (zie het voorgenomen Koninklijk Besluit november 1996). Ook door het verdwijnen van

¹ In de tekst staat 'handicap', maar conform de terminologie van deze researchnota wordt hier beperking bedoeld.

de AAW is deze voorgenomen aanpassing noodzakelijk. Deze wijzigingen betreffen dus de categorieën 1 tot en met 9 uit tabel 2.1 In principe blijven de categorieën 10 tot en met 14 hun geldigheid behouden.

In tabel 2.2 staan de voorgenomen nieuwe categorieën; categorie 3 tot en met 10 in deze tabel betreft weer de vangnetbepaling.

Omdat de premiekwijtschelding immers werkgevers geldt, worden deze in de nieuwe Regeling eveneens nader omschreven.

Tabel 2.2 Categorieën arbeidsgehandicapten die na 1 januari 1998 onder de doelgroep WAGW vallen

DE VOLGENDE WERKNEMERS VALLEN ONDER DE DOELGROEP VAN DE WAGW:

- 1 De werknemer die een uitkering ontvangt op grond van één van de arbeidsongeschiktheidsverzekeringswetten (WAO, WAZ, WAJONG), dan wel de overheidswerknemer die een uitkering ontvangt als bedoeld in paragraaf 9 van de Wet Privatisering Abp of een invaliditeitspensioen bij militairen;
- 2 de werknemer voor wie, in verband met zijn beperking, een speciale voorziening is getroffen zonder welke hij niet in staat is arbeid te verrichten (werk-, vervoers- of scholingsvoorzieningen in het kader 65 en 65a WAO of art. 32 Wet Privatisering Abp);
- 3 de werknemer voor wie loondispensatie is verleend, dan wel de bezoldiging is verminderd in verband met verminderde arbeidsprestaties tengevolge van ziekte of gebreken, zolang deze dispensatie duurt;
- 4 de werknemer voor wie in het kader van art. 62 WAO een loonkostensubsidie is toegekend, zolang de subsidie duurt;
- 5 de werknemer die in geval van ziekte recht heeft op ziekgeld op grond van art. 29b ZW, dan wel geen recht heeft op ziekgeld op grond van dat artikel uitsluitend omdat geen sprake is van een nieuwe dienstbetrekking (meetelling als arbeidsgehandicapte werknemer voor 3 jaar) (art. 29b ZW: overname loondoorbetalingsplicht door bedrijfsvereniging van in dienst getreden werknemer die WAO-gerechtigd is geweest dan wel na 1 jaar ziekte niet arbeidsongeschikt is verklaard);
- 6 De werknemer die in een periode van twee jaar voorafgaand aan de dienstbetrekking arbeid heeft verricht in de sociale werkvoorziening (meetelling als arbeidsgehandicapte werknemer 3 jaar);
- 7 De werknemer voor wie een voorziening voor woon-werk vervoer of voor scholing (in de periode van 2 jaar voorafgaand aan de dienstbetrekking) is getroffen (meetelling als arbeidsgehandicapte werknemer voor 3 jaar);
- 8 De werknemer die in de periode van 2 jaar voorafgaand aan de dienstbetrekking een scholingsvoorziening heeft genoten op de instituten Werkenrode te Groesbeek, Hoensbroeck te Sonneheerd te Ermelo, Heliomare te Wijk aan Zee, of Eega te Borne (meetelling 3 jaar);
- 9 De werknemer van wie de arbeidsongeschiktheidsuitkering is vervallen in verband met een vermindering van de arbeidsongeschiktheid in de periode van 2 jaar voorafgaand aan de dienstbetrekking (meetelling 3 jaar);
- 10 de werknemer aan wie in de periode van 2 jaar voorafgaand aan de dienstbetrekking arbeidsbemiddeling is verleend door een uvi (voorziening art. 16 WAGW, art. 29 WAZ en art. 23 WAJONG) (meetelling 3 jaar).

Bestaande uitkering

In de nota van toelichting bij het Besluit wordt opgemerkt dat door de verwijzing naar bestaande uitkeringen, voorzieningen en maatregelen bereikt wordt dat alle werknemers bij wie objectief kan worden vastgesteld dat zij een ziekte of gebrek hebben (gehad) onder de werkingssfeer van de wet worden gebracht. Verondersteld wordt daarbij dat de (voorafgaande) uitkeringssituatie een belemmering kan vormen bij het behouden en verkrijgen van arbeid. Niet onder de regeling vallen dus werknemers die een aandoening hebben die niet tot een uitkering of voorziening hebben geleid, aangezien het volgens de wetgever niet mogelijk is gebleken een objectieve omschrijving te geven van het soort aandoeningen dat voor de wet mee zou mogen tellen.

2.3 Omvang van de doelgroepen

Registraties onvoldoende

Zoals in het voorgaande is opgemerkt heeft de wetgever getracht objectief definieerbare categorieën personen als arbeidsgehandicapten aan te geven. Is er dan ook bekend om hoeveel mensen het gaat? Helaas schieten de beschikbare registraties te kort om betrouwbaar de omvang van de verschillende groepen aan te geven. In deze nota komt de onvolledigheid van registratiegegevens nog herhaaldelijk aan de orde. In de onderstaande tabel 2.3 worden daarom ruwe schattingen gegeven van relevante groepen binnen de WAGW-populatie (werknemers) en de WAGW-bemiddelingspopulatie. Van sommige categorieën zijn geen aantallen bekend, ook al door de praktische omstandigheid dat er veel verloop is in de bestanden. Immers iemand die langer dan drie jaar geleden de scholing op Heliomare heeft afgerond telt niet meer mee in de WAGW-populatie.

Tabel 2.3 Geschatte omvang van verschillende categorieën in de WAGW-populatie (1995)

categorie	aantal x 1000	bron
aantal volledig arbeidsongeschiktverklaarden (incl. ambtenaren)	640	{6}
aantal gedeeltelijk arbeidsongeschiktverklaarden (incl. ambt.)	220	{6}
jaarlijkse WAO-instroom (incl. ambtenaren)	75	{7,8}
jaarlijks aantal verzuimers die 1 jaar verzuimen en minder dan 15% arbeidsongeschiktverklaard zijn (excl. ambtenaren)	30	{7,8}
aantal verzuimers > 3 maanden (reïntegratieplan verplicht)	293	{9}
aantal WAGW werknemers	96-150	{10}
aantal WAGW-werknemers met voorziening art. 57 en 57a AAW (de grootste groep in de vangnetcategorie)	6	{11}
jaarlijkse WAO-bemiddelingspopulatie van de bedrijfsverenigingen	60	{12,13}
art. 2 doelgroep	100-150	{13}

Zoals elders {7} is vastgesteld, is uit onderzoek en registraties niet precies aan te geven in hoeverre WAO-beoordeelden deelnemen aan het arbeidsproces. Dit is ook een lastige vraag, omdat het al dan niet werken onder meer afhangt van de tijd die verlopen is sinds de beoordeling. In deze tijd worden immers (door een deel der) beoordeelden reïntegratie-inspanningen ondernomen, die (voor een deel) succes kunnen hebben. Naast geschikt aangepast werk kan dit succes ook te maken hebben met medisch herstel; hierover zijn wel enige onderzoeksgegevens bekend, maar geen registratiegegevens {14}. In deze periode kan het arbeidsongeschiktheidspercentage worden bijgesteld (tot <15%) en dan doet zich het probleem voor welk percentage nu gehanteerd moet worden in relatie tot de werkstatus, het oude of het nieuwe.

Daarnaast is het zo dat de registraties van de uvi's deze informatie over de periode na de WAO-beoordeling niet standaard kunnen leveren, zodat deze gegevens via enquêtes onder steekproeven van cliënten boven tafel gebracht moeten worden, hetgeen onvermijdelijk onbetrouwbaarheidsmarges met zich meebrengt.

De jaarlijkse feitelijk bemiddelde populatie is in feite een onderschatting van de totale bemiddelingspopulatie, omdat er elk jaar bemiddelden zijn die niet aan het werk komen en tot de bemiddelingspopulatie blijven behoren.

Het reële aanbod voor bemiddeling in de art. 2 doelgroep (zie categorie 14 in tabel 2.1) is onbekend. De uitbreiding van de doelgroep met deze categorie is immers nog maar sinds kort doorgevoerd. Het zal voorlopig maar een klein deel zijn van de totale geschatte omvang van 100 tot 150 duizend GSD-cliënten met een aandoening die mogelijk beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt {13}. Helaas is ook onbekend hoeveel AAW/WAO-uitkeringsgerechtigden bij arbeidsvoorziening als werkzoekende staan ingeschreven.

2.4 Verhouding arbeidsgehandicapten tot andere groepen

WW- en bijstandsgerechtigden

Zoals uit de vorige alinea duidelijk is geworden is het aantal GSD-kliënten met gezondheidsproblemen aanzienlijk. Zij kunnen tot de groep arbeidsgehandicapten worden gerekend. Ook nu het door de veranderde wetgeving steeds vaker voorkomt dat een WAO-uitkering samenvalt met een WW- of bijstands-uitkering, is het relevant ook omtrent deze groepen enige cijfers te geven. De uvi's zijn immers ook verantwoordelijk voor de WW-uitkeringen. In tabel 2.4 worden deze gegevens samengevat.

Jaarlijks komen circa 400.000 WW-gevallen tot uitkering bij de bedrijfsverenigingen. De doorstroming is groot: binnen 6 maanden komt een kleine tweederde deel van het bestand weer aan de slag, zonder extra dienstverlening van arbeidsvoorziening. Uvi en arbeidsvoorziening werken aan intensievere arbeidstoeleiding bij ongeveer 75.000 gevallen op jaarbasis {15}. De doorstroom van WW naar Bijstand wordt geschat op 15 tot 20.000 mensen per jaar. In 1995 zijn er ongeveer 500.000 bijstandsgerechtigden; ongeveer éénderde zou de bijstand binnen het jaar verlaten {15}.

In de eerste helft van 1995 stonden bij arbeidsvoorziening 865.000 niet werkende werkzoekende ingeschreven; de doorstroom is groot: in deze periode ruim 500.000 in- en uitschrijvingen {15}. Een kleine 500.000 is langer dan een jaar werkloos, terwijl een kleine 100.000 via arbeidsvoorziening een baan heeft gevonden {15}.

Chronische aandoeningen

Niet alleen andere groepen uitkeringsgerechtigden, maar ook de aantallen mensen met een chronische aandoening geven perspectief aan de doelgroep arbeidsgehandicapten. In Nederland zijn er veel

meer mensen met een chronische aandoening dan het aantal arbeidsgehandicapten, zoals geformuleerd in tabel 2.2. Op basis van medische registraties is berekend dat er onder de bevolking in de leeftijd van 15 tot 65 jaar ongeveer 1,6 miljoen mensen met fysieke chronische aandoeningen voorkomen, 16% van de potentiële beroepsbevolking {1,16}. Het vóórkomen van psychiatrische en psychosociale aandoeningen wordt op jaarbasis geschat op 25% van de potentiële beroepsbevolking (ongeveer 2,6 miljoen mensen). Wanneer men rekening houdt met de overlap tussen psychische en fysieke aandoeningen, gaat het om ongeveer 3,7 miljoen mensen met een chronische fysieke en/of psychische aandoening {1,16}. Gegevens uit bevolkingssurveys bevestigen deze grote aantallen en komen wat betreft de fysieke aandoeningen nog hoger uit: ongeveer 3,5 miljoen mensen van 18 tot 65 jaar zeggen een chronische lichamelijke aandoening te hebben; 1,9 miljoen zegt hierdoor in het dagelijks leven belemmeringen te ondervinden {1,16}. In tegenstelling tot de gegevens van de medische registraties bevatten de bevolkingssurveygegevens wel informatie over de werksituatie.

Tabel 2.4 Geschat aantal WW- en bijstandsgerechtigden en mensen met een chronische aandoening (1995)

categorie	aantal x 1000	bron
jaarlijkse WW-instroom (klanten uvi's)	400	{15}
aantal WW-ers binnen 6 maanden weer aan het werk	240	{15}
aantal intensief bemiddelde WW-ers	75	{15}
uitstroom WW-ers naar bijstand (klanten GSD)	15-20	{15}
aantal bijstandsgerechtigden	517	{15}
aantal bijstandsgerechtigden binnen jaar uit bijstand	172	{15}
aantal ingeschreven niet-werkende werkzoekenden bij arbeidsvoorziening in eerste helft 1995	856	{15}
aantal ingeschrevenen langer dan jaar werkeloos	500	{15}
aantal personen 15-65 jaar met chronische fysieke aandoening	1.600	{1,16}
aantal personen 15-65 jaar met psychiatrische/psychosociale aandoening per jaar	2.600	{1,16}
aantal personen 15-65 jaar met zowel fysieke als psychische aandoening	3.700	{1,16}
aantal personen 18-65 jaar dat zelf zegt een chronische fysieke aandoening te hebben	3.500	{1,16}
aantal personen 18-65 jaar dat zelf zegt door een chronische fysieke aandoening belemmerd te worden in het dagelijks leven	1.900	{1,16}

Veel mensen die zeggen een chronische aandoening te hebben zijn aan het werk; hun arbeidsparticipatie hangt sterk samen met hun leeftijd, sexe en opleidingsniveau {1,16}. Ongeveer één derde van

Risicogroep uitval

de werkende bevolking heeft een fysieke chronische aandoening. Veel van deze mensen hebben nauwelijks problemen in het werk.

Toch blijkt uit {1} dat deze werknemers met een chronische aandoening als groep een verhoogd risico hebben het arbeidsproces vroegtijdig te verlaten. Met name laagopgeleiden en vrouwen met een chronische aandoening hebben, eenmaal 45 jaar of ouder, een duidelijk lagere arbeidsparticipatie dan degenen zonder aandoening {1,16}.

Uit een groot representatief onderzoek onder WAO-toetreders uit 1990 is gebleken dat men gemiddeld al 6 jaar hinder had van de aandoening voor het begin van het laatste ziektejaar voor de WAO-beoordeling {17}; een onderzoeksbevinding waar de wettelijke veranderingen sindsdien nauwelijks op van invloed zullen zijn. Hoewel dit in de nota steeds zijdelings aan bod komt, moet hier dan ook met nadruk vastgesteld worden dat preventieve maatregelen evenzeer als reïntegratie-maatregelen van belang zijn bij het terugdringen van het aantal uitkeringsgerechtigden in Nederland en het bevorderen van de arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten. Dit geldt zowel voor maatregelen gericht op arbeidsomstandigheden als voor persoonsgerichte maatregelen (scholing en kwalificatieverbetering) en bedrijfsbeleid zoals leeftijdsbewust personeelsbeleid.

2.5 Conclusies

WAGW-populatie restrictief

De praktische uitwerking van de wetgever van de omschrijving van de groep arbeidsgehandicapten is sterk geënt op de WAO-regelingen en op de WAGW. Dit heeft een aantal consequenties.

1. De omschrijving van de WAGW-populatie is oorspronkelijk ingegeven door de beoogde quotumregeling: arbeidsgehandicapte werknemers moeten objectief geteld kunnen worden. Tevens diende de omschrijving restrictief opgesteld te worden om te voorkomen dat de werkgever Jan en Alleman als arbeidsgehandicapte werknemer kon meetellen en daardoor te gemakkelijk aan zijn verplichting kon voldoen. Dit staat ook met zoveel woorden in de Toelichting bij het KB van december 1989 waarin de WAGW-populatie beschreven wordt. Tot op dat moment is afgezien van doelgroepuitbreiding: 'omdat het risico bestaat dat zwaardere gehandicapten in hun arbeidsmogelijkheden benadeeld worden als werknemers met slechts geringe belemmeringen als gehandicapte werknemer worden aangemerkt'. Tevens bestaat, volgens de Toelichting, het gevaar dat de volumedoelstelling van de WAGW om het beroep op AAW en WAO terug te dringen, wordt ondergraven. In het vervolg van de Toelichting wordt echter gesteld dat het met deze risico's niet zo'n vaart zal lopen, omdat het bij de doelgroepuitbreiding in het KB (vangnetcategorie) slechts om geringe aantallen gaat. Daarnaast houdt de gehanteerde

tijdperiode van maximaal 3 jaar ten aanzien van de vangnet-categorieën ook een beperking in.

2. In de loop der tijd is de WAGW-populatie steeds meer opgevat als de groep arbeidsgehandicapten die in aanmerking komt voor reïntegratie-instrumenten, een wezenlijk andere doelstelling dan het voldoen aan een quotumverplichting door een werkgever. Maar hiermee komt het restrictieve karakter van de omschrijving eveneens naar voren: men komt in aanmerking voor reïntegratie-ondersteuning als men reeds ondersteuning of een uitkering heeft (gehad). Weliswaar is door de regeling van de WAGW-bemiddelingspopulatie de doelgroep arbeidsgehandicapten aanzienlijk uitgebreid, maar dit betreft arbeidsgehandicapten die (inmiddels) buiten het arbeidsproces staan.

3. In het recente Besluit van november 1996 wordt nogmaals deze kwestie aangesneden waar opgemerkt wordt: 'Niet onder de regeling vallen dus werknemers die een aandoening hebben die niet tot een uitkering of voorziening hebben geleid, aangezien het niet mogelijk is gebleken een objectieve omschrijving te geven van het soort aandoeningen dat voor de wet mee zou mogen tellen'. Hier geldt in feite hetzelfde probleem als voor de vroegere quotum-regeling: men kan niet al te kwistig met de premiekwijtschelding omgaan omdat anders de regeling aan betekenis verliest.

4. De centrale rol van de WAO betekent dat de belemmeringen het rechtstreeks gevolg moeten zijn van ziekte of gebrek en dat men in het algemeen wegens ziekte een jaar ongeschikt moet zijn geweest voor het eigen werk, alvorens men tot de doelgroep behoort en aanspraak kan maken op ondersteunende regelingen. Preventie van langdurig verzuim en WAO-intrede speelt dus nauwelijks een rol, terwijl in het voorgaande is aangegeven dat er een omvangrijke groep werknemers is met chronische gezondheidsproblemen, die het risico loopt buiten het arbeidsproces te raken.

Het maakt hierbij niet eens zoveel uit of men na het eerste ziektejaar minder dan 15% arbeidsongeschikt of gedeeltelijk arbeidsongeschikt verklaard wordt. Uit onderzoek is bekend dat er wat gezondheidsklachten betreft geen grote verschillen zijn tussen de groep einde wachttijd beoordeelden die minder 15% arbeidsongeschikt verklaard worden en degenen met een percentage van 15 tot 80 {14}.

Geen preventieve invalshoek

Arbeidsmarktproblematiek

Tenslotte kan uit een vergelijking van de omvang van de groep arbeidsgehandicapten met andere relevante groepen op de arbeidsmarkt worden afgeleid, dat de problemen op de arbeidsmarkt een veel breder karakter hebben en dat er ook een overlap is tussen genoemde groepen. De uvi's worden geconfronteerd met een grote doorstroom van WW-klanten, van wie er 140.000 langer dan 6 maanden werkeloos zijn. En het aantal ingeschrevenen bij arbeidsvoorziening dat langer dan 1 jaar werkeloos is, bedroeg in de eerste helft van 1995 ongeveer 500.000, terwijl de dynamiek bij de andere ingeschrevenen wat in-

en uitstroom betreft zeer groot is. Dit kan er voor pleiten de arbeidsmarktproblemen van de verschillende doelgroepen in samenhang te bekijken. In hoofdstuk 6 komt dit nog aan de orde.

3 OVERZICHT VAN INSTRUMENTEN

3.1 Overzicht van instrumenten

De regelingen omtrent reïntegratie zijn gegeven in een negental wetten, die hier verder niet nader worden beschreven (zie tabel 3.1). Het is een ingewikkeld samenstel van wettelijke regelingen, omdat latere wetten vaak bepalingen bevatten die eerdere regelingen wijzigen. Zo is de WAO in de loop der jaren steeds veranderd en uitgedijd. De nadruk ligt in deze nota op de bespreking van de instrumenten die in deze regelingen gegeven worden. De regelingen in de Wet Pemba zijn in deze nota over de bestaande instrumenten niet aan de orde.

Tabel 3.1 De wettelijke regelingen

-	Algemene Arbeidsongeschiktheidswet, AAW
-	Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering, WAO
-	Wet Arbeidgehandicapte Werknemers, WAGW
-	Wet Terugdringing Arbeidsongeschiktheidsvolume, TAV
-	Arbeidsomstandighedenwet, Arbo-wet
-	Wet Terugdringing Beroep op de Arbeidsongeschiktheidsregelingen, TBA
-	Wet Terugdringing Ziekteverzuim en Wijziging Arbowet, TZ/Arbo
-	Wet Afschaffing Malus en Bevordering Reïntegratie, Amber
-	Wet Uitbreiding Loondoorbetalingsverplichting bij ziekte, WULBZ
-*	Wet Premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen, Pemba
-*	Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen, WAZ
-*	Wet Arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten
*	Vanaf 1998 van kracht

Indeling instrumenten

Het reïntegratie-instrumentarium dat in deze wettelijke regelingen vervat is, wordt hieronder gerubriceerd, waarbij een onderscheid gemaakt wordt tussen positieve prikkels (incentives) en verplichtingen/sancties {18}.

I Incentives voor de werkgever.

Instrumenten die in overwegende mate op de werkgever zijn gericht en die de werkgever een financieel voordeel kunnen opleveren.

Het betreft in de regel instrumenten die aangewend kunnen worden om werknemers met een arbeidshandicap binnen het bedrijf te houden en om het aannemen van mensen met een arbeidshandicap van buiten het bedrijf aantrekkelijker te maken. Het kan gaan om een tegemoetkoming in de reële kosten die een werkgever moet maken. Anderzijds gaat het om prikkels die de (veronderstelde) vrees bij werkgevers moeten wegnemen voor de (veronderstelde) negatieve gevolgen van het in dienst nemen van een arbeidsgehandicapte, bijvoorbeeld de kosten van het verzuim.

II Verplichtingen/sancties voor de werkgever.

Verplichtingen die bij het niet nakomen kunnen leiden tot financieel nadeel voor de werkgever.

Het betreft in het algemeen regelingen die erop gericht zijn de werkgever te stimuleren zijn arbeidsgehandicapte werknemer in

dienst te houden onder meer door het voeren van een adequaat verzuim- en arbobeleid, het opstellen van een reïntegratieplan en het bieden van aangepast werk. Niet nakomen van deze verplichting kan leiden tot sancties zoals boetes en verhoging van de premie-afdracht.

III *Incentives voor de werknemer.*

Instrumenten die in overwegende mate op de werknemer zijn gericht en die hem financieel of anderszins stimuleren tot werkherhvatting of herintrede.

De vele regelingen die onder deze noemer vallen hebben gemeen dat zij de arbeidsmarktpositie van de werknemer verbeteren door vergoeding van de kosten van bemiddeling/begeleiding of door mogelijke financiële risico's voor de werknemer van werkherhvatting te compenseren.

IV *Verplichtingen/sancties voor de werknemer.*

Verplichtingen die bij het niet nakomen kunnen leiden tot financieel nadeel voor de werknemer.

Deze regelingen stimuleren de werknemer het werk bij de eigen of een andere werkgever te hervatten, met name door de verplichting aangeboden passend werk te aanvaarden. Niet nakomen van deze verplichting kan leiden tot korting op een uitkering of andere sancties.

V *Scholingsinstrumenten.*

Deze regelingen zijn bedoeld om de arbeidsmarktpositie van arbeidsgehandicapten te verbeteren door het financieren van om-, her- of bijscholing. Dit leidt echter niet automatisch tot deelname aan het arbeidsproces.

VI *Regelingen gericht op zelfstandigen.*

Een beperkt aantal regelingen beoogt zelfstandigen met een arbeidshandicap te ondersteunen bij het voortzetten dan wel het starten van hun bedrijf.

VII *Regelingen niet specifiek gericht op arbeidsgehandicapten, maar die niettemin de reïntegratie kunnen ondersteunen.*

Het betreft een grote heterogene groep regelingen op uiteenlopende beleidsterreinen waar arbeidsgehandicapten gebruik van kunnen maken, zoals Rijksbelastingregelingen en verstrekkingen van het ziekenfonds die het werken ondersteunen. Anderzijds gaat het om reïntegratieregelingen voor andere groepen, zoals langdurig werklozen, waar ook arbeidsgehandicapten gebruik van kunnen maken. Een opsomming staat in een notitie van het Tica, die ook in een bijlage van {18} te vinden is. Een overzicht van specifieke reïntegratie-instrumenten voor WW-ers en Bijstandsgerechtigden is in bijlage 2 van deze researchnota opgenomen en is gebaseerd op {19}.

Arbowet

Daarnaast moeten onder deze rubriek VII vanzelfsprekend bepalingen in de Arbowet genoemd worden, met name art. 3: een algemene zorgplicht van de werkgever om zo optimaal mogelijke arbeidsomstandigheden te realiseren.

Eveneens is art. 4 belangrijk; dit artikel is hier in rubriek II opgenomen: de werkgever is verplicht een arbo- en verzuimbeleid te voeren, dat er op gericht is het verzuim zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken. De werkgever moet hierover ook overleg plegen met de OR. De werkgever is verplicht zieke werknemers te begeleiden en dient hiertoe een gecertificeerde arbodienst inschakelen (art. 17 en 18).

Strikt genomen zou art. 3f van de Arbowet ook in deze rubriek opgenomen kunnen worden, maar hier is van afgezien omdat sancties ontbreken en het artikel in deze zin niet als reïntegratie-instrument aangewend kan worden. Volgens dit artikel dient de werkgever bij de samenstelling en toewijzing van taken rekening te houden met de persoonlijke eigenschappen van de werknemer (onder meer lichamelijke en geestelijke gesteldheid). Zo dikwijls deze eigenschappen daartoe, mede gelet op de werkomstandigheden, aanleiding geven, moet voor zoveel als redelijkerwijs kan worden gevergd op de bevordering van de veiligheid en de bescherming van de gezondheid van deze werknemers speciaal toezicht worden uitgeoefend, dan wel moeten andere doelmatige voorzieningen worden getroffen.

In tabel 3.2 staan de instrumenten van de rubrieken I tot en met VI. Een volledige behandeling van de regelingen uit rubriek VII gaat het bestek van de researchnota ver te buiten; sommige van deze regelingen zullen zijdelings aan de orde komen.

Tabel 3.2 De reïntegratie-instrumenten

I Incentives werkgever		
+	*	1 Loondispensatie, art. 8 WAGW
+	*	2 Loonkosten-, inwerk-, begeleidingssubsidie, art. 62 WAO
(+)	*	3 Jobcoaching/supported employment, art. 8 Besluit AAW-voorzieningenverstrekkings
	*	4 Overname loonbetalingsplicht bij ziekte, art. 29b ZW
+	*	5 Versnelde herziening van de AO-uitkering, art. 39a WAO, art. 29a AAW
+	*	6 Versnelde toekenning van de AO-uitkering, art. 43a WAO, art. 32a AAW
+	*	7 Werkgeversvoorzieningen, art. 57a AAW
II Verplichtingen/sancties werkgever		
+		1 Verplichting aanpassen arbeidsplaats, art. 6 WAGW
+		2 Registratie- en informatieplicht, art. 10 WAGW
+		3 Quotumverplichting, bijdrage en tegemoetkomingsregeling, art. 3 - 5 WAGW
+		4 Verplichting tot aanbieden passende arbeid eigen werknemer, art. 7A:1638z en d BW, in combinatie met loondoorbetalingsplicht werkgever, art. 1638c lid 1
+		5 Verplichting 13e weeks ziekmelding, art. 7A:1638c lid 1 BW, art. 38 lid 1 ZW, art. 43b WAO
+		6 Verplichting opstellen reïntegratieplan, art. 71a WAO
+		7 Sanctie passende arbeid 2e ziektejaar, art. 46 WAO, art. 35 AAW
+		8 Sanctie passende arbeid, art. 52j WW
+		9 Verhaalrecht Bedrijfsvereniging, art. 57 lid 6 AAW
+		10 Verplichting voeren adequaat arbo/verzuimbeleid, art. 4, 4a, 17,18 Arbowet
III Incentives werknemer		
+	*	1 Loonsuppletie, art. 60 WAO
	*	2 Garantierегeling oudere arbeidsongeschikten, art. 61 WAO
	*	3 Proefplaatsing en reïntegratie-uitkering, art. 63 WAO
+	*	4 Uitstel herbeoordeling bij reïntegratie-activiteiten, art. 3 Besluit afwijking eerste beoordelingstermijn
+	*	5 Uitstel schatting tijdens scholing, art. 32 lid 4 AAW, art. 43 lid 4 WAO
(+)	*	6 Uitstel schatting na scholing, art. 31 lid 4 AAW, art. 42 lid 4 WAO
+	*	7 Uitstel afschatting na aanvaarden arbeid, art. 33 AAW, art. 44 WAO
	*	8 Herziening naar hoger dagloon, art. 40 WAO, art. 29b AAW
+	*	9 Ontslagbescherming, art. 7A:1639h BW, art. 6 BBA 1945
+	*	10 Werknemersvoorzieningen, art. 57 lid 1 AAW
+	*	11 Stimuleringsuitkering, Wet TBA art. VIII-XV
+	*	12 Taakverlichting alleenstaande werkende, art. 57 lid 1 AAW
(+)	*	13 Bemiddeling ingevolge art. 16 WAGW
IV Verplichtingen/sancties werknemer		
+		1 Privaatrechtelijke verplichting om passende arbeid te aanvaarden, art. 7A:1638c lid 3 sub c BW
(+)		2 Verplichting passende arbeid te aanvaarden in 1e ziektejaar, art. 30 ZW
	*	3 Verplichting WWer passende arbeid te aanvaarden, art. 24 lid 1 sub b WW, art. 27 WW
+	*	4 Verplichting scholing te aanvaarden, art. 12 lid 3 AAW, art. 21 lid 4 WAO
V Scholing		
	*	1 Scholing met behoud van WW-uitkering, art. 76 WW
+	*	2 Vergoeding opleiding/scholing art. 64 WAO
+	*	3 Vergoeding van opleiding, art. 57 lid 1 AAW
+		4 Toelage inkomensderving, art. 58 AAW
VI Regelingen voor zelfstandigen		
+		1 Inkomenssuppletie, art. 59b AAW
	*	2 Startersregeling, art. 57 lid 1 AAW
+	Van toepassing bij eigen werkgever: bevordering behoud werk	
(+)	In theorie mogelijk toepasbaar bij eigen werkgever	
*	Van toepassing bij nieuwe werkgever: bevordering (her)intrede	
Regeling I.5 en I.6 zijn tevens een incentive richting werknemer en zijn arbitrair in categorie I ingedeeld.		

Alternatieve indeling

Een andere bruikbare indeling die iets verschilt van de indeling die in deze nota gevolgd wordt, is de volgende:

- o Instrumenten gericht op beperking van de uitstroom uit het arbeidsproces en op behoud van werk bij de eigen werkgever. Dit zijn de + gemerkte instrumenten in de voorgaande tabel.
- o Instrumenten gericht op verbetering van de arbeidsmarkt-kwalificaties van de arbeidsgehandicapte (aanbodversterking).

Hier kunnen de scholingsinstrumenten onder verstaan worden (rubriek V) en de verstrekking van individuele voorzieningen (III 10 en I 7).

- o Instrumenten die de motivatie van de arbeidsgehandicapte kunnen bevorderen. Het gaat hier om de instrumenten in de rubrieken III en IV.
- o Instrumenten die de vraag naar arbeid door arbeidsgehandicapten faciliteren (vraagversterking); instrumenten van rubriek I.
- o Directe bemiddeling, ingevolge art. 16 WAGW (opgenomen in rubriek III).
- o Instrumenten gericht op zelfstandigen (rubriek VI).

3.2 Welke doelgroepen voor welke instrumenten?

In het vorige hoofdstuk is de wettelijke doelgroep arbeidsgehandicapten aangegeven, waarop deze instrumenten in principe betrekking moeten hebben. In de twee volgende overzichten wordt globaal aangegeven welke instrumenten gelden voor welke categorieën binnen de wettelijke doelgroep. Hierbij zijn de categorieën wat anders ingedeeld dan in het overzicht van de wettelijke doelgroep (tabel 2.1) om enkele voor politiek en praktijk belangrijke categorieën onder de aandacht te brengen, zoals werknemers in het eerste ziektejaar en herbeoordeelde. Er wordt weer een onderscheid gemaakt tussen reïntegratie bij eigen werkgever (tabel 3.3) en reïntegratie naar een nieuwe werkgever (tabel 3.4). De instrumenten zijn geordend in de categorieën I t/m VI. In de tabellen zijn ook enige voorbeelden opgenomen van aanvullende voorwaarden die voor de inzet van instrumenten gelden. Voor een uitputtende opsomming van deze voorwaarden wordt verwezen naar {18}. Het illustreert de complexiteit van de regelingen dat voor een herkenbare doelgroep niet zonder meer een specifieke groep instrumenten inzetbaar is.

Tabel 3.3 Categorieën werknemers voor wie reïntegratie-instrumenten kunnen worden ingezet bij werkherhvatting bij de eigen werkgever

Categorieën werknemers	Instrument	Enkele belangrijke voorwaarden
Werknemers in eerste ziektejaar niet vallend binnen WAGW-doelgroep	I Incentives werkgever 7 II Verplichting werkgever 6,9 III Incentives werknemer 9,10 IV Verplichtingen werknemer 1	
Na eerste ziektejaar: ontvangt WAO/AAW-uitkering (WAGW-doelgroep)	I Incentives werkgever 1,2,3,5,7 III Incentives werknemer 1,4,5,7,8,11,13 II Verplichtingen werkgever 1,2,4,7,9 IV Verplichtingen werknemer 4 V Scholing 1	I.3 In praktijk de verstandelijk gehandicapten II.2 Indien 45 Jaar of ouder III.3 Indien recht op WW III.4 Indien actief bezig met hervatten III.5 Die deelnemen aan scholing III.6 Die scholing voltooid hebben III.7 Wanneer niet duidelijk is of zij voldoende capaciteiten hebben III.8 Met gedeeltelijke uitkering, die opnieuw uitvallen in nieuwe werkkring III.11 M.n. oudere werknemers V.1 Indien ook WW V.2 Indien ook WW
Na eerste ziektejaar: Arbeidsgeschiktverklaard of minder dan 15% WAO of 25% AAW (WAGW-vangnetcategorie)	I Incentives werkgever 2,5,6 V Scholing 1 II Verplichtingen werkgever 1,2,4,8 III Incentives werknemer 13 IV Verplichtingen werknemer 3	V.2 Indien ook WW
Herbeoordeelden: Arbeidsgeschiktverklaard of minder dan 15% WAO of 25% AAW (WAGW-vangnetcategorie)	I Incentives werkgever 2,5,6 V Scholing 1 II Verplichtingen werkgever 1,2,4 III Incentives werknemer 13 IV Verplichtingen werknemer 3	V.2 Indien ook WW
Rest vangnetcategorie WAGW-populatie: m.n. personen aan wie scholing of voorzieningen zijn toegekend	I Incentives werkgever 1,2,3,5,6,7 V Scholing 1 II Verplichtingen werkgever 1,2,4,9 IV Verplichtingen werknemer 1 III Incentives werknemer 13	II.9 Indien werknemer in aanmerking komt voor voorziening
Alle bovenstaande categorieën	II Verplichtingen werkgever 5,10 III Incentives werknemer 9,10,12 V Scholing 2,3,4	III.12 Indien ouder dan 55 jaar V.3 Ook voor vroeggehandicapten zonder uitkering, of herintreders zonder uitkering maar met beperkingen V.4 Indien voorziening (57(a) AAW)

Tabel 3.4 Categorieën personen voor wie reïntegratie-instrumenten kunnen worden ingezet bij bemiddeling naar een nieuwe werkgever, inclusief integratie van vroeggehandicapten en het zich vestigen als zelfstandige.

Categorieën personen	Instrument	Enkele belangrijke voorwaarden
Personen in eerste ziektejaar niet vallend binnen WAGW-doelgroep	I Incentives werkgever 1,2,7 IV Verplichtingen werknemer 1,2 V Scholing 2,3	Algem.- Indien in eerste ziektejaar recht op loondoorbetaling of een ZW-uitkering, en duidelijk is dat terugkeer naar de eigen werkgever niet mogelijk is (of op zoek is naar een nieuwe werkgever.) I.1 ** I.4 Indien actief bezig met hervatten en excl. WSW-werknemers V.2 In dien WW (art. 76 WW) VI.2 En als zelfstandige wil vestigen
Na eerste ziektejaar: ontvangt WAO/AAW-uitkering Vroeggehandicapten met AAW (WAGW-doelgroep)	I Incentives werkgever 1,2,3,4,5,7 III Incentives werknemer 1,2,3,4,5,6,7,8,11	I.1 t/ml.7 ** I.4 en excl. WSW-werknemers III.1 ** tegen loon lager dan verdiencapaciteit III.2 ** en 45 Jaar of ouder, en intrekken of verlagen uitkering III.3 Indien recht op WW-uitkering III.4 Indien actief bezig met hervatten III.5 Die deelnemen aan scholing of opleiding III.6 Die scholing of opleiding hebben voltooid III.7 ** en niet duidelijk is of zij voldoende capaciteiten hebben III.8 ** die opnieuw uitvallen in nieuwe werkring III.11 Veel voorwaarden V.1 Indien ook WW V.2 Indien ook WW (art. 76 WW) VI.2 En als zelfstandige wil vestigen
Na eerste ziektejaar: Arbeidsgeschiktverklaard of minder dan 15% WAO of 25% AAW (WAGW-vangnetcategorie)	I Incentives werkgever 2,4,6 IV Verplichtingen werknemer 3 V Scholing 1,4	I.2 ** I.4 ** en excl. WSW-werknemers I.6 ** binnen 5 jaar
Herbeoordeelden: Arbeidsgeschiktverklaard of minder dan 15% WAO of 25% AAW (WAGW-vangnetcategorie)	I Incentives werkgever 2,4,6 IV Verplichtingen werknemer 3 V Scholing 1,4	I.2 ** I.4 ** en excl. WSW-werknemers I.6 ** binnen 5 jaar
Rest vangnetcategorie WAGW-populatie: m.n. personen aan wie scholing of voorzieningen zijn toegekend en vroeggehandicapten Rest WAGW-bemiddelingspopulatie: m.n. art. 2 doelgroep	I Incentives werkgever 2,4,6	I.2 ** I.4 ** en excl. WSW-werknemers
Alle bovenstaande categorieën	I Incentives werkgever 2,3 III Incentives werknemer 10,13 IV Verplichtingen werknemer 3,4 V Scholing 2,3 VI Zelfstandigen 2	V.2 Indien WW (art. 76 WW) VI.2 En als zelfstandige wil vestigen I.3 In praktijk m.n. de verstandelijk gehandicapten III.10 ** en (ex-) AAW verzekerde IV.3 Mits WW-er

** Indien het werk aanvaard wordt

3.3 Conclusies

*Nadruk positieve prikkels
en herintrede*

Uit de overzichten in dit hoofdstuk zijn al enige eerste conclusies te trekken. Hoewel het aantal regelingen aanzienlijk is, lijkt er toch sprake van een redelijk evenwichtig pakket regelingen van positieve en negatieve prikkels gericht op enerzijds behoud van werk en anderzijds herintrede van arbeidsgehandicapten en gericht op werkgever en werknemer. De nadruk ligt op positieve prikkels, waarbij de herintrede wat meer aandacht krijgt. De onderstaande tabel 3.5 illustreert dit. Scholingsregelingen zijn hierbij als een positieve prikkel voor de werknemer gerekend en de in theorie mogelijk toepasbare instrumenten zijn niet meegerekend.

Tabel 3.5 Overzicht van het aantal regelingen/instrumenten naar aard prikkel en werkingsgebied

	Behoud	Herintrede
Positieve prikkel	voor werkgever: 6 voor werknemer: 10	voor werkgever: 7 voor werknemer: 14
Negatieve prikkel	voor werkgever: 10 voor werknemer: 3	voor werkgever: 0 voor werknemer: 2

*Nadruk 1e ziektejaar op
verplichtingen/sancties*

Daarnaast is uit tabel 3.1 duidelijk dat er in het eerste ziektejaar voor de werknemer weinig en voor de werkgever praktisch geen positieve prikkels beschikbaar zijn. De nadruk ligt hier op verplichtingen. Conform de Arboret, de wet TZ/Arbo en Wulbz geldt de eigen verantwoordelijkheid van de werkgever (en werknemer). Sturing door de overheid gebeurt via verplichtingen en sancties en niet via beloningen analoog aan de redenering dat men een automobilist niet moet belonen voor het stoppen bij rood licht.

Een positieve prikkel als 'overname loondoorbetalingsplicht bij ziekte (art. 29b ZW)' geldt alleen bij een nieuwe werkgever.

Voor de persoon met een AAW/WAO-uitkering, incl. vroeggehandicapten, zijn relatief de meeste instrumenten beschikbaar, hetzij voor het behoud van werk bij de eigen werkgever, hetzij voor (her)intrede in een (nieuwe) baan.

Er zijn geen positieve prikkels voor de oude werkgever om de werknemer te ondersteunen een andere werkkring te vinden, wanneer duidelijk is dat hij zijn eigen werk niet meer kan doen.

Deze constatering zeggen nog niets over de effectiviteit van de regelingen. Hierover gaat het volgende hoofdstuk.

4 EFFECTIVITEIT VAN DE INSTRUMENTEN

4.1 Criteria voor effectiviteit

Volgens de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid {20} kan een arbeidsmarktregeling beoordeeld worden op drie criteria: bereik, effectiviteit en kosten. Hetzelfde geldt in principe voor reïntegratie-instrumenten.

Bereik

Het bereik van een regeling wordt omschreven als de mate waarin de doelgroep waarop de regeling is gericht, daar ook daadwerkelijk van profiteert. Het gaat hierbij om het bereikte aantal mensen uit de doelgroep nog los van het effect of het succes van een instrument in deze gevallen. Een arbeidsmarktinstrument is in principe gericht op twee doelgroepen: werknemers of werkzoekenden aan de ene kant (de aanbodzijde) en werkgevers aan de andere kant (vraagkant).

Effectiviteit

De effectiviteit van een regeling kan voor de aanbodzijde omschreven worden als de mate waarin de arbeidsmarktpositie van personen versterkt wordt dan wel een persoon aan een baan komt. Wat betreft de vraagzijde is een regeling effectief als deze bijdraagt aan de vervulling van (moeilijk vervulbare) vacatures. Het is goed om dit laatste hier te benadrukken, omdat uit het navolgende zal blijken dat dit werkgeversbelang in de reïntegratie-instrumenten voor arbeidsgehandicapten nauwelijks naar voren komt. Bij de arbeidsbemiddeling die niet specifiek op arbeidsgehandicapten is gericht, is dit als doel meer expliciet geformuleerd.

Kosten

Bij de kosten van regelingen gaat het zowel om de extra voor het instrument uitgetrokken financiële middelen (het budget) alsook om de uitvoerings- of overheadkosten.

Doelmatigheid

Een arbeidsmarktinstrument dient idealiter ook op het criterium doelmatigheid (rendement) beoordeeld te worden {20,21}. Het kan zijn dat een regeling effectief is, maar dat de kosten relatief hoog zijn. Mogelijk zouden andere regelingen tegen geringere kosten hetzelfde effect sorteren. Vaak kunnen de uiteindelijke kosten van een regeling niet of onvolledig worden vastgesteld, zijn de mogelijke andere instrumenten hypothetisch en zijn vergelijkingen met de inzet van andere instrumenten moeilijk omdat doelgroepen niet overeenkomen. Daarnaast is het vaak een politieke afweging of kosten van instrumenten acceptabel zijn.

Over de doelmatigheid of efficiëntie van de uitvoering is het soms wel mogelijk een oordeel te vellen, wanneer uitvoerings- en overheadkosten van verschillende instrumenten bekend zijn.

Gebrekkige informatie

Het probleem bij de beoordeling van de effectiviteit is de gebrekkige informatieregistratie. Het Ctsv verwoordt het aldus {22}: 'De voor het onderzoek naar de toepassing van reïntegratie-instrumenten benodigde kwantitatieve informatie (...) bleek voor een aantal instrumenten in het geheel niet of pas na veel inspanning

te verkrijgen. Hierdoor kon van enkele instrumenten geen en van andere slechts ten dele inzicht in de toepassing worden verkregen. Het College is van mening dat de uvi's de informatievoorziening over de toepassing van reïntegratie-instrumenten dienen te verbeteren; enerzijds met het oog op de interne beheersing en sturing en verantwoording, anderzijds met het oog op de verantwoording van de uitvoering en de resultaten daarvan aan derden'. Tevens stelt het College dat het onvoldoende inzicht heeft kunnen krijgen in de kosten voor de arbeidsbemiddeling.

Veel bepalende factoren

Een ander probleem bij de beoordeling van de effectiviteit van een instrument of regeling is dat deze in het algemeen niet geïsoleerd wordt toegepast en veel andere factoren tevens hun invloed doen gelden. In een rapport over de toepassing van reïntegratie-instrumenten wordt hier ook op ingegaan {22}. Zo kan, wanneer na bemiddeling werk gevonden is, nooit uitgesloten worden dat dit zonder bemiddeling ook het geval zou zijn geweest. Bemiddelden vormen met opzet een selecte groep. Niet-bemiddelden zullen deels kansrijker en deels kansarmer zijn dan de bemiddelden. De afstand tot de arbeidsmarkt is dus een noodzakelijk gegeven om de effectiviteit van een maatregel te beoordelen (zie ook hoofdstuk 5 en 6). In bijlage 1 zijn de factoren op een rijtje gezet die bij reïntegratie de afstand tot de arbeidsmarkt bepalen. Ook rijst de vraag na welke tijdspanne een werkherleving nog aan de inzet van een instrument toegeschreven kan worden.

Effectiviteit sancties?

Is bij een positieve prikkel de effectiviteit een begrip dat hout snijdt - een werkgever neemt iemand aan wanneer hem een subsidiebedrag wordt voorgerekend of als de arbeidsbemiddeling hem een vacaturevervulling levert - ten aanzien van verplichtingen/sancties ligt dit moeilijker. Hier zijn drie moeilijk te beantwoorden vragen in het spel. Is het gewenste gedrag - bijvoorbeeld het bieden of accepteren van passend werk - het gevolg van de verplichting en in hoeverre heeft de aard van de sanctie er mee te maken, waarbij ook de 'pakkans' een rol speelt? En ten derde is er de vraag of de mate waarin sancties worden toegepast iets zegt over de mate van naleving van de regels.

*In deze nota
bereik en kosten*

Vanwege de bovengenoemde problemen ten aanzien van het meten en beoordelen van effectiviteit en doelmatigheid van reïntegratie-instrumenten, wordt in deze researchnota de aandacht met name gericht op het bereik en de kosten van instrumenten.

Het voorgaande in aanmerking genomen kan de beoordeling van reïntegratie-instrumenten in deze nota slechts zeer voorlopig en onvolledig zijn. Aan het eind van het jaar zullen onderzoeksgegevens op dit gebied beschikbaar komen van het Ctsv en NIA TNO.

4.2 Het bereik van de instrumenten en de kosten

Leeswijzer tabellen

De instrumenten worden beoordeeld aan de hand van de vraag bij hoeveel personen uit de gedefinieerde doelgroep van het instrument, het instrument ook daadwerkelijk is ingezet en tegen welke kosten. Dit gebeurt aan de hand van een aantal tabellen, waarin de categorieën instrumenten I tot en met VI (zie het vorige hoofdstuk) de revue passeren. In de tabellen wordt per instrument de doelgroep en de geschatte omvang ervan aangegeven, waartegen de aantallen toegepaste instrumenten worden afgezet.

Daarnaast wordt bij de bespreking van de tabellen vooral aandacht gegeven aan de belangrijkste beperkende voorwaarden die gelden bij de toepassing teneinde het bereik van instrumenten aan te geven. Dit gebeurt in genummerde opmerkingen die verwijzen naar een nummer in de tabel. Voor een uitgebreide bespreking van de aanvullende voorwaarden, die soms een aanzienlijke beperking van de doelgroep of de toepassing inhouden wordt verwezen naar {18}. Er zijn instrumenten die effectief te combineren zijn of zelfs ambtshalve gecombineerd moeten worden, terwijl andere combinaties juist weer niet toegestaan zijn. Bij veel regelingen hebben de bedrijfsverenigingen en uvi's, ondanks richtlijnen van het Tica, een zekere mate van beleidsvrijheid in de toepassing. Andere regelingen moeten, zoals opgemerkt, ambtshalve worden toegepast. In alle tabellen is daarom met # aangegeven of er uitvoeringsregels zijn die de doelgroep of de toepassing beperken.

In een aparte paragraaf wordt nog ingegaan op het bereik in termen van bekendheid met een bepaalde regeling, met name bij de werkgevers.

Eerst wordt ingegaan op de positieve prikkels voor werkgever en werknemer. In Paragraaf 4.2.2 komen de verplichtingen/sancties gericht op de werkgever en werknemer aan de orde en in paragraaf 4.2.3 de instrumenten voor zelfstandigen. In paragraaf 4.3 komt de bekendheid met de instrumenten aan de orde.

Ook met deze benadering echter zal de lezer nog vele lege plekken in de tabellen tegenkomen, omdat er nu eenmaal onvoldoende informatie beschikbaar is.

Men dient te bedenken dat bij toepassingen die zich over meerdere jaren uitstrekken de bereikte doelgroep vanzelfsprekend groter is dan het meestal aangegeven aantal toepassingen per jaar; dit is in de tabellen aangegeven met *.

De kwantitatieve gegevens zijn voornamelijk afkomstig van {11} (dit is aangegeven met ZARA) en van {22} (dit is aangegeven met Ctsv).

4.2.1 Bereik incentive-instrumenten

In de tabellen 4.1 tot en met 4.3 komen de positieve prikkels voor werkgever en werknemer aan bod.

Tabel 4.1 Incentive-regelingen gericht op de werkgever (cat. I), hun bereik en kosten (gegevens over 1995)

Regeling	Omschrijving doelgroep	Omvang doelgroep	Bereikt	Kosten fl. x 1000
Loondispensatie, niet voor ambtenaar of WSWer	'minder presteerders' in WAGW-populatie		540 in 1995 toegekend (Ctsv) *	onbekend, aanvulling in WAO tot minimumloon
Loonkosten-, inwerk-, begeleidingssubsidie 1)	bemiddelingspopulatie aanvullende voorwaarden #	60.000 + ? art 2	LKS 2.661 in 1995 IBS 1.753 (Ctsv) *	gebudgetteerd 5.570 in 1995
Jobcoaching/supported employment	selecte groep bemiddelingspopulatie		circa 570 totaal (0,01% ZARA)	
Overname loonbetalingsplicht bij ziekte, art. Z9b ZW	einde wachtijd AG 3jr AAW/WAO	12.000 einde wacht. + ? WAO-ers 3 jaar voorafgaand	circa 9.200 totaal (0,16% ZARA)	
Versnelde herziening van de AO-uitkering	gedeeltelijk AO, tot 5 jr na beoordeling, zelfde oorzaak #			
Versnelde toekenning van de AO-uitkering	AO < 15-25% tot 5 jr na beoordeling #			
Werkgeversvoorzieningen 2)	WAGW-populatie + einde wachtijd #		660 in 1995 (Ctsv) 57a AAW* circa 3.500, 57a en 57.1 AAW (ZARA)	moet bekend zijn

- 1) Een loonkostensubsidie bij een andere werkgever gaat onder meer niet door, wanneer er herplaatsingsmogelijkheden bestaan bij de eigen werkgever. Daarnaast wordt in een Tica-advies de bedrijfsverenigingen geadviseerd terughoudend te zijn bij het verstrekken van loonkostensubsidie bij de eigen werkgever: het is niet de bedoeling dat de werkgever die doet wat hij verplicht is te doen, daarvoor beloond wordt. Er zijn dan ook maar 100 subsidies aan de eigen werkgever verstrekt in 1995.

Het aantal toekenningen blijft sterk achter bij het verwachte aantal van 11.500 aan loonkostensubsidies en 10.000 inwerk- en begeleidingsubsidies. Naar aanleiding hiervan kan de vraag gesteld worden in hoeverre de taakstelling die de bedrijfsverenigingen aan het Tica hebben opgegeven, reëel is geweest. Overigens betreft het ook het eerste jaar dat de regeling van kracht is.

- 2) Ten aanzien van de vergoeding van een werkvoorziening bestaan gedetailleerde voorwaarden. Zo is er bijvoorbeeld pas sprake van kosten voor werkaanpassingen, indien door de tewerkstelling van een arbeidsgehandicapte het bedrijfsresultaat nadelig wordt beïnvloed. Deze kosten moeten meer zijn dan 1,86 maal de grondslag voor een 23 jarige (in 1996 fl. 187,-), willen zij vergoed worden (drempel). Bovendien mag er hierdoor geen concurrentievervalsing optreden.

Tabel 4.2 Incentive-regelingen gericht op de werknemer (cat. III), hun bereik en kosten.

Regeling	Omschrijving doelgroep	Omvang doelgroep	Bereikt	Kosten fl. x 1000
Loonsuppletie 3)	gedeeltelijk AG, die werk met lager loon aanvaardt dan AG % #	onbekend % van 16.000 per jr	wordt geregistreerd *	gebudgetteerd 23.941 in 1996
Garantieregeling oudere AAW/WAO-ers 4)	WAO-er > 45 jr. bij wie WAO% verlaagd is door herintrede		wordt geregistreerd	gebudgetteerd 3.600 in 1996
Proefplaatsing en reïntegratie-uitkering 5)	AAW/WAO/WW-samenloopgevallen #	samenloop: 63.000 (48.000 in WSW) raming 5% van doelgroep	wordt geregistreerd	gebudgetteerd 8.916 in 1996
Uitstel herbeoordeling bij reïntegratie	Herbeoordeelde 1 jaar na einde wachttijd			
Uitstel schatting tijdens scholing	AAW/WAO-ers in scholing			
Uitstel schatting na scholing	AAW/WAO-er die scholing voltooid heeft #			
Uitstel afschatting na aanvaarden arbeid	AAW/WAO-ers bij wie capaciteiten onzeker	onbekend % van 16.000 per jaar		
Herziening naar hoger dagloon	AAW/WAO-er die uitvalt in nieuw werk #			
Ontslagbescherming	Werknemer met langdurige ziekte	zieken > 13wkn 290.000 in 1995	nvt	nvt
Werknemersvoorzieningen 6)	AAW/WAO-ers #	instr. 80.000 best. 800.000	toekenning in '95 2.500 scholing 4.500 overig (Ctsv)	is bekend
Stimuleringsuitkering	oudere WAO-er zonder werk	500.000	145 in 1995 Ctsv totaal 325 * raming 7.300	2.399 in 1995
Taakverlichting alleenstaande werkende 7)	werknemer 55-65 jr inkomen < 1,33 maal minimum #		31 in 1995 (Ctsv) circa 1.100 (0.02% ZARA)	is bekend
Bemiddeling ex art. 16 WAGW	de WAGW-bemiddelingspopulatie	60.000 uvi-klanten plus onbekend overigen	30.000 in 1995 (Ctsv)	

Veel regelingen in tabel 4.1 zijn pas in 1996 ingegaan en gegevens over de mate van toepassing zijn daarom nog niet voorhanden. Wel heeft het Tica ten aanzien van deze regelingen richtlijnen verstrekt over de wijze van registreren, zodat de gegevens te zijner tijd beschikbaar zullen komen.

3)

Dit is een goed voorbeeld van het feit dat het precies bepalen van een doelgroep niet mogelijk kan zijn, omdat het feitelijk gebruik van de regeling erop van invloed is. Het aantal gedeeltelijk arbeidsongeschikten, zowel de instroom per jaar als het totaal aantal, is bekend. Maar alleen diegenen die werk met een lager loon aanvaarden komen in aanmerking voor de regeling, zodat er daardoor weer meer mensen zullen zijn die dergelijk werk aanvaarden.

De loonsuppletie wordt in vier stappen in vier jaar afgebouwd. Het budget wordt per jaar vastgesteld, zodat afhankelijk van de hoogte van de suppletie per geval, het aantal werknemers met de regeling gemaximeerd is. Het kabinet gaat uit van ongeveer 10.000 personen en fl. 50 miljoen per jaar.

4)

Deze regeling geeft een voorbeeld van ambtshalve toepassing: de bedrijfsvereniging is verplicht bij iedere WAO-aanvraag van een

persoon ouder dan 45 jaar na te gaan of de garantieregeling van toepassing is. Een aparte aanvraag door de cliënt is niet noodzakelijk.

- 5) Veel beperkende voorwaarden, onder meer:
- Niet voor werknemers die na een jaar ziekte minder dan 15% arbeidsongeschiktverklaard zijn;
 - niet voor werknemers die soortgelijke werkzaamheden al eerder onbeloond op een proefplaats hebben verricht;
 - niet wanneer redelijkerwijs kan worden aangenomen dat de werknemer ook zonder proefplaats voor het werk zou worden aangenomen;
 - niet bij de eigen werkgever;
 - niet bij vermoeden van oneigenlijk gebruik door de werkgever.
- De duur is maximaal drie maanden.
- 6) Net als bij de werkgeversvoorzieningen gelden voor de werknemersvoorzieningen veel aanvullende voorwaarden voor toekenning: bijvoorbeeld de voorziening moet noodzakelijk zijn om de theoretische verdien capaciteit te realiseren en mag niet gebruikelijk zijn voor de werknemer gezien zijn inkomen. Bovendien is omschreven of een voorziening nu als werkgever- of als werknemersvoorziening moet worden aangemerkt en moet hiertussen een keuze gemaakt worden.
- 7) Dit instrument is uitzonderlijk, omdat langdurig verzuim of een WAO-uitkering nu eens geen voorwaarden zijn: echte preventie.

Tabel 4.3 Scholingsinstrumenten (cat. V), hun bereik en kosten (gegevens over 1995)

Regeling	Omschrijving doelgroep	Omvang doelgr.	Bereikt	Kosten fl. x 1000
Scholing met behoud WW art 76 WW 8) 10)	WW-gerechtigden, waaronder ook 'samenloopgevallen' #	onbekend, 'moeilijk' plaatsbare WWers	4.600 (1 en 3 samen)	18,7 (Ctsv)
Vergoeding opleiding of scholing ex art 64 WAO	WAGW-bemiddelingspopulatie bij wie art. 76 WW wordt toegepast			gebudgetteerd 4.921
Vergoeding opleiding ex art. 57 1 AAW 9) 10)	WAGW-bemiddelingspopulatie #		4.600 (1 en 3 samen)	18,7 (Ctsv)
Toelage inkomensderving ex ART. 58 AAW 11)	werknemer met inkomensderving tgv voorziening art. 57 AAW			

- 8) Scholing is eigenlijk het enige incentive-instrument dat de WW kent. Voor het overige baseert de WW zich op verplichtingen/sancties om de reïntegratie te bevorderen. Er zijn duidelijk beperkende voorwaarden aan de inzet van scholing verbonden, die voor de samenloopgevallen WW-WAO zijn verzacht:
- De scholing mag niet de strekking hebben dat betrokkene na afloop bij een bepaalde onderneming zal gaan werken (uit onderzoek blijkt overigens dat afronding van de scholing des te succesvoller is wanneer er zicht is op een concrete arbeidsplaats; in de Memorie van Toelichting bij de wet Amber wordt deze voorwaarde dan ook genuanceerd).

- De scholing mag niet langer duren dan een jaar, in uitzonderingsgevallen mag daar (sinds februari 1996) voor een gedeeltelijk arbeidsongeschikt verklaarde van afgeweken worden.
 - Tijdens de scholing mogen er bovendien geen productieve werkzaamheden verricht worden.
 - Het scholingsprogramma moet goedgekeurd zijn door het CBA. Overigens is het totale scholingsbudget van het CBA afkomstig van het Ministerie van SZW veel groter (zie bijlage 3).
- 9) Er zijn zeer veel beperkende voorwaarden:
- De scholing moet er redelijk zeker toe leiden dat duurzame arbeid verricht gaat worden en moet er ofwel toe leiden dat het arbeidsongeschiktheidspercentage vermindert ofwel dat de verdien capaciteit wordt gerealiseerd in duurzame arbeid.
 - De bedrijfsvereniging moet van oordeel zijn dat de klant zonder scholing geen reëel aanbod op de arbeidsmarkt vormt en bovendien mag er geen goedkoper alternatief zijn om weer aan het werk te komen.
 - Scholing wordt dus niet vergoed als er een kans is dat betrokkene kan hervatten in de eigen functie bij een andere werkgever of bij de eigen werkgever in een soortgelijke functie.
 - De scholing moet aansluiten bij het niveau van reeds aanwezige beroepservaring, functiegericht en niet algemeen vormend zijn en toegang geven tot functies die als passend geduid zijn.
 - Het mag ook niet de bedoeling zijn dat de scholing leidt tot betere betaalde functies ('opscholen')².
- 10) Tot 1995 kende het CBA jaarlijks fl. 19 miljoen aan de GAK/GMD toe; dit budget is in 1995 ingekrompen tot fl. 2 miljoen³. Circa 80% rondt de opleiding met succes af en de arbeidsparticipatie in deze groep stijgt van 27% tot ongeveer 70%.
- 11) De regeling moet ambtshalve worden toegepast bij de betreffende voorziening, maar daarnaast zijn er situaties waarbij de bedrijfsvereniging naar eigen inzicht tot vergoeding kan overgaan, bijvoorbeeld vergoeding van onderhoud of huisvesting en inkomstenderving bij scholing in het geval van een gedeeltelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering. In veel gevallen kan er een keuze gemaakt worden tussen art. 76 WW en art. 58 AAW, het Tica heeft aangegeven dat dan aan de eerstgenoemde de voorkeur moet worden gegeven; deze regeling valt in het algemeen wat gunstiger uit.

² Overigens kan 'opscholen' er toe leiden dat de WAO-er een hogere loonwaarde kan gaan realiseren. Zijn arbeidsongeschiktheidsuitkering vermindert daardoor, hoewel hij wellicht toch niet aan de slag komt.

³ Naast deze scholing zijn er nog de speciale instituten Werkenrode, Hoensbroeck, Sonneheerd, Heliomare en EEGA-educatie die scholingen met een maximale duur van 4 jaar verzorgen speciaal voor arbeidsgehandicapten. De BV moet ook deze scholing fiatteren.

4.2.2 Bereik verplichtingen/sancties

Een overzicht voor respectievelijk de verplichtingen van de werkgever en die van de werknemer op het terrein van de reïntegratie staat in de tabellen 4.4 en 4.5.

In deze tabellen is de kolom 'kosten' niet van toepassing omdat deze van uiteenlopende aard en onbekend zijn, zoals de kosten die werkgever en werknemer maken om aan de verplichtingen te voldoen, de kosten van de controle op naleving van de verplichtingen of de kosten van de sancties.

Tabel 4.4 Verplichtingen/sancties werkgever, het bereik en de kosten (cat. II)

Regeling	Omschrijving doelgroep	Omvang doelgr.	Bereik	Kosten
Verplichting aanpassen arbeidsplaats	WAGW-populatie in dienst	96.000 (ZARA)	moelijk te operationaliseren	nvt
Registratie- en informatieplicht niet geëffectueerd	WAGW-populatie in dienst	96.000 11% van de bedrijven	5% registreert (de helft van de bedrijven met WAGWer)	nvt
Quotumverplichting, bijdrage en toegemoetkomingsregeling niet geëffectueerd	alle bedrijven/instellingen gemiddeld 5% van werknemers	alle bedrijven/inst. gem. 5% vd werkn.	11% van de bedrijven 1,6% van de werkn.	nvt
Verplichting aanbieden passende arbeid eigen werknemer 15)	alle bedrijven bij alle verzuimers > 13 weken indien medisch mogelijk	deel van 290.000 bij wie medisch mogelijk	103.000 (61% van 290.000 ZARA)	nvt
Verplichting 13e weeks ziekmelding 12)	alle bedrijven, verzuimers > 13 weken	290.000		nvt
Verplichting opstellen reïntegratieplan 12)	alle bedrijven verzuimers > 13 weken	290.000	103.000	nvt
Sanctie passende arbeid 2e ziektejaar 13)	werkgevers van werknemers met een gedeeltelijke WAO	einde wachttijd WAO-ers 100.000		nvt
Sanctie passende arbeid	werkgevers van werknemers einde wachttijd < 15% WAO	einde wachttijd WAO-ers < 15%		nvt
Verhaalrecht Bedrijfsvereniging	werkgevers met werknemers die aanspraak kunnen maken op werkvoorziening		? sanctie nooit toegepast	nvt
Verplichting arbo/verzuimbeleid art. 4a Arbowet	alle werkgevers ten aanzien van alle werknemers	6.000.000	? sancties?	nvt

12) Deze schattingen zijn gebaseerd op {11}. Het Ctsv heeft voor 1995 geconstateerd dat de bedrijfsverenigingen wijzen op essentiële knelpunten met betrekking tot de verplichte ziekmelding en de reïntegratieplannen, die alle neerkomen op onvoldoende samenwerking en communicatie tussen werkgever, arbodienst en de bedrijfsverenigingen. Er bestaat onvoldoende zicht op de kwaliteit van de reïntegratieplannen. Het Tica heeft inmiddels de minimumeisen voor het reïntegratieplan aangegeven.

Arbo-artsen en verzekeringsartsen van de uvi zien het reïntegratieplan vaak als administratieve invuloefening, zeker als men de werkhervatting binnenkort verwacht. Door de invoering van de Wet Boeten Maatregelen, Terug- en Invordering Sociale Zekerheid is de toetsing door de uvi op tijdigheid en volledigheid van het reïntegratieplan versterkt. Tevens is er sprake van dat toetsing van

het reïntegratieplan een rol zal spelen bij de ontslagprocedure voor de rechter.

- 13) Sancties werden sporadisch opgelegd in 1995-1996 {11}.

Tabel 4.5 Verplichtingen/sancties werknemer (cat. IV), bereik en kosten

Regeling	Omschrijving doelgroep	Omvang doelgr.	Bereikt	Kosten
Verplichting aanvaarden passende arbeid 14)	de verzuimende werknemer	290.000 rond 13 weken		nvt
Verplichting aanvaarden passende arbeid in 1e ziektejaar 15)	ZW-verzekerden op grond van vangnetbepaling	geen eigen werkgever meer passend werk bij andere werkg.		nvt
Verplichting aanvaarden passende arbeid WWer 16)	Samenloopgevallen			nvt
Verplichting aanvaarden scholing	WAGW-bemiddelingspopulatie			nvt

- 14) De verplichting passend werk te aanvaarden geldt ook voor werk bij een andere werkgever, hiervoor is eerst toestemming nodig van de bedrijfsvereniging tenzij de arbeidsovereenkomst al spreekt van werk bij derden.

- 15) Toen de oude ZW nog bestond was dit het populaire artikel art. 30 ZW om aangepast werk in het ziektejaar mogelijk te maken. In 1993 werd het meer dan 200.000 maal toegepast. Bij de huidige beperkte doelgroep van de ZW is er vaak geen eigen werkgever, zodat het voornamelijk zal gaan om passend werk dat bij een andere werkgever kan worden gevonden.

- 16) Vanuit de WW-claim is betrokkene verplicht in voldoende mate te solliciteren naar functies waartoe hij met zijn beperkingen nog in staat is. Vanuit de WAO-claim dient hij aangeboden passende arbeid bij eigen of andere werkgever te aanvaarden. De WAO kent echter geen sanctie op het niet aanvaarden van passende arbeid. De WW-uitkering kan worden beëindigd.

4.2.3 Bereik regelingen zelfstandigen

De regelingen gericht op zelfstandigen staan in tabel 4.6.

Tabel 4.6 Regelingen voor zelfstandigen (cat VI), bereik en kosten

Regeling	Omschrijving doelgroep	Omvang doelgr.	Bereikt	Kosten x 1000
Inkomenssuppletie	zelfstandigen met AAW, hun eigen bedrijf voortzetten en hiermee minder verdienen dan hun verdien capaciteit 17)		wordt geregistreerd	
Startersregeling 57 1 AAW	diegenen in de bemiddelingspopulatie die zich als zelfstandige wil vestigen # 18)		nauwelijks toegepast	

- 17) De inkomenssuppletie bedraagt maximaal 20% van de theoretische verdien capaciteit en wordt gedurende 4 jaar afgebouwd. De regeling moet door de zelfstandige zelf worden aangevraagd (hij moet er dus wel van op de hoogte zijn!), maar de bedrijfsvereniging kan hiertoe ook het initiatief nemen.
- 18) De voorziening bestaat uit een geldlening of borg/garantiestelling om de startende ondernemer financieel te ondersteunen. Hij kan echter pas worden gehonoreerd wanneer de arbeidsgehandicapte geen beroep kan doen op andere kredietverstrekkers of op het Besluit Bijstandverlening Zelfstandigen. Er zijn vanzelfsprekend aanvullende voorwaarden wat betreft de levensvatbaarheid van de onderneming en de capaciteiten van betrokkene als ondernemer; maar tevens wordt in de Memorie van Toelichting bij de Wet Amber gesteld dat de arbeid als zelfstandige de enige of allerbeste mogelijkheid moet zijn om de arbeidsgeschiktheid te verbeteren. Deze beperkende voorwaarde is opvallend omdat de bedrijfsverenigingen in het verleden zeer terughoudend waren met de voorziening en de Wet Amber hiermee juist wilde breken.

4.3 Bereik als bekendheid met instrumenten

Omdat voor het realiseren van een aanzienlijk deel der instrumenten het initiatief van de werkgever (of werknemer) moet komen is de bekendheid met deze regelingen een maat voor het bereik van deze regelingen. Met deze bekendheid onder werkgevers en werknemers bleek het echter in 1995 droef gesteld zoals de onderstaande onderzoeksgegevens laten zien.

Bekendheid niet groot

Uit {11} blijkt bijvoorbeeld dat werkgevers zo goed als niet op de hoogte zijn van de regeling overname loondoorbetalingsplicht (art. 29b). Zelfs ten aanzien van de na uitgebreide voorlichting en heftige publieke discussies ingevoerde Wulbz bleek in het betreffende werkgeverspanel slechts 20% van de bedrijven vrij goed te kunnen specificeren wat de essentie is van deze wet.

In een onderzoek onder 93 bedrijven bleek dat ongeveer 40% onbekend was met de mogelijkheid van loonkostensubsidie en 30% met de vergoedingsmogelijkheid van werkvoorzieningen {23}. Het is aan te nemen dat een instrument als jobcoaching dat tot op heden slechts in enkele projecten in Nederland geboden wordt, bij de werkgevers helemaal onbekend is. Ook in {22} over de toepassing van reïntegratie-instrumenten wordt de onderbenutting van instrumenten voor een deel toegeschreven aan onbekendheid van de regelingen bij werkgevers en werknemers.

Uit een recent onderzoek blijkt dat deze onbekendheid ook geldt voor de WW-regelingen {24}.

4.4 Conclusies

Effectiviteit moeilijk te bepalen

De vraag naar de effectiviteit van reïntegratie-instrumenten is een ingewikkeld en soms ook niet op te lossen vraagstuk. In dit hoofdstuk is hiervoor een aantal redenen aan de orde gekomen.

Instrumenten worden in het algemeen niet geïsoleerd toegepast, zodat succes van de reïntegratie niet eenvoudig aan de inzet van het instrument kan worden toegeschreven. Ook is de afstand tot de arbeidsmarkt van een persoon een noodzakelijk gegeven om de effectiviteit te kunnen beoordelen. Dit gegeven is vaak niet bekend en subjectief gekleurd (zie ook paragraaf 5.2 en hoofdstuk 6).

Maar zelfs wanneer men de vraag naar de effectiviteit versimpelt tot de beoordeling van het bereik en de kosten - hoeveel mensen van de beoogde doelgroep worden er bereikt, ongeacht het succes, en tegen welke kosten? - dan blijkt die vraag voor de meerderheid van de instrumenten moeilijk te beantwoorden.

Hoewel de doelgroep van een instrument in de wettelijke regelingen of uitvoeringsbesluiten wordt genoemd, is de feitelijke omvang van de doelgroep in meerdere gevallen niet bekend; vaker nog is het aantal personen dat feitelijk bereikt is en de kosten van de inzet van het instrument niet bekend. Dit alles maakt ook een beoordeling van de doelmatigheid van de inzet van middelen tot een hachelijke zaak.

Complexiteit uitvoering

Een tweede constatering is dat, hoewel het aantal regelingen nog te overzien is (zie ook conclusie hoofdstuk 3), het aantal uitvoeringsvoorschriften, welhaast exponentieel groter is. Hoe logisch ook wanneer men dit per regeling bekijkt, betekent dit een grote werkbelasting voor de uitvoerders, hoge uitvoeringskosten en onduidelijkheid voor de klant.

Beperkende voorwaarden

Een derde constatering is dat bij sommige instrumenten beperkende voorwaarden meer op de voorgrond staan dan de 'verlokkende'. Het beste voorbeeld hiervan zijn de voorwaarden voor vergoeding van werkgeversvoorzieningen: een drempelbedrag, in principe geen bedrag ineens, aantoonbare kostprijsverhoging, geen modernisering van productiemiddelen, er mag geen concurrentievervalsing optreden. Het kan dan ook geen verbazing wekken dat er in 1996 slechts 660 voorzieningen zijn verstrekt en dat bedrijven het zelf wel proberen op te lossen.

Ook bij de scholingsinstrumenten of loonkostensubsidie worden veel beperkende voorwaarden gesteld.

The first part of the document is a letter from the Secretary of the State to the Governor, dated the 1st day of January, 1862. The letter is addressed to the Governor and is signed by the Secretary of the State. The letter contains the following text:

Sir, I have the honor to acknowledge the receipt of your letter of the 29th inst. in relation to the application of the State of New York for the admission of the State of New York to the Union. I have the honor to inform you that the same has been referred to the Committee on the subject, and they have reported in favor of the admission of the State of New York to the Union. I have the honor to inform you that the same has been referred to the Committee on the subject, and they have reported in favor of the admission of the State of New York to the Union.

I have the honor to be, Sir, your obedient servant,

Secretary of the State

The second part of the document is a report from the Committee on the subject of the admission of the State of New York to the Union. The report is dated the 1st day of January, 1862, and is signed by the Chairman of the Committee. The report contains the following text:

We have the honor to acknowledge the receipt of your letter of the 29th inst. in relation to the application of the State of New York for the admission of the State of New York to the Union. We have the honor to inform you that the same has been referred to the Committee on the subject, and they have reported in favor of the admission of the State of New York to the Union.

We have the honor to be, Sir, your obedient servants,

Chairman of the Committee

5 KNELPUNTEN BIJ DE UITVOERING VAN REGELINGEN RONDOM INSTRUMENTEN

5.1 Inleiding

Heeft in het voorgaande de nadruk vooral gelegen op de evaluatie van de inzet van individuele instrumenten, in dit hoofdstuk komt de handelwijze van de uitvoeringsinstellingen meer in beeld. Immers (het succes van) de inzet van instrumenten wordt ook beïnvloed door allerlei organisatorische aspecten en de inrichting van het primaire proces (de dienstverlening aan de klant). Om de knelpunten in dit primaire proces duidelijk te maken is het in het navolgende soms noodzakelijk ook meer beschrijvend de dagelijkse gang van zaken weer te geven.

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. Eerst komen knelpunten aan bod die bekend zijn over de organisatorische inbedding van de inzet van instrumenten. Daarna wordt in paragraaf 5.3 uitgebreid aandacht besteed aan de (knelpunten bij de) arbeidsbemiddeling door de uvi's ingevolge art. 16 WAGW. In het voorgaande hoofdstuk is deze bemiddeling alleen nog maar aangeduid als de inzet van het instrument 'bemiddeling', maar in feite betreft het een heel scala aan dienstverlening van de uvi.

Vervolgens richt de aandacht zich in paragraaf 5.4 op de uitvoering van reïntegratiemaatregelen door bedrijven in het eerste ziektejaar sinds de invoering van de Wulbz.

In hoofdstuk 4 is de complexiteit van de regelgeving naar voren gekomen en in de volgende paragrafen blijkt deze complexiteit ook in de uitvoering gestalte te krijgen.

5.2 Knelpunten in organisatorische vormgeving

In enkele publikaties worden knelpunten aan de orde gesteld ten aanzien van de inzet van individuele instrumenten of van de uitvoering als geheel. Deze paragraaf geeft hiervan een samenvatting.

Beperkte toepassing scholing

Ten aanzien van het instrument 'scholing' wordt in {22}) het volgende opgemerkt. In 1995 is het aantal scholingen drastisch gedaald door een korting op het CBA-budget; er zijn duidelijke verschillen in toepassing van scholing tussen bedrijfsverenigingen. De financiering komt uit (combinaties van) verschillende bronnen: o.m. het CBA, de AAW en het Europees Sociaal Fonds (ESF). Er doen zich vooral problemen voor als er sprake is van een (gedeeltelijke) WW-uitkering, omdat de maximale scholingsduur op 1 jaar gesteld is (sinds kort mag daar overigens in uitzonderlijke gevallen van afgeweken worden). Slechts minder dan 10% van de scholings-toekenningen is gericht op reïntegratie bij de eigen werkgever. Er wordt conform de beleidsuitgangspunten niet

- 'opgeschoold'; de nadruk ligt op lbo, mavo of een lager opleidingsniveau. Vrouwen komen minder vaak voor scholing in aanmerking dan mannen.
- In {22} wordt verder opgemerkt dat in 1995 bij hooguit een kwart tot een derde van de gedeeltelijk arbeidsgeschiktverklaarden die werk hebben gevonden, *positieve prikkels* een rol hebben gespeeld. Er wordt een aantal redenen gegeven voor deze beperkte toepassing, gelegen bij uvi's, werkgevers, werknemers, de wetgeving en de arbeidsmarkt. Kort samengevat worden de volgende redenen genoemd:
- o de uvi's hebben aanvullende beperkende voorwaarden geformuleerd;
 - o het beleid van de uvi's bevat veel subjectieve criteria om voor bemiddeling in aanmerking te komen, zoals motivatie, mate van bemiddelbaarheid en afstand tot de arbeidsmarkt;
 - o er was onzekerheid over budgetten en de bemiddelingscapaciteit van het GAK schoot mogelijk te kort;
 - o bij werkgevers zou er weinig behoefte aan positieve prikkels bestaan;
 - o werkgevers zijn slecht bekend met het aanbod aan instrumenten;
 - o de negatieve prikkels zouden kunnen leiden tot risicoselectie door werkgevers {22}.
- In {25} wordt hier nog de administratieve belasting voor werkgevers aan toegevoegd (zie ook paragraaf 5.4). Ten aanzien van werknemers wordt in {22} aangenomen dat ook bij hen onbekendheid een rol speelt; tevens is een WAO-er in tegenstelling tot een WW-er niet verplicht werk te zoeken.
- Knelpunten in bedrijven*
- In {23,26} wordt ten aanzien van de *werkgeversvoorzieningen* ook de administratieve rompslomp voor bedrijven genoemd en het feit dat vergoedingen niet in één keer worden uitbetaald; er zijn problemen gesignaleerd met de Arbeidsinspectie in verband met het aanbrengen van voorzieningen. Daarnaast geven werkgevers de voorkeur aan belastingaftrek van de investering voor de voorziening, omdat dit gemakkelijker en voordeliger is.
- Relatie arbodiensten*
- In een enquête onder bedrijfsartsen {23} worden in dit verband vooral de volgende knelpunten bij de inzet van reïntegratie-instrumenten genoemd: moeizame samenwerking/communicatie met de uvi, onduidelijkheid over wie de kosten van werkaanpassingen moet betalen en frustratie over afwijzingen van verzoeken om vergoedingen.
- In een brief van het bestuur van het Tica aan de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid dd. 10 januari j.l. {27} wordt de volgende opsomming van knelpunten bij de inzet van instrumenten gegeven. In de bijlage bij deze brief wordt dieper op de uitvoeringstechnische details ingegaan en met name op de financiering van de inzet van instrumenten. Deze financiering die via verschillende geldstromen loopt, blijkt complex. Een meer

uitgebreide beschrijving van deze financieringsproblematiek gaat echter deze researchnota te buiten.

Financiering onoverzichtelijk

De financieringsbronnen zijn onoverzichtelijk. Er zijn rijksmiddelen voor de begeleiding van langdurig werklozen, er zijn zgn. veegwetgelden die een budgettair aanvullend karakter hebben en waarover arbeidsvoorziening apart per bedrijfsvereniging moet onderhandelen en afspraken maken. De WAGW-populatie doet niet mee in de Veegwet maar weer wel in de inkoopbudgetten ex art. 72 en 93a WW. Daarnaast worden de verschillende budgetten over de bedrijfsverenigingen verdeeld op grond van verschillende verdeelsleutels. Dit gebeurt voor de verschillende budgetten niet gelijktijdig, zodat dan in een bepaalde periode de feitelijke budgetten onzeker zijn. Het vaststellen van budgetten gaat bovendien gepaard met administratieve rompslomp.

Het scala aan reïntegratie-instrumenten voor de WAGW(bemiddelings)populatie wordt gefinancierd ten laste van AAF of Aof, via de zgn. grote geldstroom, maar soms is hierbij sprake van een budget en soms van een open einde regeling. Daarentegen vallen de kosten van ingekochte traject-begeleiding onder de uitvoeringskosten van bedrijfsverenigingen en dus onder de budgetverplichting en de kleine geldstroom.

Ook is onduidelijk welke bedrijfsvereniging financieel verantwoordelijk is voor de reïntegratie, wanneer de werknemer in een andere bedrijfstak mogelijk aan de slag kan: de bedrijfsvereniging van de oude of nieuwe werkgever.

Bovendien kan het zijn dat het fonds dat de inzet van reïntegratie-instrumenten bekostigt niet de winst incasseert als de reïntegratie slaagt. Zo wordt de inzet van instrumenten voor een gedeeltelijk WAO-er betaald uit de arbeidsongeschiktheidsfondsen (AAF/Aof), maar het financiële voordeel komt ten goede aan het werkloosheidsfonds (AWf). In het algemeen sluiten bovendien uitvoeringsregels van WW en AAW/WAO niet op elkaar aan.

Financiële bureaucratie

De algemene conclusie van het Tica is dat de veelheid aan budgetten en instrumenten kostenbeheersing en verantwoording van gemaakte kosten uiterst complex maakt.

Naast deze financieringsproblematiek worden in {27} nog de volgende knelpunten besproken.

Prijs-kwaliteitverhouding onduidelijk

Met name wanneer de arbeidstoeleiding voor WW- en WAO-uitkeringsgerechtigden met elkaar vergeleken wordt is een belangrijk probleem dat de verhouding tussen prijzen en producten op deze markt onduidelijk is. Het bemoeilijkt een verantwoorde keuze uit het aanbod en het afsluiten van inkoopcontracten. Dit is temeer een belangrijke constatering nu de overheid de marktwerking in de sociale zekerheid wil bevorderen. Tevens betekent het dat een onderlinge vergelijking van arbeidstoeleidingsproducten met het oog op een doelmatige en efficiënte besteding van gelden niet mogelijk is.

Indicatiestelling

Zicht op de prijs-kwaliteitverhouding wordt eveneens vertroebeld door het algemene probleem (in deze researchnota al eerder aan-

	geduid) dat het effect van de inzet van instrumenten op het succes van de reïntegratie steeds afhankelijk blijft van andere factoren als de vacatures en ondernemingscultuur in de regio en persoonlijke factoren. De arbeidsdeskundige of consulent maakt een schatting van de afstand tot de arbeidsmarkt en de mate van bemiddelbaarheid; hier spelen deels subjectieve criteria een rol. Het is ondoorzichtig welke cliënten op grond van welke criteria (intensieve) bemiddeling krijgen.
<i>Samenloop</i>	Op de uitvoering van van WW en AAW/WAO zijn verschillende uitvoeringsregels van toepassing. Deze uitvoeringsregels sluiten niet op elkaar aan.
<i>Volgtijdelijkheid beoordeling uitkeringsrecht en inzet instrumenten</i>	De beoordeling van de mate van arbeidsongeschiktheid en de beoordeling van de reïntegratiekansen met daaraan gekoppeld de eventuele inzet van instrumenten, zijn in de huidige opzet in de tijd gescheiden ⁴ . Een AAW/WAO-uitkering is in veel gevallen ook een voorwaarde om voor reïntegratie-instrumenten in aanmerking te komen. Dit betekent dat echte preventie, het vroegtijdig ingrijpen bij dreigende werkloosheid of arbeidsongeschiktheid, met deze regelgeving voor de inzet van instrumenten niet mogelijk is. De nadruk ligt op beperking van de eenmaal opgetreden schadelast.
<i>Geen preventie</i>	Veel regelingen hebben een centralistisch karakter. Op centraal niveau wordt inhoud gegeven aan uitvoeringsbeleid. Niet of nauwelijks kan rekening gehouden worden met specifieke kenmerken van sectoren en regio's.
<i>Regionale verschillen</i>	Bovendien is het huidige instrumentarium sterk gericht op (her)intrede in vaste dienstverbanden, terwijl er juist in steeds toenemende mate flexibele arbeidsverhoudingen worden aangegaan. Tot zover het Tica {27}.
<i>Vast dienstverband</i>	Wat betreft samenwerking tussen instanties voegt de projectgroep SWI Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten {13} nog toe dat er, buiten de opdrachtgever-opdrachtnemer relaties ⁵ nog maar nauwelijks formeel wordt samengewerkt. Arbeidsbureaus, sociale diensten, uitvoerings-instellingen en GAK ArbeidsIntegratie hebben over de dagelijkse werkzaamheden slechts informeel contact; samenwerking is dus afhankelijk van de persoonlijke inzet van medewerkers. Samenwerking is er wel op het gebied van scholing en training; ook worden er vacatures ingekocht bij arbeidsvoorziening. Gestructureerde overdracht van klantgegevens is er echter niet, behalve bij inkoopcontracten.

⁴ Voor de duidelijkheid: de kritiek betreft hier de volgtijdelijkheid. Elders is betoogd dat de beoordeling van het recht op een arbeidsongeschiktheidsuitkering een wezenlijk andere aanpak vereist dan de beoordeling van de reïntegratiemogelijkheden, immers een beoordeling van de arbeidsgeschiktheid en de (resterende) capaciteiten en potenties {28}. Het GAK heeft inmiddels beide processen ontkoppeld.

⁵ Met deze relatie wordt bedoeld dat de uvi in het kader van de reïntegratie diensten inkoop.

In een evaluatie-onderzoek {29} van vijf samenwerkingspilots van BVG/Detam en arbeidsvoorziening van de arbeidstoeleiding van gedeeltelijk arbeidsgeschikten blijkt een algemeen oordeel over deze projecten onmogelijk. In sommige regio's is de samenwerking zeer constructief en erop gericht van de samenwerking een succes te maken. In andere regio's is de bereidheid tot samenwerking minder of ontbreekt geheel. De onderlinge verhoudingen zijn daarbij niet zelden aangescherpt en de communicatie beperkt {29}.

5.3 Knelpunten bij de bemiddelingsactiviteiten van uvi's

De arbeidsdeskundige van de uvi kan specifieke instrumenten inzetten om de reïntegratie te bevorderen en begeleidt ook zelf de klant bij het vinden van werk. Over deze laatstgenoemde dienstverlening gaat deze paragraaf: de bemiddeling in het kader van art. 16 WAGW. De gegevens zijn met name ontleend aan {22}. Er wordt een onderscheid gemaakt in knelpunten die naar voren komen in de beperking van de doelgroep (paragraaf 5.3.1), in de resultaten van de bemiddeling (paragraaf 5.3.2) en in de mening van de cliënten en uitvoerders (paragraaf 5.3.3 en 5.3.4).

5.3.1 Doelgroepbeperking

Aanvullende criteria

De doelgroep van bemiddeling is de wettelijke bemiddelingspopulatie, maar zoals eerder opgemerkt hanteren de bedrijfsverenigingen aanvullende criteria die de doelgroep beperken. Deze zijn: - niet ouder dan 57.5 - geen lopende beroepszaak, die de bemiddeling kan blokkeren - niet bij de eigen werkgever kunnen hervatten (conform wettelijk criterium) - niet werken - niet langer dan een jaar bemiddeld - willen werken - kunnen werken.

De BVG voegt hieraan toe: - de betrokkene moet meer dan 8 uur per week beschikbaar zijn - niet zwanger zijn - niet binnen drie maanden zelf werk kunnen vinden {22}.

Het verschil tussen de wettelijke doelgroep en de bemiddelingspopulatie van de uitvoeringsorganen wordt met name veroorzaakt door het subjectieve criterium motivatie (willen en kunnen werken), hetgeen beoordeeld wordt door de arbeidsdeskundige. Eerder in deze researchnota is dit subjectieve karakter al als knelpunt benoemd.

Beleidsvrijheid uvi

Nu is het niet zo dat de wetgever heeft aangegeven dat alle mensen die voldoen aan de criteria van de bemiddelingspopulatie ook daadwerkelijk bemiddeld dienen te worden. Ook hier heeft de uitvoering ruime beleidsvrijheid. Omdat het beleid van de uvi's in de regel niet gericht is op de hele doelgroep, maar op de 'instromers' in een bepaalde periode, valt veelal toch een indicatie te geven van de omvang van de populatie waartegen de bemiddelingsinspanningen kunnen worden afgezet. In bijlage 3

wordt de inzet van de diverse bemiddelingsproducten nader aangegeven.

5.3.2 De resultaten van de activiteiten

De beantwoording van de vraag in hoeverre de bemiddeling tot resultaten heeft geleid of zinvol is geweest, is om vele redenen maar beperkt mogelijk. Dit is eerder al besproken. Toch kan de informatie die erover bekend is, niet gemist worden in deze paragraaf over de mogelijke knelpunten bij de inzet van het instrument bemiddeling.

Uit de enquêtegegevens onder zowel toetreders als herbeoordeelden (één jaar na beoordeling eind 1995 op het moment van enquêtering nog niet aan het werk) komt het volgende overzicht, wat betreft de resultaten van bemiddeling {22} (zie tabel 5.1).

± 30% aan het werk

Van de bemiddelde herbeoordeelden en de bemiddelde toetredingsbeoordeelden vindt respectievelijk 28% en 33% binnen één jaar werk. Deze gegevens van cliënten zijn redelijk in overeenstemming met de registratiegegevens van de uvi's.

Tabel 5.1 Resultaten van bemiddelingen 1995 (Bron: {22})

	herbeoordeelden	beoordeelden na ziektejaar	totaal
doelgroep voor bemiddeling	14.000	44.000	58.000
bemiddeld	7.800	22.000	29.800
waarvan werk gevonden	2.200	7.300	9.500
niet bemiddeld	6.200	22.000	28.200
waarvan werk gevonden	1.700	7.300	9.000

Uit tabel 5.1 mag niet de conclusie getrokken worden dat bemiddeling geen beter reïntegratieresultaat geeft dan het niet-bemiddelen. Zoals in bijlage 3 is opgemerkt betreft de bemiddelde groep met opzet een selecte populatie met een veronderstelde grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Onder de niet-bemiddelden zitten zowel de personen die geen bemiddeling nodig hebben, als degenen met een onoverbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt. De auteurs concluderen in {22} wel dat herbeoordeelden over het algemeen een zwakkere arbeidsmarktpositie hebben dan degenen die na een jaar ziekte WAO-gekeurd worden. Herbeoordeelden krijgen wel iets vaker bemiddeling en vaker intensieve bemiddeling, maar dit lijkt er niet toe te leiden dat ze ook vaker aan het werk komen. Bovendien slagen herbeoordeelden er minder vaak in een vaste baan te verwerven, waardoor ze vaker genoodzaakt zijn flexibele arbeidsverbanden aan te gaan of als zelfstandige te beginnen {22}.

In het {22} wordt geconcludeerd dat over de resultaten van de toepassing van specifieke instrumenten in feite onvoldoende informatie voorhanden is. In deze researchnota is dit al eerder geconstateerd. Wel kan een indicatie van de betekenis van de instrumenten worden verkregen uit het aantal instrumenten dat is ingezet bij cliënten uit de doelgroep(en) die een baan hebben gevonden. Uit de gegevens kan worden afgeleid dat voor hoogstens een kwart tot een derde van de gedeeltelijk arbeidsongeschikten die werk hebben gevonden, positieve prikkels als loonkostensubsidie, bonus, loondispenatie en het oude art. 29b ZW, zijn ingezet.

*Positieve prikkels bij
kwart tot een derde*

5.3.3 De mening van cliënten over de uitvoering

De mening van de cliënt over de bemiddeling is onderzocht in enkele schriftelijke enquête-onderzoeken, die betrekking hebben op de periode 1994-1995 (publicaties {30,31,32}).

Oude werkgever belangrijk

De oude werkgever speelt in de ogen van de WAO-beoordeelden na een jaar ziekte (einde wachttijd beoordeelden) van november 1994 de belangrijkste rol bij de reïntegratie bij de oude werkgever. Hoewel de uvi-functionarissen vaak genoemd worden als ondersteuning en men in het algemeen ook goed te spreken is over de begeleiding, zijn de WAO-toetreders toch van mening dat de uvi geen grote rol gespeeld heeft bij de werkhervatting bij de oude werkgever; deze laatste wordt van doorslaggevend belang gevonden. De rol van de arbodiensten is bij de beoordeelden van november 1994 minimaal geweest {30}.

Onderzoek naar de rol van de uvi

Onder de niet-werkenden van de WAO-toetreders in november 1994 voelen de arbeidsgeschikten zich minder vaak ondersteund door de oude werkgever dan de arbeidsgeschikten {30}. De begeleiding door de uvi richt zich volgens deze cliënten in eerste instantie voornamelijk op de reïntegratie bij de oude werkgever. Pas als dit niet tot resultaat heeft geleid worden volgens de cliënten activiteiten ondernomen om hen te begeleiden naar een nieuwe werkgever. Een half jaar na het begin van de WAO zijn nog weinig activiteiten ondernomen richting een andere werkgever. Toch heeft een groot deel van de WAO-ers hier wel behoefte aan.

*Bemiddeling naar nieuwe
werkgever laat op gang*

Werkenden bij een nieuwe werkgever onder de einde wachttijd beoordeelden in 1994 voelen zich vooral ondersteund door vrienden en kennissen en het uitzend- of arbeidsbureau en veel minder door de uvi. Hoewel hervatters bij een nieuwe werkgever zeggen vaker uitgenodigd te zijn voor bemiddeling dan hervatters bij de oude werkgever (60% vs. 25%), is men toch zelden van mening dat de uvi feitelijk iets voor hun heeft kunnen betekenen.

De niet-werkenden en de hervatters bij een nieuwe werkgever zeggen meer behoefte te hebben aan begeleiding naar een nieuwe werkgever {30}.

Oordeel niet zo positief

Het oordeel van de klant over de begeleiding gericht op reïntegratie is gemiddeld toch niet bijster positief {31}; 40% van de onderzochte WAO-ers vanaf 1-8-'93 en de arbeidsgeschiedt verklaarden van de eerste helft van 1995 geeft een onvoldoende rapportcijfer over de bemiddeling. De cliënten zijn slecht te spreken over de moeite die uitvoeringsfunctionarissen doen om plaatsing bij een andere werkgever te bewerkstelligen; de helft tot tweederde vindt de inspanningen (zeer) onvoldoende. De mensen met een lager arbeidsongeschiktheidspercentage zijn negatiever, dan degenen met een hoger percentage. Daarbij komt dat zowel de gedeeltelijk als de volledig arbeidsgeschiedt verklaarden in deze onderzoeksgroep het relatief vaak oneens zijn met de functionaris over het soort werk dat men kan doen (23% resp. 29%) {31}.

Ook bij de herbeoordeelden TBA uit 1994 zijn de verrichte activiteiten en de uitkomst van de beoordeling het meest van invloed; het meest negatief zijn de mensen die een lager arbeidsongeschiktheidspercentage gekregen hebben, die als gevolg van de herbeoordeling op zoek moesten naar werk en de laag-opgeleiden {32}. Dit laatste kan niet verklaard worden uit het feit dat men bijvoorbeeld minder bemiddeling heeft gekregen of vaker niet werkt, want dit blijkt niet het geval. Een drietal hypothetische verklaringen worden in {32} voor het negatieve oordeel van laag-opgeleiden gegeven:

- deze groepen hebben wellicht andere verwachtingen van de bemiddeling;
- deze groepen hebben wellicht bemiddeling harder nodig, waardoor ze hogere eisen stellen;
- zij zijn het meer oneens met de uitslag van de herbeoordeling, hetgeen het oordeel over de bemiddeling beïnvloedt {32}.

De herbeoordeelden die zijn bemiddeld, zijn over het algemeen licht positief over de arbeidsdeskundigen, vooral degenen die lange gesprekken hebben gehad en degenen voor wie veel bemiddelingsactiviteiten zijn verricht {32}. Een vermindering of beëindiging van de uitkering bij de herbeoordeling is van negatieve invloed op het oordeel {31}.

Eigen netwerk belangrijk

De globale conclusie van de auteurs van {22} is dat de cliënten zelf aan de bemiddeling veelal een ondergeschikte rol toekennen bij het vinden van werk. Ook uit {31} blijkt dat bemiddelden zelf (in dit onderzoek herbeoordeelden van 31 en 32 jaar) het nut laag inschatten. Meer dan driekwart van deze groep zegt niet als gevolg van de bemiddeling aan het werk te zijn gekomen en dat de bemiddeling de kansen op de arbeidsmarkt niet heeft vergroot; al is men over dit laatste aspect wel iets positiever. Slechts 5% van de werkende bemiddelden zegt dat zij zonder de bemiddeling niet aan het werk gekomen zouden zijn {31}.

5.3.4 De mening van functionarissen over de uitvoering

De mening van de uitvoerders is opgetekend in enkele onderzoeken waarbij deze functionarissen geïnterviewd zijn. Hierbij moet wel worden aangetekend dat deze mening van functionarissen gedateerd is en dat sindsdien de organisatorische aanpassing van de uvi's is voortgegaan.

*Reïntegratie bij eigen
werkgever bemoeilijkt*

Volgens uitvoeringsfunctionarissen in (1994) zijn de mogelijkheden tot reïntegratie bij de eigen werkgever van gedeeltelijk arbeidsongeschiktverklaarden verminderd, vergeleken met de periode voor de verandering van het arbeidsongeschiktheids criterium (Wet TBA) {33}. Belangrijkste oorzaken zijn:

- beperking van de mogelijkheden om een praktische schatting van de mate van arbeidsongeschiktheid toe te passen op basis van de feitelijke verdien capaciteit in plaats van de in de wet TBA voorgeschreven theoretische schatting;
- beperking van de mogelijkheden om tot voorlopige schattingen te komen, in afwachting van een stabiele situatie;
- grotere druk van het management op de uitvoerders om schattingen tijdig af te ronden en minder 80-100 adviezen te geven (volledige arbeidsongeschiktheid);
- minder tijd voor structureel overleg tussen verzekeringsarts en arbeidsdeskundige.

TBA-criterium preventief

De functionarissen menen wel dat er van het gewijzigde arbeidsongeschiktheids criterium een preventieve werking uitgaat richting de werknemer die er alles aan zal doen om aan het werk en buiten de WAO te blijven.

*Effectiviteit loonkosten-
subsidie betwijfeld*

De effectiviteit van de loonkostensubsidie bij de eigen werkgever, die eind 1994 is ingevoerd, wordt door de uitvoeringsfunctionarissen betwijfeld {33}.

WW/WAO-traject gescheiden

Met betrekking tot de gevalsbehandeling van gedeeltelijk arbeidsongeschiktverklaarden blijkt volgens functionarissen weinig sprake van integratie {31}. De aanvraagprocedures voor WW en WAO zijn volledig gescheiden, waarbij er in het algemeen nauwelijks overleg is tussen beide afdelingen. De uitstroombegeleiding van de WAO-ers vindt eveneens buiten het blikveld van de WW-afdeling plaats {31}.

De BVG en de Detam lijken eerder dan de andere uvi's reïntegratieactiviteiten te ontplooiën, wanneer terugkeer bij de eigen werkgever onwaarschijnlijk is, waarbij men de werknemer wijst op het risico geen WAO te ontvangen na het ZW-jaar {31}.

Sommige geïnterviewde functionarissen geven aan dat het meer dan voorheen nadrukkelijk onderzoeken van de reïntegratiemogelijkheden een bron van potentiële conflicten met werkgevers is.

*Reïntegratie potentiële
conflictbron*

Niet alle werkgevers zijn bereid een gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemer in de eigen of een andere functie te accepteren, eventueel met aanpassingen {31}.

5.4 Ontwikkelingen in verzuim- en reïntegratiebeleid van bedrijven

Zijn in het voorgaande de knelpunten in de uitvoeringspraktijk van de uvi's aan bod gekomen, in deze paragraaf ligt het accent op de uitvoering en de knelpunten in de bedrijven.

Door de invoering van de Wulbz en de veranderde rol van uvi's en arbodiensten zijn eerdere onderzoeksgegevens over dit onderwerp minder relevant geworden. Vandaar dat in deze paragraaf geput wordt uit de gegevens van het recente ZARA-Werkgeverspanel {11}.

Midden 1996 gaat één op de vijf bedrijven anders om met het ziekteverzuim dan een jaar geleden. Middelgrote bedrijven hebben het vaakst hun beleid veranderd.

Intensiever beleid

Voorals de verzuimbegeleiding en -controle is intensiever en soms strenger geworden. Veranderingen in de vorm van een meer intensieve preventie en reïntegratie komen vooraansnog minder voor: bij 4 op de 10 bedrijven. Arbeidsvoorwaardelijke stimulansen komen in iets minder dan 4 op de 10 bedrijven voor, maar zijn sinds 1991 wel toegenomen {11}.

CAO-afspraken

Volgens de Arbeidsinspectie zijn er eind 1995 in ongeveer de helft van de grotere CAO's afspraken gemaakt over arbeidsvoorwaardelijke stimulansen. In een kwart van de nieuwe CAO's zijn afspraken over ziekteverzuim opgenomen en in de meeste worden meer algemene arbobepalingen, zoals bijvoorbeeld een contract met een arbodienst en risico-inventarisatie en -evaluatie genoemd.

Gebruik instrumenten

Door 17% van de bedrijven is in 1995 gebruik gemaakt van reïntegratie-instrumenten, zowel de wettelijke als die voor eigen rekening.

Reïntegratieplan

Reïntegratieplannen worden gemaakt in ongeveer 35% van de verzuimgevallen van langer dan 13 weken {11}⁶

Herverzekering

Kleine bedrijven hebben zich veel vaker herverzekerd voor de loondoorbetaling bij ziekte dan grote. Kleine bedrijven zijn echter minder vaak aangesloten bij een arbodienst en nemen een smaller pakket van deze diensten af dan de grotere bedrijven. Bij de kleine zelfstandige bedrijven heeft de herverzekering als hefboom gewerkt voor aansluiting bij een arbodienst. Bij de andere bedrijfstypen zijn de CAO-verplichtingen van veel groter belang.

⁶ Bij max. 1,8% van het aantal werkzame personen in loondienst is een reïntegratieplan opgesteld. Dit is ongeveer 103.000 personen. In 1995 was het aantal 13-weeks ZW-gevallen ongeveer 292.000. Overheids(bedrijven) zitten niet in het ZARA-panel. Omdat de juiste gegevens ontbreken wordt er maar van uit gegaan dat voor ambtenaren ongeveer dezelfde bevindingen zullen gelden.

Aanname zeer gering

Aanname van een arbeidsgehandicapte werknemer van buiten het bedrijf komt weinig voor: 0,04% van de werknemers heeft er te maken mee gehad (ongeveer 2300 personen). 3,6 % van alle bedrijven heeft specifieke wervingsactiviteiten ondernomen gericht op arbeidsgehandicapten; de aanmelding bij het RBA en het voorkeur geven aan een arbeidsgehandicapte bij gelijke geschiktheid waren hierbij favoriet {11}.

Daarentegen geeft meer dan de helft van de bedrijven aan een 'verlengde instroomselectie' te hanteren: tijdens de proefperiode wordt sterk gelet op verzuim. Ongeveer een kwart van de bedrijven zegt doelbewust gebruik te maken van kortdurende tijdelijke contracten in verband met mogelijk hoog ziekteverzuim.

Flexibele contracten

Minimaal 15% van de bedrijven zegt strenger te zijn gaan selecteren op verzuimrisico bij sollicitatiegesprekken en -brieven {11}.

*en selectie**Reïntegratie in CAO's*

Ten opzichte van het contractjaar 1994 zijn in 1995 in meer CAO's nieuwe of gewijzigde afspraken opgenomen met betrekking tot (re)integratie van arbeidsgehandicapten. De meeste afspraken komen neer op herplaatsing van eigen werknemers: de mogelijkheden op terugkeer zullen worden verruimd. Soms worden gerichte experimenten geïnitieerd. In een enkele CAO is sprake van een zeker recht op reïntegratie. Slechts in één geval gaat het ook om aanname van nieuwe werknemers met een arbeidshandicap. In het kader van werkgelegenheidsbevorderende maatregelen in de bouw is afgesproken dat voor 500 arbeidsgehandicapten zonder werk reïntegratie zal worden bewerkstelligd.

De beschrijving van de stand van zaken in deze paragraaf leidt tot de algemene conclusie dat vooral de verzuimbegeleiding en -controle intensiever is geworden, maar dat een meer intensieve preventieve aanpak en reïntegratie vooralsnog minder voorkomen. De geringe aanname van een arbeidsgehandicapte werknemer van buiten het bedrijf blijft een groot knelpunt.

5.5 Conclusies

In dit hoofdstuk zijn de knelpunten in de uitvoering van reïntegratieregelingen onder de loep genomen.

Nogmaals complexiteit

De complexiteit van de regelgeving die in het vorige hoofdstuk naar voren is gekomen, blijkt ook in de uitvoering en de inzet van instrumenten naar voren te komen. Naast de talloze voorwaarden die gelden voor de toepassing van instrumenten, is met name de financiering die op een onoverzichtelijke manier uit verschillende bronnen komt, hier debet aan.

De complexiteit van de regelgeving en financiering in combinatie leidt tot een financieel/administratieve bureaucratie en onduidelijkheid in de prijs-kwaliteitverhouding bij de inzet van instrumenten.

Weinig flexibiliteit

De regelingen zijn centralistisch in opzet en het instrumentarium is

- en preventie* slecht toegesneden op het stijgende aantal flexibele arbeidsverhoudingen. Er is tevens weinig ruimte voor een preventieve aanpak, zoals eveneens in vorige hoofdstukken naar voren is gekomen.
- Samenwerking moeilijk* In het algemeen blijkt een goede samenwerking tussen de verschillende instanties moeilijk te regelen; voor een deel heeft dit ook te maken met de zojuist genoemde complexiteit en financieringsstromen. Het WW- en WAO-traject zijn volledig gescheiden en er vindt nauwelijks overleg plaats tussen beide afdelingen van de uvi.
- Onderbenutting instrumenten* Al met al blijkt er een onderbenutting van de positieve prikkels als scholing voor de werknemer of werkgeversvoorzieningen.
- Toename arbo/verzuimbeleid* Uit onderzoek bij bedrijven blijkt wel een toenemende aandacht voor verzuim- en arbobeleid; reïntegratieplannen worden bij ongeveer 35% van de langdurige verzuimgevallen gemaakt. Er is sprake van een toegenomen aandacht voor reïntegratie in CAO-afspraken.
Minder aandacht is er voor preventie. De omvang van de aanname van arbeidsgehandicapten blijft daarnaast zeer gering.
- Resultaat bemiddeling?* Wat betreft de bemiddelingsactiviteiten van de uvi's worden aanvullende criteria gehanteerd, hetgeen leidt tot een inperking van de doelgroep. Ongeveer 30% van de bemiddelden komt weer aan slag; door onvoldoende informatie is de effectiviteit van deze bemiddeling en de gehanteerde instrumenten niet goed aan te geven. De cliënten zelf zijn niet onverdeeld positief over de bemiddeling en kennen aan hun eigen netwerk een groter belang toe; zij vinden ook dat de bemiddeling naar een nieuwe werkgever te laat op gang komt.

6 ONTWIKKELINGEN SAMENWERKING WERK INKOMEN (SWI)

6.1 Inleiding

Het voorgaande in deze researchnota laat zich in één zin samenvatten: al decennia lang is de (re)ïntegratie van arbeidsgehandicapten een moeizame zaak.

Twee soorten schaarste

Er is sprake van twee soorten schaarsteverdeling: het schaarse geschikte werk moet met schaarse middelen bereikbaar gemaakt worden voor veel werkzoekenden met een arbeidshandicap. Mede naar aanleiding van de Parlementaire Enquêtecommissie is het besef gegroeid dat deze middelen niet doelmatig worden ingezet. En dit geldt niet alleen ten aanzien van WAO-ers, maar ook van WW-ers en mensen met een bijstandsuitkering met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Mede onder invloed van het gewijzigde arbeidsongeschiktheids criterium is duidelijk geworden dat gezondheidsbeperkingen ook bij die groepen een rol spelen.

Samenwerking Werk Inkomen

In verband hiermee is in 1995 een grote omslag in gang gezet, waarbij gemeenten, arbeidsvoorziening en uitvoeringsinstellingen in de sociale zekerheid meer met elkaar gaan samenwerken. In september 1995 ondertekenden het CBA, het Tica en de VNG de veranderingsopdracht van het Ministerie van SZW. Om de veranderingen daadwerkelijk tot stand te brengen en te coördineren richtten deze instanties de Regiegroep Samenwerking Werk en Inkomen (SWI) op. De Regiegroep besloot op korte termijn de uiteenlopende samenwerkingsinitiatieven en plannen te inventariseren en de betrokkenen in de regio aan te zetten tot indienen van plannen van aanpak. In een startdocument werd een handvat geboden voor overleg tussen de drie samenwerkingspartners, op bestuurlijk en uitvoerend niveau; tevens werden landelijke beleidskaders en randvoorwaarden gegeven. In dit hoofdstuk wordt nu de huidige stand van zaken gegeven van het SWI-proces (januari 1997).

Regiegroep, 3 projectgroepen

Door middel van drie landelijke projectteams wordt dit proces ondersteund en inmiddels zijn er een aantal werkdocumenten verschenen.

12 voorbeeldprojecten

In essentie probeert men te komen tot een 'aangestuurde' bottom up benadering, waarbij er in vele projecten met verschillende aan de regio aangepaste samenwerkingsmodellen geëxperimenteerd kan worden. De Regiegroep heeft tot de zomer van 1996 een 50-tal samenwerkingsplannen ontvangen; 12 samenwerkingsverbanden zijn als voorbeeldproject aangemerkt.

Dit alles heeft geresulteerd in verschillende modellen en in een consensus over de inhoud van basisbegrippen en activiteiten. Het hoofddoel is voor de klant duidelijkheid te scheppen en de dienstverlening doelmatiger te maken. Bij de beoogde vernieuwing van het reïntegratie-instrumentarium zal met deze recente ontwikkelingen rekening moeten houden.

Gemeenschappelijke intake

Kern van het model is een gemeenschappelijke eerste intake van de werkloze of de met werkloosheid bedreigde klant, de diagnose van zijn mogelijkheden en het opstellen van een plan van aanpak.

Het werkmodel komt in de volgende paragraaf van deze researchnota aan bod. In paragraaf 6.3 wordt aandacht besteed aan de voorwaarden die voor een goede voortgang van het proces (nog) vervuld moeten worden. In paragraaf 6.4 staan enige knelpunten die in de praktijk gebleken zijn. Gebruik is gemaakt van de documenten {13,15,19,29,34,35}. Voor de researchnota is geprobeerd een bondige samenvatting te geven van de stand van zaken. Voor gedetailleerde informatie van soms zeer technische aard wordt verwezen naar de betreffende documenten. De aard van de informatie is een mengeling van ervaringsfeiten van direct betrokkenen en beredeneerde standpunten van de Regiegroep en de werkgroepen. Bijgevolg is een en ander zeker vatbaar voor discussie.

Het spreekt vanzelf dat menig organisatorisch knelpunt dat in de voorgaande hoofdstukken naar voren is gekomen ook hier weer aan de orde komt, het accent ligt echter op de door de Regiegroep voorgestane oplossingen.

6.2 Intake en aanbodanalyse

De volledige lijst van begrippen van activiteiten staat in tabel 6.1.

4 fasen model

Het komt erop neer dat met behulp van een uniform gehanteerd vierfasenmodel de afstand tot de arbeidsmarkt wordt geobjectiveerd, waarna op basis van een trajectplan voor degenen die extra ondersteuning behoeven, de arbeidsmarktpositie kan worden versterkt en de persoon vervolgens kan worden bemiddeld naar een concrete vacature. Het gezamenlijke trajectplan krijgt een centrale plaats in het proces, waarbij tijdig de expertise van uvi en arbeidsvoorziening moet worden ingebracht.

Het voornemen bestaat om voor de Sociale Werkvoorziening onafhankelijke indicatiecommissies in te stellen. Ten aanzien van de klanten, die als fase 4 zijn aangemerkt, dient er wel een koppeling tot stand gebracht te worden. Uitgaande van het wetsvoorstel Wet Inschakeling Werkzoekenden zal er ook tussen de uvi's en gemeenten behoefte bestaan aan middelencoördinatie.

Tabel 6.1 Hoofdpunten Intake en Aanbodanalyse

<p>1. <i>Vierfasenmodel</i> Er wordt gewerkt met een uniform vierfasenmodel om te beoordelen wat de iemands afstand tot de arbeidsmarkt is.</p> <ul style="list-style-type: none"> o Klanten in fase 1 zijn direct bemiddelbaar. o Klanten in fase 2 kunnen na inzet van de juiste instrumenten binnen een jaar bemiddelbaar worden geacht. o Klanten in fase 3 hebben een traject van meer dan een jaar nodig, voordat ze bemiddelbaar op de arbeidsmarkt zijn. o Voor klanten uit fase 4 moeten instrumenten ingezet worden om in de persoon gelegen problemen op te lossen; toegang tot de arbeidsmarkt is geen directe doelstelling. Voor deze klanten kunnen er wel vormen van structureel additioneel werk beschikbaar zijn. <p>2. <i>Administratieve intake</i> De klant wordt als werkzoekende geregistreerd, er wordt een globale fasenindeling gemaakt, de arbeidsplicht wordt vastgesteld en informatie wordt bij de uvi opgevraagd wat betreft het arbeidsongeschiktheidsverleden. Een onderdeel hiervan is het <i>reïntegratie-advies</i> met betrekking tot het vervolg van de loopbaan dat de uvi opgesteld dient te hebben vooraf aan de inschakeling van een bemiddelende instantie.</p> <p>3. <i>Criteria voor fasenindeling</i> Minimaal de volgende 10 criteria moeten worden toegepast bij de fasenindeling: opleiding, werkervaring, leeftijd, duur van de werkloosheid, sociale redzaamheid, motivatie/flexibiliteit, mobiliteit, beroep van inschrijving, belemmeringen voor de aanvaarding van werk en tot slot de regionale situatie op de arbeidsmarkt. Bij arbeidsgehandicapten met gezondheidsbeperkingen dient expliciet gelet te worden op de belastbaarheid. Binnen het vierfasenmodel worden zij ingedeeld in categorie A, B of C, afhankelijk van de ernst van hun beperkingen.</p> <ul style="list-style-type: none"> A betekent inzet van medisch-arbeidskundige ondersteuning op consultbasis B betekent inzet van medisch-arbeidskundige ondersteuning bij beslissingen C betekent inzet van medisch-arbeidskundige begeleiding bij het traject. <p>4. <i>Indeling is maatwerk</i> De professionals op de werkvloer zijn primair verantwoordelijk voor de indeling. Samenwerkingspartners bereiken overeenstemming over de normen en (controleerbare) criteria. Controleerbaarheid heeft bij objectieve criteria rechtstreeks betrekking op toetsbaarheid en bij subjectieve criteria op de intersubjectiviteit in de beoordeling van professionals van arbeidsvoorziening, gemeenten en uvi's. Er moet via de ontwikkeling van ondersteuningsinstrumenten of -systemen uiteindelijk gekomen worden tot één breed gedragen systeem.</p> <p>5. <i>Kwalificerende intake</i> Uitgaande van de globale fasenindeling worden de hoofdlijnen van de noodzakelijke dienstverlening bepaald en een voorstel gedaan over het al dan niet in traject nemen van de klant. Bij de uvi is dit voorstel het reïntegratie-advies.</p> <p>6. <i>Trajectplan</i> Dit is de stapsgewijze, planmatige beschrijving van de dienstverlening die een klant nodig heeft om een concurrerende positie op de arbeidsmarkt te gaan innemen. Het trajectplan wordt opgesteld op basis van de kwalificerende intake c.q. het reïntegratie-advies, waarin de inschatting van de afstand tot de arbeidsmarkt verwerkt is.</p> <p>7. <i>De arbeidsbemiddeling</i> bestaat vervolgens uit enerzijds de <i>aanbodversterking of toeleiding</i> (de dienstverlening/activiteiten die de klant arbeidsmarktrijp maken) en anderzijds de <i>directe bemiddeling of matching/plaatsing</i> (het zoeken van concrete geschikte vacatures).</p> <p>8. <i>Herplaatsing</i> zijn alle activiteiten die betrekking hebben op de begeleiding naar de eigen werkgever in zowel het oude werk als nieuwe werkzaamheden.</p> <p>9. Naast de genoemde dienstverlening van aanbodversterking en bemiddeling, die indien gewenst kan worden uitbesteed c.q. ingekocht, hebben de uitkerende instanties de verantwoordelijkheid voor de <i>activering en controle</i> (het stimuleren van actief zoekgedrag en de controle daarop) en wat de arbeidsgehandicapte betreft de verantwoordelijkheid voor de beoordeling van de reïntegratie-inspanning van de werkgever en werknemer, de herplaatsing en de arbeidsongeschiktheidsbeoordeling.</p>

6.3 Voorwaarden voor effectieve samenwerking

De Regiegroep SWI heeft ten behoeve van de voorbeeldprojecten voorwaarden voor de regionale samenwerking geformuleerd. De belangrijkste zijn de volgende {36}.

Jaarlijks uitstrooiplan Lisv

1. Ten gevolge van de OSV 1997 wordt het Lisv als opvolger van de bedrijfsverenigingen ook verantwoordelijk voor de WAGW-doelgroep en de reïntegratie van deze groep; jaarlijks zou het Lisv daarom een uitstrooiplan moeten opstellen en verslag doen van de resultaten. Voor de moeilijk plaatsbaren dient bemiddeling te

- worden ingekocht. Omdat de samenwerking voor WW- en ABW-klanten zoveel mogelijk hetzelfde dient te zijn als de samenwerking voor gedeeltelijk arbeidsgeschikten⁷, zou afgesproken moeten worden dat de eerste drie jaar de uitvoering van de trajectplannen verplicht wordt opgedragen aan Arbeidsvoorziening.
- Wederzijdse mandatering* 2. Het kan gewenst zijn over te gaan tot vormen van wederzijdse mandatering bij de toepassing van sociale verzekeringsinstrumenten gericht op reïntegratie en arbeidsvoorziening-instrumenten. Ook tussen de uvi's onderling is deze mandatering gewenst bij de inzet van sv-instrumenten.
- Informatie-uitwisseling* 3. Structurele uitwisseling van informatie met betrekking tot arbeidsmarkt en vacatures is noodzakelijk. Regionale en sectorale analyses moeten daarbij mogelijk zijn.
- Inkoopmodel* 4. Het inkoopmodel - bedoeld als middel om door meer marktwerking tussen uitkerende en bemiddelende instanties het uitstroombesluit te verbeteren - stimuleert het kostenbewustzijn. Opdrachtverleners denken na over prioriteiten en er is een disciplinair effect. Opdrachtgever zijn de uvi en de gemeentelijke sociale dienst, opdrachtnemer is arbeidsvoorziening.
- Middelen-coördinatie* 5. De werkingsfeer van de middelen-coördinatie dient toegespitst te worden op de uitkeringsgerechtigden in fase 2 en 3. Op het niveau van de (regionale) samenwerking dient men precies te weten hoe groot de financiële ruimte is. Die ruimte zal op centrale (Ministerie van SZW, CBA en Lisv) en lokale (gemeentelijke) beleidsniveaus precies moeten worden aangegeven. In elk SWI-verband moeten er dan afspraken worden vastgelegd over de aard van de te leveren diensten/producten, de tarieven van deze diensten/producten en het aantal en de kwaliteitsnormen van deze diensten/producten.
- Optimale infrastructuur* 6. Er wordt gezocht naar vormen van samenwerking waarbij bereikbaarheid voor de klant gecombineerd wordt met een bedrijfseconomisch optimale infrastructuur van 'front-offices', telewerkende specialisten, lokale dan wel regionale steunpunten en 'back-offices' op het gebied van arbeidstoeleiding en uitkeringsverstrekking.

De Regiegroep stelt dat er zich een oplossingsrichting aftekent waarin men de voordelen van een goed geoutilleerde en uitgebreide voorziening voor werk en inkomen, waar alle partijen aanwezig zijn, combineert met een eenvoudiger voorziening op kleinschaliger niveau; hier vindt de administratieve intake inclusief de globale fasenindeling plaats. Hierbij wordt in sommige gevallen gekozen voor één loket met meerdere meldpunten, in andere gevallen voor één dossier. In feite is er dan geen sprake meer van of één lokatie of één loket enzovoort, maar van een rationeel verantwoorde toepassing van diverse modaliteiten tegelijkertijd. De Regiegroep

⁷ In de SWI-documenten wordt steeds gesproken van gedeeltelijk arbeidsgeschikten. De WAGW-bemiddelingspopulatie is echter omvangrijker dan de mensen met een gedeeltelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering.

wil kijken naar functionaliteiten: welke functies zijn voor de klant op een bepaalde plaats beschikbaar. Uitgangspunt blijft wel dat de uitkeringsgerechtigde (werkzoekende) klant in een eerste-lijnsvoorziening dicht bij huis terecht moet kunnen bij één front-office van de drie samenwerkende partijen (sociale dienst, uvi en arbeidsvoorziening). Achterliggende (tweede-lijns)functionaliteiten zullen op grotere schaal gerealiseerd moeten worden.

6.4 Ervaren knelpunten in enkele SWI-projecten

Van enkele projecten die vroeg begonnen zijn, zijn al enkele evaluatiegegevens bekend. Volgens {29} zijn er in de praktijk van de samenwerkingspilots nog de nodige knelpunten.

Definitie van resultaat

Een knelpunt is de geringe flexibiliteit in het resultaat dat contractueel wordt afgesproken. In die afspraak kunnen twee hoofdvormen worden aangegeven: een reguliere arbeidsplaats en zelfstandige beroepsuitoefening. Toch kan het vervullen van een werkervaringsplaats als een Melkert II baan of uitzendwerk ook als verbetering van de arbeidsmarktpositie worden gezien en dus als een positief resultaat.

Ondernemingsrisico

Een tweede knelpunt is het afdekken van het ondernemingsrisico. Arbeidsvoorziening moet gezien het ondernemingsrisico dat zij in het kader van de contractfinanciering draagt, de slaagkans van ieder traject nauwgezet beoordelen. Dit belang kan strijdig zijn met dat van de uvi, die gehouden is voor alle cliënten (fase 1, 2, 3 en 4) uitstroombevorderende maatregelen te nemen. Zolang beide partijen geen gezamenlijk uitgangspunten formuleren met betrekking tot de subjectieve elementen (motivatie) in de fasenindeling en tot de functieduiding door de arbeidsdeskundige blijven dit kritieke onderdelen in het samenwerkingsproces.

Mogelijke concurrentie

Een derde knelpunt is de verscherpte concurrentieverhouding tussen de arbeidsconsulent en arbeidsdeskundige, terwijl zij beiden de spil zijn in hun organisaties voor een goede contractuitvoering. Deze verscherpte concurrentie heeft meerdere oorzaken. Beide soorten functies staan onder druk enerzijds door discussies over de professie, positie en baan zekerheid van de arbeidsdeskundige en anderzijds door de afhankelijke positie van arbeidsvoorziening ten gevolge van de snelle introductie van de inkoopfinanciering en gelijktijdige bezuinigingen. In feite is dit een gelijksoortige problematiek als eerder signaleerd is ten aanzien van de reorganisaties bij de GMD en uvi's, waarbij de kwaliteit van werken onder druk is komen te staan {36}.

Inkoopfinanciering

Tenslotte is volgens {29} het idee van inkoopfinanciering zelf problematisch. De inkoopfinanciering is ingevoerd omdat de politiek marktwerking in de sociale zekerheid wil versterken. De uvi's kopen op contractbasis diensten en producten (tot op heden niet de totale bemiddeling) bij aanbiedende organisaties, waaronder

arbeidsvoorziening, GAK-AI en andere organisaties, zoals uitzendbureaus. Inkoopfinanciering is echter gebaseerd op de veronderstelde gelijkwaardigheid van de marktpartijen en van inzicht in de prijs-kwaliteitverhouding van de producten. Hiervan is vooralsnog echter geen sprake gezien het verschil in achtergrond, expertise en werkwijze van de aanbiedende organisaties. Er is ook onvoldoende informatie wat betreft kostenstructuur en een adequaat financieel-administratief werkmodel ontbreekt.

6.5 Conclusies

De laatste jaren is het besef gegroeid dat de middelen voor reïntegratie niet doelmatig worden ingezet en dat zowel geldt voor de groep arbeidsgehandicapten als andere groepen langdurig werklozen, waarbij er een overlap is tussen genoemde groepen. Dit ondanks het feit dat harde gegevens over de doelmatigheid van de inzet van reïntegratie-instrumenten ontbreken, zoals eerder in deze researchnota is aangegeven.

In verband hiermee zijn er sinds 1995 onder aansturing door de Regiegroep SWI vele samenwerkingsprojecten aan de gang.

Hoewel er al veel werk verzet is in deze SWI-projecten, blijkt uit het voorgaande dat een aantal kernproblemen moeilijk oplosbaar is. Dit laat onverlet de positieve ervaringen die men in sommige projecten heeft opgedaan.

Fasenindeling basis

Het eerste probleem betreft het ontwerp van een ondersteuningsinstrument ten behoeve van de fasenindeling die door alle betrokkenen gebruikt kan worden en recht doet aan de 10 genoemde criteria en de regionale arbeidsmarktsituatie. De Regiegroep SWI lijkt hieromtrent optimistisch; twee instrumenten in ontwikkeling zouden veelbelovend zijn.

Een betrouwbaar en valide fasenindeling is van het grootste belang voor de effectieve en efficiënte inzet van instrumenten en de helderheid van het inkoop-model. Er is daarmee een relatie tussen fasenindeling en financiering. Er zou ruimte kunnen ontstaan voor een 'calculerende' fasenindeling door instanties met het oog op verminderen van het ondernemingsrisico.

Inzicht kostenstructuur

Het tweede probleem betreft de moeilijkheid te komen tot een inzichtelijke kostenstructuur op organisatie en productniveau en de resultaatverplichtingen. Ook dit zijn noodzakelijke voorwaarden voor inkoopfinanciering. Uit het voorgaande hoofdstuk is al gebleken hoe moeilijk het is goede informatie beschikbaar te krijgen met betrekking tot de kosten en de inzet van reïntegratie-instrumenten.

Verdelingsvraagstuk

Het derde probleem betreft het feit dat landelijke omvangrijke financieringstromen met elk hun bestuurlijke toezicht regionaal dienen samen te komen en (objectief) verdeeld dienen te worden over instanties en doelgroepen. Dit lijkt strijdig met het uitgangspunt om tot meer marktwerking te komen, hetgeen juist

onderlinge concurrentie (ook tussen de uvi's onderling) betekent. Touwtrekken om budgetten blijft tot de mogelijkheden behoren.

Daarnaast bestaat er voor een bepaalde tijd nog een verplichte winkelnering bij arbeidsvoorziening.

Tenslotte mag een versterkte marktwerking er niet toe leiden dat de samenwerking tussen de arbeidsconsulenten van arbeidsvoorziening en de arbeidsdeskundige van de uvi bemoeilijkt wordt; beide functies staan onder druk. Het is dan ook met reden dat de Regiegroep een opdracht heeft geformuleerd rond 'opleiden voor samenwerken'.

7 SLOTBESCHOUWING

Inleiding

In deze researchnota wordt ter voorbereiding op het wetsvoorstel 'Reïntegratie' een overzicht gegeven van hetgeen bekend is over de effectiviteit van de reïntegratie-instrumenten die ingezet kunnen worden om de arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten te vergroten. Hierbij is aandacht besteed aan de doelgroepen, waarvoor deze instrumenten bestemd zijn en de knelpunten in de uitvoering.

Reïntegratie is een complex fenomeen: naast de werknemer en werkgever kunnen er verschillende instanties bij betrokken zijn: arbo dienst, uitvoeringsinstelling, arbeidsbureau, gemeentelijke sociale dienst. Een succesvolle (her)intrede hangt dan ook van vele factoren af en de belangrijkste manier om weer aan het werk te komen is nog steeds via het eigen informele netwerk.

De wetgever heeft geprobeerd deze complexe werkelijkheid met complexe regelgeving te lijf te gaan; regelgeving ook die de laatste jaren snel is geëvolueerd. Hierdoor is de instellingen weinig tijd gegund voor het veranderen en soepel laten verlopen van hun organisatie. Bovendien bestaat over belangrijke aspecten van de inrichting van de sociale zekerheid nog onzekerheid, omdat de politieke besluitvorming nog niet is afgerond. Door deze veranderingen zijn onderzoeks- of evaluatiegegevens op het gebied van reïntegratie snel achterhaald. En juist evaluatie is iets wat herhaaldelijk en soms op korte termijn door de politiek gevraagd wordt. Ook is evaluatie van afzonderlijke regelingen in de praktijk zeer moeilijk. Door de relatief snelle opeenvolging van de invoering van deze regelingen en de gelijktijdige organisatorische veranderingen in de uitvoering kunnen effecten niet gemakkelijk aan een individuele regeling worden toegeschreven. Bovendien ontbreekt nog vaak betrouwbare informatie op geaggregeerd niveau.

Ondanks deze relativerende opmerkingen zijn de bevindingen in deze researchnota uit verschillende bronnen tamelijk consistent en zij vormen dan ook de basis voor deze slotbeschouwing, die rond een zestal thema's is opgebouwd.

1 De doelgroep arbeidsgehandicapten

Zowel vanuit theoretisch gezichtspunt als vanuit de praktijk en de politiek lijkt er consensus te bestaan over de definitie van mensen met een arbeidshandicap:

Arbeidsgehandicapten zijn werknemers of werklozen die door een aandoening of beperking belemmeringen ondervinden bij het behouden of verwerven van werk en derhalve bij de normale rolvulling in de arbeid (normaal, gezien leeftijd, sexe en sociaal-culturele achtergrond).

De praktische uitwerking van de wetgever van de omschrijving van de groep arbeidsgehandicapten is sterk geënt op de WAO-regelingen en op de WAGW. Dit heeft een aantal consequenties.

WAGW-populatie restrictief

De omschrijving van de WAGW-populatie is oorspronkelijk ingegeven door de beoogde quotumregeling: arbeidsgehandicapte werknemers moeten objectief geteld kunnen worden. Tevens diende de omschrijving restrictief opgesteld te worden om te voorkomen dat de werkgever te gemakkelijk aan zijn verplichting kon voldoen, waardoor zwaardere arbeidsgehandicapten in hun mogelijkheden benadeeld zouden worden.

Veranderd perspectief

In de loop der tijd is de WAGW-populatie echter steeds meer opgevat als de groep arbeidsgehandicapten die in aanmerking komt voor reïntegratie-instrumenten, een wezenlijk andere doelstelling als het voldoen aan een quotumverplichting door een werkgever. Maar desondanks en ondanks een getalsmatig geringe uitbreiding van de WAGW-populatie in de afgelopen jaren, is het restrictieve karakter gebleven: in het algemeen komt men in aanmerking voor reïntegratie-ondersteuning als men reeds ondersteuning of een uitkering heeft (gehad). Weliswaar is door Regeling van de WAGW-bemiddelingspopulatie in december 1995 de doelgroep arbeidsgehandicapten aanzienlijk uitgebreid, maar dit betreft arbeidsgehandicapten die (merendeels) buiten het arbeidsproces staan.

In de Wet Pemba wordt onder meer premiekwijtschelding geregeld voor werkgevers die een arbeidsgehandicapte in dienst hebben. Hier doet zich in feite hetzelfde probleem voor als bij de vroegere quotumregeling: de regeling verliest aan betekenis, wanneer zij te ruimhartig zou worden toegepast. In de toelichting bij het voorgenomen Koninklijk Besluit van november 1996 ter omschrijving van de WAGW-populatie na het ingaan van de Wet Pemba, wordt daarnaast de restrictieve invalshoek nog als volgt gemotiveerd: 'Niet onder de regeling vallen dus werknemers die een aandoening hebben die niet tot een uitkering of voorziening hebben geleid, aangezien het niet mogelijk is gebleken een objectieve omschrijving te geven van het soort aandoeningen dat voor de wet mee zou mogen tellen'.

Weinig preventie

Hoewel deze restricties en het centraal stellen van de WAO bij de definiëring van arbeidsgehandicapten begrijpelijk zijn, kleeft er een onmiskenbaar nadeel aan: preventie van uitval speelt een ondergeschikte rol bij de inzet van reïntegratie-instrumenten. Dit terwijl uit onderzoek blijkt dat er een omvangrijke groep werknemers is met chronische gezondheidsproblemen, die op kortere of langere termijn het risico loopt buiten het arbeidsproces te geraken.

Daarnaast is in deze researchnota gebleken dat er sprake is van een duidelijke onderbenutting van reïntegratie-instrumenten.

Beperkte en brede definitie

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat het wenselijk kan zijn de wettelijke WAGW-populatie op twee manieren te definiëren: een beperkte definitie ten aanzien van de regelingen die dit vereisen, zoals premiekwijtschelding of overname loondoorbetalingsplicht;

een ruimere definitie ten aanzien van de inzet van reïntegratie-instrumenten, zeker als deze een preventieve werking kunnen hebben.

2 Aard van de instrumenten

Nadruk verplichtingen

Met de reeds geconstateerde geringe aandacht voor preventie hangt samen dat er in het eerste ziektejaar of bij herhaald minder langdurig verzuim praktisch geen 'positieve prikkel'-instrumenten beschikbaar zijn. De nadruk ligt op verplichtingen en mogelijke sancties. Conform de Arbowet, de wet TZ/Arbo en Wulbz geldt de eigen verantwoordelijkheid van werkgever (en werknemer). Dit is analoog aan de redenering dat men een automobilist niet moet belonen voor het stoppen bij rood licht. Gezien de complexiteit van het reïntegratieproces is dit echter een te simpele analogie.

Meer flexibel

Vanwege ook de grote maatschappelijke winst wanneer werkgever en werknemer hun uiterste best doen om van het behoud van de arbeidsrelatie bij gezondheidsproblemen een succes te maken, zou een meer flexibele ondersteuning op zijn plaats zijn.

Minder voorwaarden

In dit verband moet ook geconstateerd worden dat bij meerdere instrumenten beperkende voorwaarden voor toepassing meer op de voorgrond staan dan de 'verlokkende'.

Concurrentievervalsing

Zo geldt om onduidelijke redenen art. 29b ZW (overname loon- doorbetalingsplicht bij ziekte) voor drie jaar. Deze regeling komt tegemoet aan de vrees van de werkgever voor een hoger verzuimrisico van een (gedeeltelijk) WAO-er met een chronische aandoening. Mocht dit bij een individuele werknemer inderdaad zo uitpakken, dan zal dit hogere verzuimrisico na drie jaar echter niet minder zijn.

Concurrentievervalsing

Een goed voorbeeld van veel voorwaarden is ook het aantal rond de vergoeding van werkgeversvoorzieningen: een drempelbedrag, in principe geen bedrag ineens, aantoonbare kostprijsverhoging, geen modernisering van productiemiddelen, er mag geen concurrentievervalsing optreden. Het kan dan ook geen verbazing wekken dat er in 1996 slechts 660 voorzieningen zijn verstrekt en dat uit onderzoek {23,26} blijkt dat bedrijven de financiering van voorzieningen zelf regelen.

Concurrentievervalsing

Ook bij de scholingsinstrumenten worden veel beperkende voorwaarden gesteld.

Concurrentievervalsing

Het thema concurrentievervalsing dat hier aan bod komt is een ingewikkeld vraagstuk. De beperkende voorwaarden zijn erop gericht alleen een vergoeding te geven aan een werkgever als deze aantoonbaar (productiviteits)schade lijdt bij het in dienst nemen of houden van een arbeidsgehandicapte werknemer. Dit om oneigenlijk gebruik te voorkomen. Bij de premiedifferentiatie in de WAO, bij particuliere verzekeringen tegen ziekterisico's en bij de premiekwijtschelding in de Wet Pemba is er echter geen rechtstreeks verband tussen de financiële tegemoetkoming en aantoonbaar nadeel voor de werkgever. Tevens is het productiviteitsverlies vaak moeilijk te kwantificeren.

Het lijkt ook een terechte vraag waarom een werkgever die een positieve maatschappelijke bijdrage levert (deels financieel) door het in dienst houden of nemen van een arbeidsgehandicapte hierdoor geen concurrentie voordeel mag hebben op collega's die een dergelijke bijdrage niet leveren.

Vaak wordt in dit kader als argument aangevoerd dat de collectieve fondsen logischerwijze zuinig moeten zijn met gemeenschapsgeld. Ten aanzien van het uitkeringsvolume is hier veel voor te zeggen, voor investeringen in reïntegratie die voor een deel productieve investeringen zijn, lijkt dit minder het geval.

3 Instrumenten niet toegesneden op werkaanpassingen

Stimuleren werkaanpassing

Geconstateerd kan ook worden dat het aanpassen van werk geen centraal concept is bij het ontwerp en de toepassingsregels van de incentive-instrumenten. Arbodiensten spelen bij de inzet van instrumenten een geringe rol. Mensen met een arbeidshandicap tengevolge van langdurige gezondheidsproblemen hebben vaak ook een langdurige verminderde belastbaarheid en mogelijk een geringere productiviteit, die slechts met de goede werkaanpassingen of ander werk met aanpassingen te compenseren is. Het risico op hernieuwde uitval wordt hierdoor geminimaliseerd. Onder werkaanpassingen moeten alle aanpassingen worden verstaan van arbeidsinhoud (takenpakket, werkwijze), organisatie (tempo, assistentie), voorwaarden (werk- en rusttijden), arbeidsomstandigheden (toegankelijkheid, ergonomie) en kwalificatieverbetering van de werknemer (scholing, begeleiding).

Niet-materiele aanpassingen

De drie eerstgenoemde blijken in de praktijk het meest voor te komen. Zij kunnen sterk ingrijpen in de organisatie van productie of dienstverlening; van een arbeidsorganisatie wordt dan het nodige gevraagd⁸. De noodzakelijke voorzieningen en compensatiemaatregelen omvatten dus meer dan materiële voorzieningen alleen. Zo blijkt uit onderzoek {23} dat van de werknemers die na drie maanden of langer verzuim in het eigen werk hervatten, slechts 10% het eigen werk weer kon doen zonder - weliswaar vaak tijdelijke - aanpassingen. Ook uit andere bron wordt bevestigd dat het om grote aantallen gaat: in 1993 is werkaanpassing in het kader van art. 30 ZW door het GAK 110.000 maal toegepast. Juist de belemmeringen bij reïntegratie hebben te maken met de belemmeringen om werkaanpassingen te realiseren: hoge kosten, hoge werkdruk, het niet inpasbaar zijn van andere werktijden in het rooster, een te beperkt takenpakket in een functie en een onvoldoende acceptatie van werkaanpassingen door de werknemer {23}. In een enquête onder 100 bedrijven blijkt dat het merendeel van de werkaanpassingen betrekking heeft op verlaging van

⁸ Overigens blijkt uit praktijkcasussen dat een professionele arbeidsdeskundige naar aanleiding van werkaanpassingen voor de arbeidsgehandicapte, adviezen geeft over de organisatie van de afdeling, waar ook collega's en de werkgever van profiteren en waarbij soms de mogelijkheid bestaat een baan te creëren.

productienormen, voor ongeveer de helft structureel van aard; bij nieuw aangenomen arbeidsgehandicapte werknemers heeft zelfs driekwart een structurele werkaanpassing nodig {28}. Uit een groot representatief onderzoek onder WAO-toetreders in 1990 is gebleken dat bij 56% van de WAO-ers die (weer) betaald werk hadden, de werksituatie was aangepast {37}. Een derde van de WAO-toetreders gaf daarnaast aan dat zij nog aan het werk zouden zijn geweest als het werk was aangepast of als zij naar ander werk zouden zijn gegaan {17}. Het is te verwachten dat in de nabije toekomst het aantal personen dat alleen met een werkaanpassing aan het werk kan blijven zal toenemen door de vergrijzende beroepsbevolking en het verdwijnen van VUT-regelingen in combinatie met toenemende taakeisen vooral op mentaal gebied. Een weer toenemend aantal WAO-ers is een zeer reële dreiging {38}.

Gezien het bovenstaande lijkt het gewenst dat nieuwe wettelijke regelingen en instrumenten het aanpassen van werk voldoende kunnen faciliteren om de deelname van arbeidsgehandicapten aan het arbeidsproces te bevorderen.

4 Complexiteit regelgeving en financiering

Het aantal instrumenten is aanzienlijk, maar het aantal uitvoeringsregels is nog zeer veel groter. Dit heeft te maken met de reeds genoemde beperkende voorwaarden en specifieke doelgroepen en met de gelaagdheid die in de loop der tijd ontstaan is: een uitgroei met nieuwe regelingen, doelgroepen op deelterreinen en amendementen op voorgaande regelingen. Hoe logisch ook wanneer men dit per regeling bekijkt, over het geheel betekent het een grote werkbelasting voor de uitvoerders, hoge uitvoeringskosten en onduidelijkheid voor de klant. Ook de financiering die op een onoverzichtelijke manier uit verschillende bronnen komt is hier debet aan. De complexiteit van de regelgeving in combinatie met de complexe financiering leidt tot een financieel/administratieve bureaucratie en onduidelijkheid in de prijs-kwaliteitverhouding bij de inzet van instrumenten.

Dit probleem wordt nog versterkt omdat de vraag naar de effectiviteit en doelmatigheid van instrumenten in principe moeilijk te beantwoorden is; het resultaat (verbetering van de arbeidsmarktpositie) is niet eenduidig aan de inzet van een instrument toe te schrijven. Tevens spelen bij de inzet van met name arbeidsbemiddelingsinstrumenten subjectieve factoren een rol bij de beoordeling van de afstand tot de arbeidsmarkt.

Ten aanzien van de controle op de doelmatigheid van de inzet van middelen blijft er voorlopig dan weinig anders over dan een controle op de naleving van de uitvoeringsregels. Op uitvoeringsniveau kan dit verstarring in de hand werken.

De constatering van het Ctsv dat onvoldoende managementinformatie voorhanden is {22}, betreft dus niet slechts een technisch probleem, maar is inherent aan de complexe organisatie.

Onduidelijkheid voor klant

Bureaucratie

Controle moeilijk

Bestuurlijke verhouding

van de inzet van reïntegratie-instrumenten. Ook bij de projecten Samenwerking Werk Inkomen (SWI) komt dit probleem weer naar voren. Onder de huidige bestuurlijke verhoudingen is een heldere financiering van reïntegratie-instrumenten voor enerzijds arbeidsgehandicapten met een baan en anderzijds werkzoekende WAO-, WW-, en bijstandsgerechtigden niet eenvoudig.

In de praktijk blijkt de nog relatief simpele overdracht van de klant van de ene uvi naar de andere, omdat er in een andere bedrijfstak meer reïntegratiemogelijkheden zijn, al problematisch {27}.

5 Onvoldoende aandacht voor de vraagkant arbeidsmarkt

Uit het voorgaande wordt tevens duidelijk dat het snel reageren op de omstandigheden van de individuele cliënt en de vacature onvoldoende mogelijk is. Dit ondanks het feit dat de bedrijfsverenigingen soms een bepaalde mate van beleidsvrijheid hebben. Deze constatering bevestigt dat bij de reïntegratieregelingen de aandacht voor de vraagkant van de arbeidsmarkt onderontwikkeld is.

*Vraagkant arbeidsmarkt
snel, flexibel noodzaak*

Een werkgever die een vacature te vervullen heeft, wil dit snel geregeld hebben. En wanneer er bij de functie dan ook nog werk-aanpassingen nodig zijn, dan is duidelijk dat de bemiddelingsinstantie (en de werknemer!) snel en professioneel moeten kunnen handelen om de werkgever over de streep te trekken. Ook andere voorbeelden wijzen erop dat de vraagkant van de arbeidsmarkt onvoldoende tot zijn recht komt. Zo is een proeftijd of proefplaatsing c.q. het opdoen van werkervaring onmogelijk voor degenen die na een ziektejaar minder dan 15% arbeidsongeschikt verklaard zijn. Uit het verleden blijkt dat werkgevers hier zeker behoefte aan hebben, terwijl ook uit onderzoek blijkt dat deze groep minder dan 15% arbeidsongeschikt verklaarden wat gezondheidsklachten betreft niet zoveel verschilt van de gedeeltelijk arbeidsongeschikt verklaarde personen.

Een ander voorbeeld is dat een werkgever binnen de termijn van twee maanden een aanvraag voor een voorziening of loonkosten-subsidie gedaan moet hebben, ook als hij - zoals vaak voorkomt - een proeftijd van drie maanden met de werknemer heeft afgesproken.

Bij flexibele arbeidscontracten zouden de regelingen eveneens te kortschieten.

Scholingsfondsen

Daarnaast is het zo dat de relatief omvangrijke scholingsfondsen in bedrijfstakken, een belangrijk arbeidsmarkt-instrument, tot op heden weinig aandacht aan de groep arbeidsgehandicapten besteden.

*Arbeidsmarktproblematiek***6 Reïntegratie betreft een omvangrijke groep**

Uit een vergelijking van de omvang van de groep arbeidsgehandicapten met andere relevante groepen op de arbeidsmarkt kan worden afgeleid, dat de problemen op de arbeidsmarkt een veel breder karakter hebben en dat er ook een overlap is tussen genoemde groepen. Toch is het een breed gedragen opvatting in de maatschappij en politiek dat ziekte een zodanig belangrijke

LIJST VAN AFKORTINGEN

AAf	Algemeen Arbeidsongeschiktheidsfonds
AAW	Algemene Arbeidsongeschiktheidswet
Abp	Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds
ABW	Algemene Bijstandswet
Amber	Wet afschaffing malus en bevordering reïntegratie
Aof	Arbeidsongeschiktheidsfonds
Arbo-wet	Arbeidsomstandighedenwet
AWB	Algemene Wet Bestuursrecht
AWF	Algemeen Werkloosheidsfonds
BV	Bedrijfsvereniging
BW	Burgerlijk Wetboek
BVG	Bedrijfsvereniging Voor de Gezondheidszorg
CRvB	Centrale Raad van Beroep
Ctsv	College van Toezicht Sociale Verzekeringen
ESF	Europees Sociaal Fonds
FBV	Federatie van Bedrijfsverenigingen
GAK	Gemeenschappelijk Administratie Kantoor
GMD	Gemeenschappelijke Medische Dienst
KB	Koninklijk Besluit
JWG	Jeugdwerkgarantiewet
KRA	Kaderregeling Arbeidsinpassing
Lisv	Landelijk instituut sociale verzekeringen
MvA	Memorie van Antwoord
MvT	Memorie van Toelichting
OR	Ondernemingsraad
OSV	Organisatiewet Sociale Verzekeringen
PEMBA	Wet Premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen
Sfb	Sociaal Fonds Bouwnijverheid
SWI	Samenwerking Werk Inkomen
TAV	Wet Terugdringing Arbeidsongeschiktheidsvolume
TBA	Wet Terugdringing Beroep op de Arbeidsongeschiktheidsregelingen
Tica	Tijdelijk Instituut voor Coördinatie en Afstemming
TZ	Wet Terugdringing Ziekteverzuim
Uszo	Uitvoeringsorgaan sociale zekerheid voor de overheid en onderwijs
UVI	Uitvoeringsinstelling
WAGW	Wet Arbeid Gehandicapte Werknemers
WAJONG	Wet Arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten
WAMIL	Wet Arbeidsongeschiktheidsvoorzieningen Militairen
WAO	Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering
WAZ	Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen
SW	Wet Sociale Werkvoorziening
Wulbz	Wet uitbreiding loondoorbetalingsplicht bij ziekte
WVG	Wet Voorzieningen Gehandicapten
WW	Werkloosheidswet
ZW	Ziektewet

LITERATUUR

- 1 WEVERS CWJ, DJ VAN PUTTEN, ID NIJBOER. Werken met een chronische aandoening. Samsom Bedrijfsinformatie Alphen a/d Rijn 1996
- 2 NCCZ. Werk op Maat. Advies arbeidsmarktpositie van mensen met chronische gezondheidsproblemen;
- 3 WEVERS CWJ, ID NIJBOER, F. ANDRIES e.a. Arbeidsmarktpositie Chronisch Ziekten. Overzichtsstudie naar Nederlandse literatuur van de laatste 10 jaar, databestanden en lopende arbeidsprojecten, Zoetermeer, NCCZ, 1993
- 4 NIJHUIS FJM, FG VAN DER HORST, M JANSSEN. Effecten van de WAO-herkeuringsprocedure bij mensen met diabetes van 20 tot 35 jaar. RU Limburg 1995
- 5 WEVERS CWJ, F ANDRIES. Werken met een neuromusculaire aandoening. NIA TNO PG, Amsterdam 1996
- 6 Kroniek van de sociale verzekeringen 1996; wetgeving en volume-ontwikkeling in historisch perspectief. Zoetermeer Ctsv 1996.
- 7 WEVERS CWJ, ID NIJBOER, PGW SMULDERS. Researchnota betreffende enkele recente onderzoeken over de gevolgen van de Wet TBA en de reïntegratie van (gedeeltelijk) arbeidsgeschikten. in: Brief van de Staatssecretaris van SZW aan de Tweede Kamer 8 oktober 1996
- 8 BREUKELEN VAN AH, JW NOOL, PM SPIJKERBOER. In en uit de WAO; een onderzoek naar volume-ontwikkeling en werkhervatting. Zoetermeer Ctsv 1996
- 9 Ctsv S. 96/7. Ontwikkeling ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid, 4e kwartaal 1995)
- 10 Brief Staatssecretaris van SZW aan de Teede Kamer met betrekking tot ZARA-werkgeverspanel en Wulbz. 18 oktober 1996.
- 11 VEERMAN TJ, AG TER HUURNE. ZARA-werkgeverspanel rapportage 1995-1996. VUGA Den Haag 1996.
- 12 Ctsv. Augustusrapportage. Zoetermeer 1996.
- 13 Werkdocument SWI. Intake & Aanbodanalyse Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten. Den Haag september 1996.
- 14 STELT HG VAN DER, JG FISELER e.a.. De WAO als eindstation? en Herstel of WAO (PES-3). SZW/VUGA Den Haag oktober 1996.
- 15 SWI-document Startdocument Samenwerking Werk Inkomen. SWI Den Haag maart 1996
- 16 SMULDERS PGW, RWM GRUNDEMANN, CWJ WEVERS. De epidemiologie van arbeidsongeschiktheid. in JHBM Willems, NHTh Croon, JW Kooten (red.) Handboek Arbeid en Belastbaarheid. Bohn Stafleu Van Loghum Houten 1996
- 17 GRÜNDEMANN RWM, NIJBOER ID, SCHELLART AJM. Arbeidsgebondenheid van WAO-intrede. Deelrapport 1: resultaten van de enquête onder WAO-ers. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, DGA, 1991.
- 18 DE VOS EL, CJ SMITSKAM. Instrumenten bij werkhervatting na ziekte. Een inventarisatie van wettelijke regelingen en instrumenten ten behoeve van personen met een arbeidshandicap. Concept rapport TNO PG Leiden november 1996
- 19 SWI-document Samenwerking & Opdrachtverlening, Den Haag september 1996.
- 20 WRR Activerend arbeidsmarktbeleid. Den Haag 1987
- 21 Bressers JThA. Beleidsevaluatie en beleidseffecten in A. Hoogerwerf (red), Overheidsbeleid Alphen a/d Rijn 1989
- 22 DONKER, KJ, RP VAN HECKE, CJM MEUS, PHGM MULLENDERS, JW NOOL, Y WIJNANDS. Toepassing van reïntegratie-instrumenten voor gedeeltelijk arbeidsgeschikten. Zoetermeer, CTSV, april 1996 (rapport R96/4).

- 23 DE VOS EL, ID NIJBOER, SG VAN DEN HEUVEL, AM HAZELZET, AA SMIT. Werkaanpassing bij reïntegratie na ziekte. Ministerie van SZW Den Haag VUGA 1996.
- 24 HOUWEN RJ, CL KOEGLER, JG FISELER. Onderkenning relevante WW-bepalingen; Een onderzoek naar de mate waarin werknemers weten welke bepalingen in de WW gelden overeenkomstig doel en strekking handelen. Ctsv Zoetermeer 1996
- 25 Ctsv. Effectrapportage loonkosten- inwerk- en begeleidingsubsidie; Zoetermeer 1995.
- 26 DE VOS EL, AM KREMER, CAM MUL, ID NIJBOER, AC HEKSTRA. Werkaanpassing en arbeidshandicap; een studie naar individuele maatregelen ter bevordering van de arbeidsparticipatie van gehandicapten, chronisch zieken en arbeidsongeschikten. TNO-rapport 95.047. TNO-PG Leiden 1995
- 27 Tica Commissie Verzekeringszaken notitie 3-10-1996
- 28 CREMER C, CAM MUL, CWJ WEVERS. Oordeelsvorming over arbeid en gezondheid van individuele werknemers. Concept. TNO PG Leiden december 1996
- 29 IWA Consultancy. Arbeidstoeileiding van gedeeltelijk arbeidsgeschikten; evaluatie van vijf samenwerkingspilots van de uvi BVG/Detam en Arbeidsvoorziening. Zwolle 1996
- 30 VAN DER STELT HG, M SMAAL. Einde wachttijd WAO in 1994; onderzoek in het kader van het project epidemiologie van de arbeidsongeschiktheid. Amsterdam Tica 1996.
- 31 JEHOEL-GIJSBERS G, S SERAIL. Cliënten over de uitvoering van WW, WAO, en ZW. Zoetermeer Ctsv 1996
- 32 BERGSMA EN. Bemiddeling van herbeoordeelde. Zoetermeer Ctsv 1996.
- 33 KOEHLER JBI, PA VAN LEEUWEN, JMM RAADSCHELDERS. Toegang tot de WAO; onderzoek naar de toepassing van het gewijzigde arbeidsongeschiktheids criterium. Zoetermeer Ctsv 1995.
- 34 SWI-document Actieplan Regiegroep Samenwerking en Inkomen. SWI Den Haag oktober 1996
- 35 SWI-document Werkdocument Intake & Aanbodanalyse. SWI Den Haag juli 1996
- 36 VAN DER LUBBE JF, E VERMEIJ. Claimbeoordeling in de ZW en de WAO; herinrichting uitvoeringsproces in 1994/1995. Zoetermeer Ctsv 1996
- 37 NIJBOER ID, RWM GRUNDEMANN, F ANDRIES. Werkhervatting na arbeidsongeschiktheid. Den Haag VUGA 1993.
- 38 Sociaal en Cultureel Planbureau. Sociaal en Cultureel Rapport 1996. SCP, Rijswijk, 1996

1 Inleiding

De afstand tot de arbeidsmarkt van personen met een arbeidshandicap wordt hier gedefinieerd als de mate waarin de betreffende persoon behoort tot de groep die weinig kans maakt op werk na een periode van arbeidsongeschiktheid.

De onderzoeken die tot nu toe gedaan zijn naar de kansen op werk van personen met een arbeidshandicap zijn nogal divers van aard.

De meeste onderzoeken richten zich op personen die een jaar of langer hebben verzuimd. Nagegaan wordt dan welke groepen personen die lang verzuimden (al dan niet met een WAO-uitkering) veel respectievelijk weinig kans maken om weer aan het werk te komen. Hierbij gaat het in verschillende onderzoeken om verschillende duur van de periode van arbeidsongeschiktheid. In het ene geval gaat het om de kans op werk in het eerste jaar ziekte, in het andere geval om de kans op werk na 1,5 tot 2,5 jaar ziekte en in weer een ander geval om werkhervatting na twee en een half jaar WAO. Bovendien wordt daarin nog onderscheid gemaakt in werkhervatting bij de oude of bij een nieuwe werkgever en tussen personen met of zonder WAO-uitkering.

Tot slot is er onderzoek beschikbaar naar de arbeidsmarktpositie van mensen met een specifieke aandoening, zoals een neuromusculaire aandoening (NMA), MS, reuma en astma. Specifiek onderzoek naar de kansen op werk van personen met een arbeidshandicap zonder werkervaring is niet beschikbaar.

De hierboven bedoelde onderzoeken betreffen alle onderzoek van voor de invoering van TBA.

In deze bijlage willen we aangeven welke kenmerken de afstand tot de arbeidsmarkt bepalen. Hiertoe geven we eerst een overzicht van de kenmerken die in het algemeen van invloed blijken te zijn op de kans op reïntegratie. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt in duur van de arbeidsongeschiktheid of de specifieke groep arbeidsgehandicapten die in het onderzoek betrokken was. Het belangrijkste doel van dit literatuuroverzicht is een globale indruk te geven van de kenmerken die een rol spelen bij reïntegratie. Na dit globale overzicht van kenmerken wordt meer specifiek aandacht besteed aan de kenmerken die een rol spelen bij vier verschillende typen reïntegratie. Gezien de hierboven genoemde diversiteit van onderzoeken wat betreft doelgroep en periode van arbeidsongeschiktheid, kan voor dit specifieke overzicht gebruik gemaakt worden van slechts enkele onderzoeken.

2 Globaal overzicht van relevante kenmerken voor reïntegratie

De afstand tot de arbeidsmarkt, of wel de kans op reïntegratie, wordt bepaald door twee clusters van kenmerken: kenmerken van de persoon met de arbeidshandicap en kenmerken van het bedrijf waar de persoon werkt of werkte. Hieronder wordt per cluster kort de uitkomsten van onderzoek weergegeven.

2.1 Kenmerken van de persoon

Geslacht heeft een grote invloed op het weer aan het werk komen na een periode van arbeidsongeschiktheid: vrouwen maken minder kans om weer terug te keren naar een betaalde baan dan mannen (Van der Stelt & Bruinsma, 1989; Kers & Bruinsma, 1989; Bijlsma & Koopmans, 1990; Kers, 1990; Van der Stelt, 1991; Sandstroem, 1986; Moeri

e.a., 1991; Graff Low, 1993, Nijboer e.a., 1993; Kers e.a., 1996). Nijboer (in druk) vindt bijvoorbeeld dat van de mannen na een half tot anderhalf jaar WAO, 25% weer aan het werk komt bij de oude werkgever, terwijl bij de vrouwen dit percentage slechts op 15% ligt (hierbij zijn ook de personen betrokken die na keuring voor de WAO volledig arbeidsgeschikt zijn verklaard; tevens gaat het hier om gegevens uit 1990, dus voor de recente veranderingen in de uitkeringsvoorwaarden en arbeidsongeschiktheidscriteria).

Leeftijd speelt een belangrijke rol bij reïntegratie (van der Stelt en Bruinsma, 1989; kers en Bruinsma, 1989; Woehrl, 1990; Freuhauf, 1994; Yelin e.a., 1986; Munro, 1990; Kers e.a., 1996; van der Stelt e.a., 1996a; van der Stelt e.a., 1996b). Met name is deze rol belangrijk bij reïntegratie naar een andere werkgever; bij werkhervatting bij de eigen werkgever daalt met het stijgen van de leeftijd, de kans op reïntegratie (Bremer en Corten, 1990; Van Beek en Van Praag, 1992; Kers e.a., 1996). Als het gaat om werkhervatting bij de eigen werkgever geldt dat personen tussen de 35 en 45 de meeste kans maken om terug te keren, terwijl de jongeren en ouderen minder kans maken (Nijboer e.a., 1990).

Ook de *opleiding* is van invloed op de kans op werk na arbeidsongeschiktheid (zie o.a. Schellart, 1989, De Koning & Vuijk, 1989, Lenshoek e.a., 1988, Kers, 1991, Markenson, 1991). hoe hoger iemand is opgeleid, hoe meer kans iemand maakt om weer aan het werk te komen. Over het algemeen zijn WAO-ers laag opgeleid. Uit een EBB-enquête (Van Gils, 1992) blijkt dat onder WAO-ers het percentage personen met alleen basisonderwijs en maximaal enkele jaren vervolgonderwijs, drie maal zo groot is als onder de werkzame beroepsbevolking.

Het *beroep* van de persoon met een arbeidshandicap bepaalt vooral waar deze weer aan het werk komt. Van der Stelt en Bruinsma (1989) komen tot de conclusie dat werknemers uit de bouwnijverheid en vervoer/communicatie veelal terecht komen in een andere bedrijfstak, terwijl arbeidsongeschikten uit de handel/horeca en banken/zakelijke dienstverlening vooral bij de oude werkgever of in de eigen bedrijfstak hervatten. Bruinsma en Sprenger(1989) vinden dat met name werknemers met een industrieel of nijverheidsberoep aan het werk blijven bij de oude werkgever. Wel blijkt dat een derde van deze personen die terugkeren bij de oude werkgever, het werk hervatten in een ander beroep (Ter Huurne e.a., 1990).

Het *arbeidsverleden* is tevens van belang voor de kans op terugkeer naar werk na een periode van arbeidsongeschiktheid. het gaat hier om verschillende aspecten van het arbeidsverleden: het hebben van een dienstverband, bekendheid van de arbeidsongeschikte bij de (toekomstige) werkgever, de duur van het oude dienstverband, verzuimverleden, duur en zwaarte van de fysieke belasting in het verleden en de lengte van de arbeidsongeschiktheidsperiode (zie o.a. Bremer en Corten, 1990; Ter Huurne e.a., 1990, Muffels, 1990; Van der Aa en Vlaanderen, 1991, Meinhart & Hellmann, 1991; van der Stelt e.a., 1996a en b; Kers e.a., 1996).

Uit velerlei onderzoek blijkt een sterk verband tussen *gezondheid* en werkhervatting. het gaat hier zowel om de aard van de aandoening als om de ernst ervan. Tevens blijkt de oorzaak van de aandoening van belang (gaat het hier al dan niet om een aandoening die het gevolg is van het werk dat men deed)(zie o.a. Nijboer e.a., 1993; Van der Stelt e.a., 1996a en b; Kers e.a., 1996). Tot slot is het herstel van de gezondheid een belangrijke

factor voor de reïntegratie (Nijboer e.a., 1993; Kers e.a., 1996; Van der Stelt e.a., 1996 a en b).

Wat betreft de aard van de aandoening blijkt dat personen met hart- en vaatziekten een naar verhouding gunstige kans hebben op werkhervatting tijdens het eerste jaar ziekte. Mensen met een psychische aandoening daarentegen hebben een geringe kans op reïntegratie (Kers, 1990; Bijl en Lemmens, 1993; Nijboer, 1993; Kers e.a., 1996; Van der Stelt e.a., 1996a).

Voor de invloed van de ernst van de aandoening geldt uiteraard: hoe meer beperkingen er zijn ten gevolge van de aandoening, hoe geringer de kans op terugkeer naar de arbeidsmarkt (Van Sonsbeek en Verweij, 1991; Seifert, 1977, Weiser & Cedraschi, 1992; Kers e.a., 1996; van der Stelt e.a., 1996a en b).

Bremer en Corten (1990) en Nijboer e.a. (1993) vinden dat wanneer de aandoening het gevolg is van het werk dat men deed, de kans om terug te keren bij de eigen werkgever geringer is.

De *motivatie* is ook van groot belang voor reïntegratie. Het gaat hier zowel om de motivatie van de werkgever (oud of nieuw) als die van de persoon met de arbeidshandicap. Of een reïntegratie bij een oude werkgever lukt is grotendeels afhankelijk van de bereidheid van de oude werkgever om mee te werken aan de werkhervatting (van der Stelt e.a., 1996b, pag 78). Deze bereidheid hangt weer sterk samen met de relatie tussen de arbeidsgehandicapte werknemer en de werkgever. 'De tevredenheid van de werkgever over het functioneren van de betrokkene voor de uitval, hoe waardevol deze is voor het bedrijf en de binding die de werknemer tijdens het eerste jaar ziekte vanuit het oude bedrijf zegt te hebben ontvangen, hangen sterk samen met het realiseren van een reïntegratie' (Van der Stelt e.a., 1996a, pag 7).

De motivatie van de werknemer is tevens van belang. Volgens vertegenwoordigers van begeleidende en bemiddelende instanties is motivatie en daaraan gekoppeld het zelfbeeld en het zelfvertrouwen de belangrijkste factor bij de kans op werkhervatting (Griffith, 1977; Anthony & Janssen, 1984; Michon & Van Weeghel, 1990, Van der Stelt e.a., 1996a); een onderdeel van deze motivatie vormen de concessiebereidheid (wil men nog werken aanpassingen, ander werk of een andere werkgever accepteren) en de arbeidsoriëntatie (hoe kijkt men aan tegen werken) Van der Stelt, 1996a).

Ook het zoekgedrag van de persoon met een arbeidshandicap bepaalt het succes van een reïntegratie. Berghoeff e.a. (1987) vonden dat niet zo zeer de intensiteit van het zoekgedrag, maar meer het gebruik van de effectieve kanalen een rol speelt. De intensiteit van dit gedrag blijkt weer samen te hangen met de perceptie van de gezondheid (Van der Stelt e.a., 1996a).

2.2 Kenmerken van het bedrijf

Bedrijfsomvang is van invloed op de aard van de werkhervatting. Werknemers uit kleine bedrijven zijn veelal aangewezen op een nieuwe werkgever, omdat een klein bedrijf weinig alternatieve functies beschikbaar heeft en ook vaak niet in staat is ingrijpende werk-aanpassingen te financieren. Werknemers uit grote bedrijven kunnen veelal (met werk-aanpassingen) weer terecht bij de oude werkgever (Bosselaar en Van Heertum, 1993; ter Huurne e.a., 1990; Veerman en Cavee, 1993; Nijboer e.a., 1993; Van der Stelt, 1996 b).

Ook de *economische situatie* van een bedrijf speelt een rol bij de kans op reïntegratie: een bedrijf dat er economisch goed voor staat kan meer investeren in het behoud van een

arbeidsgehandicapte werknemer voor het bedrijf dan een bedrijf dat minder goed draait (Bremer & Corten, 1990; Nijhuis & Bullinga, 1989).

Wat betreft de *bedrijfssector* geldt dat arbeidsgehandicapten in de marktsector meer kans maken op terugkeer naar werk dan personen die bij de overheid werken. Binnen de marktsector hebben vooral de dienstverlening, de industrie en de bouw veel arbeidsgehandicapten in dienst, terwijl de horeca en de detailhandel aan relatief weinig arbeidsgehandicapten werk bieden (Ter Huurne e.a., 1990; Veerman & Cavee, 1993; Nijboer e.a., 1993; Schellart e.a., 1993; Bosselaar & Van Heertum, 1993).

Ook de *organisatie van de arbeid* speelt een rol: daar waar veel in teamverband gewerkt wordt blijken slechts weinig arbeidsongeschikten weer aan het werk te komen (Bremer & Corten, 1990; Nijhuis & Bullinga, 1987).

Tot slot blijkt de *bedrijfscultuur* van invloed. Van der Aa en Vlaanderen (1991) vinden dat in bedrijven met een sterk traditioneel ingestelde bedrijfscultuur (autoritaire verhoudingen, 'mannencultuur' e.d.) de instroommogelijkheden voor mensen met gezondheidsbeperkingen gering zijn.

In de hierboven samengevatte onderzoeksresultaten is geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende groepen gehandicapten waarop de verschillende onderzoeken betrekking hadden, noch is aangegeven over welke periode van arbeidsongeschiktheid de werkhervatting betrekking had. Het bovenstaande overzicht van de literatuur heeft met name tot doel globaal aan te geven welke kenmerken in het algemeen invloed hebben op reïntegratie. Hieronder willen we meer specifiek ingaan op verschillende typen reïntegratie, waardoor uiteraard slechts van enkele onderzoeken gebruik gemaakt kan worden.

3 Afstand tot de arbeidsmarkt naar vier typologieën

Ten behoeve van deze notitie maken we een onderscheid tussen vier typologieën met betrekking tot de afstand tot de arbeidsmarkt:

- 1 terugkeer naar de eigen werkgever tijdens het eerste jaar ziekte;
- 2 terugkeer naar de eigen werkgever na een WAO-periode;
- 3 reïntegratie naar een andere werkgever tijdens het eerste jaar ziekte;
- 4 reïntegratie naar een andere werkgever na een WAO-periode.

De typologieën die hieronder worden gemaakt zijn afkomstig uit de volgende onderzoeken: Van der Stelt e.a., 1996 a, b; Kers e.a., 1996, Nijboer e.a., 1993, Nijboer e.a., 1995.

1. *Terugkeer naar de eigen werkgever tijdens het eerste jaar ziekte.*

grote afstand:

- slechte gezondheid;
- veel belemmeringen in activiteiten;
- ouder (hangt samen met bereidheid tot werken/motivatie);
- kort dienstverband;
- tijdelijke aanstelling;
- laag inkomen;
- afkomstig uit klein bedrijf;
- tijdsdruk in het oude werk;

- werkgever geringe bereidheid tot het treffen van reïntegratievoorzieningen

2. *Terugkeer naar eigen werkgever na een periode WAO*

grote afstand:

- veel beperking in activiteiten;
- medicijngebruik;
- weinig binding werkgever;
- een psychische aandoening;
- negatief a.o. oordeel behandelend arts;
- slechte werkomstandigheden oude werk;
- werkgever ontevreden over functioneren in oude werk;
- vrouwen;
- werkloosheidsperiodes achter de rug;
- hoge mate van psychosomatisch onwelbevinden;
- gewerkt hebben in deeltijd;
- gering aantal dienstjaren;
- afkomstig uit klein bedrijf;
- afkomstig uit horeca of landbouw en visserij.

3. *Reïntegratie naar nieuwe werkgever tijdens eerste jaar ziekte (komt weinig voor)*

grote afstand:

- slechte gezondheid;
- ouder;
- tevreden over het oude werk;
- vaste aanstelling bij oude werkgever.

4. *Reïntegratie naar nieuwe werkgever na een periode WAO*

grote afstand:

- slechte gezondheid en weinig herstel;
- medicijngebruik;
- ouder;
- vrouwen;
- psychosomatisch onwelbevinden;
- negatief oordeel keuringsarts over de arbeidsgeschiktheid;
- slechte externe arbeidsmarktpositie.

Uit bovenstaande typologieën is af te leiden dat gezondheid een zeer belangrijke rol speelt bij de hervattingskansen, zowel bij de oude als bij een nieuwe werkgever. Gezondheid heeft niet alleen rechtstreeks invloed op herintrede. Van der Stelt e.a.(1996) merken hier het volgende over op '... gezondheid en gezondheidsontwikkeling zijn van invloed op een aantal, voor het realiseren van een reïntegratie, belangrijke kenmerken als het zoekgedrag, de arbeidsoriëntatie en de concessiebereidheid' (p.6). Van der Stelt e.a. (1996a) vonden verder dat arbeidsoriëntatie en concessiebereidheid weer sterk samenhangen met leeftijd. 'Naarmate men ouder is, verminderen de arbeidsoriëntatie en de concessiebereidheid sterk. Ook als de WAO-uitkering na verloop van tijd verlaagd of beëindigd wordt gaan zij niet meer aan het werk' (p.6).

De SWI-werkgroep hanteert als indicatie voor afstand tot de arbeidsmarkt de volgende factoren:

- opleiding;
- werkervaring;
- leeftijd;
- werkloosheidsduur;
- sociale redzaamheid;
- motivatie/flexibiliteit;
- mobiliteit;
- beroep van inschrijving;
- stand van de arbeidsmarkt
- belemmeringen voor aanvaarden van werk: voor arbeidsongeschikten gaat het o.a. om de factor gezondheid;

Voor arbeidsongeschikten wordt de gezondheid altijd meegewogen bij de mate waarin begeleiding gaat plaatsvinden. De mate van begeleiding door de UVI is afhankelijk van de ernst van de gezondheidssituatie.

Sexe en etniciteit worden niet als criteria gehanteerd; dit in tegenstelling tot de hiervoor aangeduide typologieën.

Leggen we de SWI-criteria aan tegen de resultaten van empirisch onderzoek naar de kans op werk van arbeidsongeschikten, dan blijkt dat de grote aandacht voor gezondheid binnen de SWI-procedures terecht is: gezondheid bepaalt voor een groot deel de kansen op werk van een arbeidsongeschikte.

Maatregel	Doelgroep	Omvang 1996 hfl. miljoen ¹⁾	Bron	Budgethouder
Rijksbijdrage Arbeidsvoorziening 1996	aanbodversterking t.a.v. moeilijk plaatsbare werkzoekenden	ca. 600 ²⁾	SZW	Arbeidsvoorziening
Kaderregeling Scholing	ingeschreven werklozen en werknemers die zonder scholing niet kunnen worden ingepast resp. niet gehandhaafd kunnen blijven in het arbeidsproces	124	SZW	Arbeidsvoorziening
Kaderregeling Arbeidsinpassing	> 1 jaar of langer ingeschreven staan als werkloos werkzoekende en door RBA geïndiceerd voor werkervaringsplaats	7,7	SZW	Arbeidsvoorziening
Bijdrageregeling Bedrijfstaksgewijze Scholing Werklozen 1996	werkgevers- en werknemersorganisaties in bedrijfstakken op landelijk niveau	70		Arbeidsvoorziening
Wet Vermindering afdracht loonbelasting en premies voor de volksverzekering	langdurige werklozen > 12 maanden ingeschreven bij Arbeidsvoorziening; werklozen in 8 grote steden > 6 maanden ingeschreven	onbekend		Belastingdienst

1) Deze bedragen zijn exclusief de apparaatskosten.

2) Dit beloopt ongeveer de helft van de Rijksbijdrage.

Veegwet	WW	moeilijk plaatsbare werkzoekenden	50	AWf	BV
Aanvullend inkoop	art.72 WW (nog niet gewijzigd)	moeilijk plaatsbare werkzoekenden	open einde	AWf	BV

Bron: SWI-document Samenwerking & Opdrachtverlening

Maatregel	Wettelijke basis	Doelgroep	Omvang 1996 hfl miljoen	Bron	Budgethouder
Extra banen (Melkert-1)	tijdelijke regeling	langdurig werklozen (> 1 jaar)	700 (in 3 jaar)	BiZa	gemeente
Experimenten uitkeringsgeld (Melkert-2)	tijdelijke regeling	langdurig werklozen (> 1 jaar)	360	SZW	gemeente en andere intermediairs
Activiteiten met behoud uitkering (Melkert-3)	nAbw	nAbw-client zonder perspectief op reguliere of gesubsidieerde arbeidsmarkt	0	gemeente	gemeente
JWG	wet	jongeren tot 21 en schoolverlaters tot 23 > half jaar werkloos	360 + 60	SZW en BiZa	gemeente
Banenpool	rijksregeling	langdurig werklozen	545 + 185	SZW en BiZa	gemeente
Sociale Werkvoorziening	wet, AMvB's	gehandicapten die niet onder normale omstandigheden kunnen werken	3500	SZW	gemeente(n)
Inkoop uit eigen middelen	geen	GSD-klienten	onbekend	gemeente	gemeente
Bijzondere Bijstand	nAbw	GSD-klienten	onbekend	gemeente	gemeente
WIW (1-1-'98) (samenvoeging van JWG, banenpool en -op termijn- Melkert 2)	wet	jongeren > 1 jaar werkloos en alle overige > 1 jaar die daarvoor indicatie ontvangen		SZW, AWF	gemeente(n), BV'en

Maatregel	Wettelijke basis	Doelgroep	Omvang 1996 hfl. miljoen	Bron	Budgethouder
Europees Sociaal Fonds	EG	personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt	314	EG	Arbeidsvoorziening
Sectorale middelen	geen	per sector verschillend	onbekend ¹⁾		CAO-partijen

1) Het gaat hier om private middelen. De Regiegroep acht het gewenst dat de aard en omvang van deze middelen in kaart wordt gebracht, zo mogelijk per lokaal/regionaal samenwerkingsverband.

Bron: SWI-document Samenwerking & Opdrachtverlening

BIJLAGE 3

BEMIDDELINGSACTIVITEITEN UVI

Activiteit	Beschrijving
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...

De WAGW-bemiddelingspopulatie kan in aanmerking komen voor basisbemiddeling en voor intensieve bemiddeling. Basisbemiddeling krijgen diegenen die direct bemiddelbaar zijn, dat wil zeggen, over voldoende opleiding, vaardigheden en capaciteiten beschikken om een positie te verwerven op de arbeidsmarkt. Zij krijgen bemiddeling die op het daadwerkelijk vinden van werk is gericht: voorlichting, sollicitatietraining, begeleiding bij plaatsing etc..

Intensieve bemiddeling krijgen degenen die niet direct bemiddelbaar zijn, maar bij wie wel sprake is van een overbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt. Zij komen in aanmerking voor extra persoonsgebonden bemiddeling in de vorm van scholing, testen, arbeidsgewenning, oriëntatie op de arbeidsmarkt etc.

Voor het GAK geldt dat maximaal 40% van de herbeoordeelde intensief bemiddeld kan worden in verband met de beschikbare capaciteit van het GAK. Voor de bemiddelingspopulatie minus de herbeoordeelde ligt dit percentage op 25%.

Door de concensusvorming die op dit moment binnen de regiegroep SWI en de verschillende werkgroepen heeft plaatsgevonden worden de begrippen basisbemiddeling en intensieve bemiddeling niet meer gebruikt; in hoofdstuk 6 wordt hier op ingegaan en is een lijst van begrippen opgenomen.

Wat betreft de aard en omvang van de geleverde diensten schieten de registraties te kort, zoals al eerder is opgemerkt; de volgende gegevens zijn daarom afkomstig van een enquête onder cliënten die herbeoordeeld zijn (tabel).

Ook in dit onderzoek bleek de arbeidsmarktpositie niet goed per individu vast te stellen, zodat er geen uitspraken konden worden gedaan over hoe het begrip 'afstand tot de arbeidsmarkt' door de arbeidsdeskundigen werd ingevuld. Hierdoor blijft het antwoord op de vraag waarom bepaalde cliënten een ander soort of meer bemiddeling krijgen onduidelijk {22}.

Tabel Gebruikte diensten in volgorde van afnemende frequentie (bron: 10)

gebruikte diensten	percentage dat van de dienst gebruik gemaakt heeft (n=391)
opname in de vacaturebank	45
scholing	24
ondersteuning bij plaatsing	16
geen dienst	13
sollicitatietraining	10
beroepenoriëntatiecursus	10
subsidie werkgever	9
MoRiNi-test	7
andere dienst	7
aanpassing werkplek	6
werkervaringsplaats	31

Uit gegevens van onderzoek {22} is berekend dat bij een kwart van de herbeoordeelde en bij een derde van de toetredingsbeoordeelde die wel tot de wettelijke doelgroep voor bemiddeling behoren, geen enkele activiteit in het kader van bemiddeling zou hebben plaatsgevonden. Voor de helft van de gevallen is de reden hiervoor dat ze niet aan de extra criteria van de bedrijfsverenigingen voldeden ten aanzien van de doelgroep; voor de andere helft was de reden van niet-bemiddeling niet te achterhalen. Door het Ctsv wordt hieromtrent nader onderzoek gedaan.

Het aanbod en de productomschrijving van de verschillende bemiddelingsproducten is sterk in ontwikkeling. GAK AI heeft recent zijn productaanbod opnieuw gedefinieerd.

Deze omschrijving is gebaseerd op de volgende principes:

- Het aanbod moet aansluiten op de behoeften van de markt.
- De producten moeten duidelijk en transparant zijn.
- Het aanbod moet flexibel zijn en kunnen worden aangepast aan de veranderende markt.
- De producten moeten van hoge kwaliteit zijn.
- Het aanbod moet concurrerend zijn.
- De producten moeten innovatief zijn.
- Het aanbod moet gericht zijn op de langetermijnrelatie met de klant.
- De producten moeten gemakkelijk te gebruiken zijn.
- Het aanbod moet gericht zijn op de behoeften van de kleine ondernemers.
- De producten moeten gericht zijn op de behoeften van de midden- en grote ondernemers.
- Het aanbod moet gericht zijn op de behoeften van de overheid.
- De producten moeten gericht zijn op de behoeften van de internationale markt.
- Het aanbod moet gericht zijn op de behoeften van de digitale markt.
- De producten moeten gericht zijn op de behoeften van de duurzame markt.
- Het aanbod moet gericht zijn op de behoeften van de sociale markt.
- De producten moeten gericht zijn op de behoeften van de lokale markt.
- Het aanbod moet gericht zijn op de behoeften van de regionale markt.
- De producten moeten gericht zijn op de behoeften van de nationale markt.
- Het aanbod moet gericht zijn op de behoeften van de Europese markt.
- De producten moeten gericht zijn op de behoeften van de wereldwijde markt.

Productnaam	Productomschrijving
Product 1	Productomschrijving 1
Product 2	Productomschrijving 2
Product 3	Productomschrijving 3
Product 4	Productomschrijving 4
Product 5	Productomschrijving 5
Product 6	Productomschrijving 6
Product 7	Productomschrijving 7
Product 8	Productomschrijving 8
Product 9	Productomschrijving 9
Product 10	Productomschrijving 10

Deze omschrijving is gebaseerd op de volgende principes:

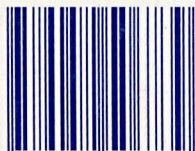
- Het aanbod moet aansluiten op de behoeften van de markt.
- De producten moeten duidelijk en transparant zijn.
- Het aanbod moet flexibel zijn en kunnen worden aangepast aan de veranderende markt.
- De producten moeten van hoge kwaliteit zijn.
- Het aanbod moet concurrerend zijn.
- De producten moeten innovatief zijn.
- Het aanbod moet gericht zijn op de langetermijnrelatie met de klant.
- De producten moeten gemakkelijk te gebruiken zijn.
- Het aanbod moet gericht zijn op de behoeften van de kleine ondernemers.
- De producten moeten gericht zijn op de behoeften van de midden- en grote ondernemers.
- Het aanbod moet gericht zijn op de behoeften van de overheid.
- De producten moeten gericht zijn op de behoeften van de internationale markt.
- Het aanbod moet gericht zijn op de behoeften van de digitale markt.
- De producten moeten gericht zijn op de behoeften van de duurzame markt.
- Het aanbod moet gericht zijn op de behoeften van de sociale markt.
- De producten moeten gericht zijn op de behoeften van de lokale markt.
- Het aanbod moet gericht zijn op de behoeften van de regionale markt.
- De producten moeten gericht zijn op de behoeften van de nationale markt.
- Het aanbod moet gericht zijn op de behoeften van de Europese markt.
- De producten moeten gericht zijn op de behoeften van de wereldwijde markt.



Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Directie Voorlichting, Bibliotheek en Documentatie
Postbus 90801, 2509 LV 's-Gravenhage

Verkoop
VUGA Uitgeverij B.V.
Postbus 16400, 2500 BK 's-Gravenhage
Distributie en facturering: Infolio B.V.
Telefoon: 070-3819900
Telefax: 070-3338399

ISBN 90-5250-673-6



9 789052 506739

Ordernummer 12.011.97
ISBN 90 5250 673 6

