

TNO Kwaliteit van Leven

TNO-rapport

22342/11060.01.10/pie/yuk

Werken naar Vermogen en de praktijk van alledag

Inventarisatie van knelpunten en oplossingen

Arbeid

Polarisavenue 151
Postbus 718
2130 AS Hoofddorp

www.tno.nl/arbeid

T 023 554 93 93
F 023 554 93 94

Datum	4 juli 2006
Auteurs	Pim Piek, TNO George Dekker, TNO Wouter van Ginkel, CWP Michaela van Grinsven, Werkgeversforum Kroon op het Werk

Alle rechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van TNO.

Indien dit rapport in opdracht werd uitgebracht, wordt voor de rechten en verplichtingen van opdrachtgever en opdrachtnemer verwezen naar de Algemene Voorwaarden voor Onderzoeks- opdrachten aan TNO, dan wel de betreffende terzake tussen partijen gesloten overeenkomst. Het ter inzage geven van het TNO-rapport aan direct belanghebbenden is toegestaan.

© 2006 TNO

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Opzet inventarisatie	4
3	Knelpunten en oplossingen	6
3.1	Praktische knelpunten	6
3.2	Financieel/arbeidsvoorwaardelijke knelpunten.....	8
3.3	Regelingen	8
3.4	Systeem/uitvoering	9
4	Achter de knelpunten	12
5	Conclusies en aanbevelingen	15
5.1	Praktische knelpunten	15
5.2	Financieel/arbeidsvoorwaardelijke knelpunten.....	15
5.3	Regelingen	15
5.4	Systeem/uitvoering	16
5.5	Onderliggende laag.....	18
5.6	Slotbeschouwing.....	18

1 Inleiding

Sinds 1 januari 2006 is de WIA van kracht. Vanaf 1 oktober 2004 hanteert UWV het aangescherpte Schattingsbesluit voor de WAO-(her)beoordeling. Het algemeen adagium is: werken naar vermogen. Wat betekent dit nu in de praktijk?

De Commissie het Werkend Perspectief (CWP) en TNO Kwaliteit van Leven (TNO) hebben in samenwerking met het werkgeversforum Kroon op het werk het initiatief genomen tot een inventarisatie onder werkgevers:

Waar lopen zij tegenaan als gevolg van de nieuwe arbeidsongeschiktheids- en re-integratiewetgeving en waar liggen oplossingsmogelijkheden?

De inventarisatie is niet bedoeld als evaluatie van de wetgeving. Daar is het ook nog te vroeg voor, maar inmiddels doen werkgevers en werknemers in de praktijk wel allerlei (bedoelde en onbedoelde, prettige en minder prettige) belangrijke ervaringen op. Net als met de Wet Verbetering Poortwachter en de verlenging van de wachttijd WAO naar 104 weken, wordt met de WIA een beroep op werkgever en werknemer gedaan om samen re-integratieoplossingen te vinden. Maar lukt hen dat ook en voelen zij zich voldoende in staat gesteld om deze verantwoordelijkheden tot een goed einde te brengen. Deze inventarisatie is dus vooral bedoeld om in beeld te brengen welke concrete knelpunten werkgevers ervaren en om aanbevelingen te doen op basis van oplossingen die de werkgevers zien of in de praktijk al toepassen.

De uitkomsten van deze inventarisatie moeten bijdragen tot:

1. Een overzicht van concrete problemen en oplossingen.
2. Inzicht in eventueel dieperliggende problematiek die uitstijgt boven de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers.
3. Aanbevelingen met betrekking tot 1 en 2.

De CWP bespreekt de aanbevelingen en zal de leden van de Stuurgroep Reïntegratie en de leden van de Overleggroep Reïntegratie na Herbeoordeling verzoeken deze te betrekken bij de realisatie van hun doelstellingen.

TNO betreft de resultaten van deze stakeholdersraadpleging bij de invulling van het kennisontwikkelingsprogramma 2007 –2010, met name binnen het thema 'Werk en Arbeidsgeschiktheid'.

In hoofdstuk 2 van deze rapportage wordt kort de opzet van de inventarisatie beschreven. Hoofdstuk 3 geeft de uitkomsten van de inventarisatie weer en in hoofdstuk 4 proberen we een indicatie te geven van mogelijk dieperliggende 'bronnen' van de ervaren knelpunten. In hoofdstuk 5 zijn op basis van een bundeling van de belangrijkste bevindingen conclusies geformuleerd en worden aanbevelingen gedaan.

2 Opzet inventarisatie

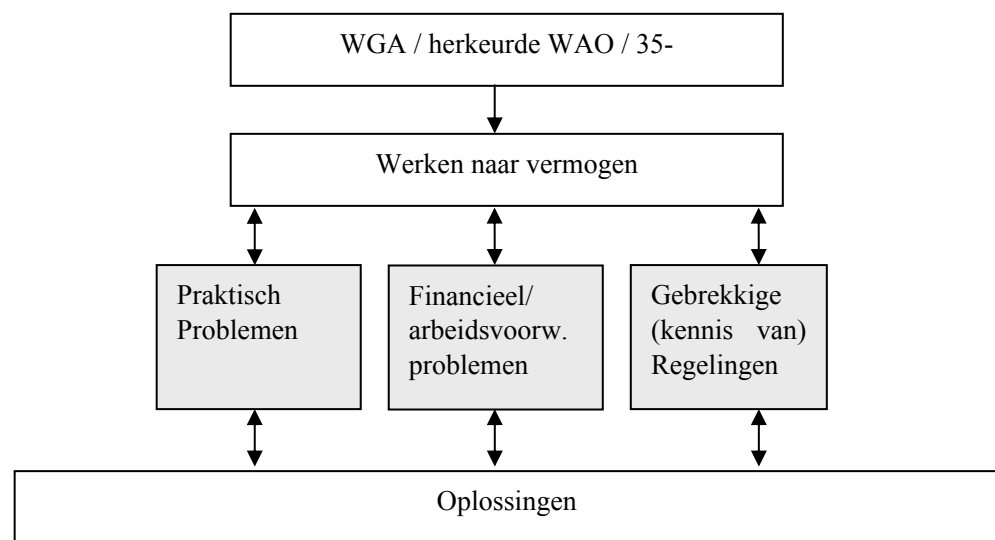
Voor de uitvoering van de inventarisatie zijn in de week van 24 tot en met 28 mei 2006 vier regionale bijeenkomsten georganiseerd in respectievelijk: Heerenveen, Utrecht, Eindhoven en Dordrecht. De bijeenkomst in Dordrecht heeft geen doorgang gevonden en is vervangen door een extra bijeenkomst in Utrecht, twee weken later.

De beoogde doelgroep bij de regionale bijeenkomsten bestond uit vertegenwoordigers van bedrijven die direct te maken hebben met de praktische, financiële en arbeidsvoorwaardelijke consequenties van de arbeids(on)geschiktheidswetgeving. In concreto: MKB-ondernemers; hoofden P&O; re-integratiemanagers; mensen die én de beleidsmatige kant én de uitvoerende kant overzien. Het streven was tevens dat de deelnemers een redelijke spreiding zouden hebben over grote, middelgrote en kleine organisaties. De bedoeling was ca. 15 deelnemers per bijeenkomst bij de inventarisatie te kunnen betrekken.

De deelnemers zijn vooral benaderd vanuit de netwerken van het Werkgeversforum Kroon op het Werk, VNO-NCW en de Nederlandse Vereniging van Personeelsmanagement en Organisatieontwikkeling (NVP). In verband met de korte wervingstijd zijn de deelnemers direct benaderd per mail en telefoon. In totaal hebben zo'n 40 mensen aan de bijeenkomsten deelgenomen of per mail hun bijdrage aan de inventarisatie geleverd.

De selectieve benadering van deelnemers via de genoemde netwerken betekent dat de vertegenwoordigden voor een belangrijk deel organisaties zijn die veel aandacht geven aan goed personeelsbeleid, verzuim en re-integratie en gezondheid. Dit maakt de inventarisatie mogelijk nog sprekender, omdat het vooral gaat om ervaringen van bedrijven die in principe gemotiveerd zijn voor de doelen van 'werken naar vermogen'.

Uitgangspunt voor de inventarisatie waren drie categorieën knelpunten: praktische problemen, financieel/arbeidsvoorwaardelijke knelpunten en knelpunten met betrekking tot wettelijke regelingen. Deze uitgangspunten en de doelstellingen van de bijeenkomst waren via de uitnodigingsbrief van tevoren met de deelnemers gecommuniceerd.



De bijeenkomsten besloegen twee uur, waarin de deelnemers hun praktijkervaringen uitwisselden en bediscussieerden. In de discussies werden knelpunten aangedragen, foutieve beelden gecorrigeerd en mogelijke oplossingen gedeeld. De uiteindelijke inventarisatie bevat knelpunten waar de deelnemers het in grote lijnen overeen waren.

Na de inventarisatie zijn de knelpunten uit de verschillende bijeenkomsten verzameld, verder geordend en waar mogelijk gecontroleerd. TNO en CWP hebben vervolgens de belangrijkste conclusies gebundeld en van aanbevelingen voorzien.

3 Knelpunten en oplossingen

Bij de start van de inventarisatie zijn we uitgegaan van een voorlopige indeling in praktische knelpunten, financieel/arbeidsvoorwaardelijke knelpunten en knelpunten met betrekking tot bestaande regelingen. Tijdens de bijeenkomsten met werkgevers is daar een vierde categorie aan toegevoegd: knelpunten met betrekking tot het systeem en de uitvoering ervan.

De inventarisatie van de knelpunten in dit hoofdstuk is volgens deze vier categorieën opgebouwd. De categorieën sluiten elkaar niet geheel uit, waardoor sommige knelpunten ook onder een andere categorie opgenomen hadden kunnen worden. Omdat een dubbele vermelding geen meerwaarde oplevert voor deze inventarisatie is daar niet voor gekozen. We gaan er vanuit dat deze knelpunten op de plek waar we ze uiteindelijk hebben opgenomen, voldoende tot hun recht komen.

Het betreft een opsomming van knelpunten zoals die door werkgevers worden ervaren en naar voren zijn gebracht. Daar waar de discussies tijdens de werkgeversbijeenkomsten leidden tot suggesties voor mogelijke oplossingen voor knelpunten, hebben we deze steeds in een apart kader vermeld.

3.1 Praktische knelpunten

Welke belemmeringen ervaren werkgevers in hun eigen organisatie om in hun vermogen beperkte medewerkers te (her)plaatsen?

1. Sommige medewerkers verzwijgen problemen en werken ondanks beperkingen door, omdat ze beducht zijn voor het grote loonverlies en de rompslomp als gevolg van de WIA. Dit houdt het risico in dat werknemer en werkgever uiteindelijk nog veel verder van huis zijn.
2. Bij reorganisaties en krimp is er geen ruimte om mensen in dienst te nemen en te houden. In deze situaties vormen medewerkers met een beperking een extra kwetsbare groep.
3. Het ontbreekt bepaalde medewerkers en leidinggevenden/werkgevers aan de juiste motivatie om aan re-integratie te werken. Daarbij spelen met name factoren als:
 - Er zijn te weinig prikkels voor de eerste periode in het ziekteproces; die eerste periode is heel bepalend voor het verdere verloop van het proces, maar de wettelijke prikkels ervaart men pas na één of twee jaar.
 - Randvoorwaarden voor plaatsing van mensen met een handicap zijn onvoldoende, zoals de kwalificatie van leidinggevenden, het informatieniveau van leidinggevenden en medewerkers en de ruimte en kennis die nodig zijn om de functie-inhoud adequaat te kunnen aanpassen.
 - Herplaatsing binnen eigen bedrijf/concern stuit vaak op weerstanden bij andere afdelingen (medewerkers, leidinggevenden, managers). Er is een te grote vrijblijvendheid.
 - Het casemanagement is vaak alleen op papier goed geregeld.

Oplossingsrichting:

- Werken aan cultuurverandering *in alle lagen van de organisatie* ten aanzien van het omgaan met mensen met een handicap.
- Waarde van medewerkers anders uitdrukken/zichtbaar maken dan alleen in productiviteit.
- Zorgen voor draagvlak in de lijn; er moet een bevlogen, aansprekende persoon binnen de organisatie zijn die als trekker fungeert en het proces op gang brengt.

4. Nederland zou in vergelijking met andere landen een hoge gemiddelde productiviteit per hoofd van de beroepsbevolking hebben. Deze werkt als een ongeschreven norm. Werkgevers aarzelen om mensen met een relatief beperkte verdien capaciteit aan te nemen.
5. De nadruk op ‘terugkeer in het eigen werk’ als uitgangspunt voor re-integratie is te sterk en wordt te blind gevolgd. Dit werkt belemmerend, vertragend en houdt mogelijk passender oplossingen buiten beeld.

Oplossingsrichting:

- Loslaten van ‘terugkeer in eigen werk’ als vanzelfsprekend uitgangspunt voor re-integratie. Na bijvoorbeeld een half jaar, als re-integratie in het eigen werk geen voortgang laat zien, een confrontatiemoment (werkgever-werknemer) inbouwen en starten met een alternatief. Bij zowel werkgevers als werknemers is het noodzakelijk om aan het bewustzijn te werken dat dit acceptabel is om een cultuurverandering en eventueel de nodige veranderingen in CAO's te kunnen bewerkstelligen.
- Bevorderen en faciliteren van leerwerk mogelijkheden, ook in het kader van re-integratie. Interessant c.q. nodig voor veel groepen.
- Loon van de wachttijd direct vrijmaken en inzetten voor werknemer om bijvoorbeeld als zelfstandige te beginnen. Dit vooral bij werknemers waarbij direct duidelijk is dat er binnen het bedrijf geen oplossing kan worden gevonden.

6. Prikkel voor het in dienst nemen van werknemers met beperkingen sluiten niet aan bij de redenen waarom werkgevers daar niet snel toe overgaan, zoals:
 - Gebrek aan solidariteit onder personeel voor mensen van buiten.
 - Het willen behouden van speelruimte voor re-integratie intern.
 - Vacatures worden opengesteld met het oog op volwaardig inzetbare mensen. (citaat uit bijeenkomsten: *“belastingsvoordelen zijn technische oplossingen, de menselijke maat ontbreekt.”*).
7. De kwaliteit van de dienstverlening in het tweede spoor is niet te beoordelen voor een werkgever.

Oplossingsrichting:

- Gebruik van netwerk door werkgevers: wie heeft met welke organisatie goede ervaring? (citaat: *“certificering is geen optie, dat werkte bij arbodiensten ook niet.”*)
- Verduidelijken van de rol die werkgevers zelf kunnen spelen bij re-integratie in het tweede spoor; het is nu te veel ‘over de schutting’.

8. Het vinden van werk voor herbeoordeelden die deels werken is lastig. Het werk dat ze al verrichten wordt door werkgever en werknemer gezien als het maximaal haalbare in die functie; de herbeoordeling gebeurt op basis van algemene functies.

Als ze volgens UWV meer kunnen werken, betekent het dat er een klein baantje bij moet worden gevonden of dat de functie moet worden opgegeven voor een andere functie, waarvan dan maar weer de vraag is of dat de best passende functie is en wat de financiële consequenties er van zijn.

Oplossingsrichting:

- Betrekken van de functie en de werkelijke arbeidsprestatie bij de herbeoordeling van WAO'ers.

3.2 Financieel/arbeidsvoorwaardelijke knelpunten

Zijn er in financieel of arbeidsvoorwaardelijk opzicht knelpunten die het realiseren van goede oplossingen (ver)hinderen?

1. De 'gouden kooi': sommige werknemers hebben zulke goede arbeidsvoorwaarden dat ze ondanks wellicht beter passend werk bij een andere werkgever niet die stap kunnen of willen zetten. In het bijzonder pensioenregelingen vormen een belangrijke factor.
2. Voor zelfstandigen is het haast onmogelijk om een betaalbare arbeidsongeschiktheidsverzekering af te sluiten.

3.3 Regelingen

Voldoen bestaande regelingen en zijn ze voldoende bekend?

1. Per 1 januari 2006 ligt de volledige re-integratieverplichting voor mensen met een WGA-uitkering bij het UWV (als de werkgever zijn risico bij het UWV heeft ondergebracht). Veel mensen weten dat niet; zelfs bij UWV weten veel medewerkers het niet. Hierdoor blijft de medewerker verstoken van de inzet en expertise vanuit UWV waar hij recht op heeft.
2. De status "structureel functioneel beperkt" is gedurende de 104 weken wachttijd niet meer aan te vragen op medisch/arbeidskundige gronden, zoals dat met de oude arbeidsgehandicaptentoets wel kon.
3. De beoordeling voor de WIA kan wel eerder worden aangevraagd. Al vanaf 26 weken ziekte kan een medewerker een uitkering krijgen. Dit is met name bedoeld voor werknemers waarvan in een vroeg stadium is vastgesteld dat deze werknemers niet meer kunnen terugkeren in het arbeidsproces. Echter, deze regeling is veelal niet bekend. Indien wel bekend, dan voelt de werkgever zich bij schrijnende gevallen vaak voor een sociaal dilemma geplaatst.
4. Werkgevers en werknemers weten vaak niet welke regelingen en voorzieningen beschikbaar zijn of hoe ze eraan moeten komen.

Oplossingsrichting:

- Verbeteren bekendheid en toegankelijkheid van alle regelingen en voorzieningen die re-integratie en het realiseren van passend werk kunnen bevorderen.

5. Bepaalde voorzieningen voor mensen met beperkingen zijn aan bepaalde wettelijke regelingen gebonden en moeten worden ingeleverd wanneer iemand vanuit die regeling de WIA instroomt (bijvoorbeeld vanuit de Wsw).

Oplossingsrichting:

- Aan mensen met beperkingen voorzieningen toekennen die meeneembaar/uitwisselbaar zijn over de verschillende wettelijke regelingen heen.
- Stimuleren dat werkgevers werkomgevingen realiseren volgens de principes van 'design for all'. Bijvoorbeeld via 'belonen' van bijzondere inspanningen waarmee structureel arbeidsongeschiktheid wordt voorkomen.

3.4 **System/uitvoering**

Welke problemen leveren de uitgangspunten en uitvoering van WIA en aanverwante regelgeving op?

1. Het uitvoeringsbeleid van UWV betreffende de toetsing van het re-integratieverslag staat haaks op het loondervingsprincipe van de arbeidsongeschiktheidsverzekering. UWV redeneert vanuit het maximaal aantal uren dat iemand kan werken (en waarvoor iemand dus werkloos is of zou zijn) in plaats van te redeneren vanuit wat iemand verdient. Bijvoorbeeld: iemand werkt 8 uur in een bepaald werk en is € 50 per dag loonwaardig. Dit heeft voor UWV de voorkeur boven de situatie dat een werkgever dezelfde werknemer 6 uur per dag arbeid zou laten verrichten waar een hogere beloning (€ 60) tegenover staat.
2. Bij de beoordeling door UWV volgens het nieuwe Schattingsbesluit, wordt niet meer op zorgvuldige en reële manier naar urenbeperking gekeken. Dit leidt tot uitkomsten die niet in verhouding staan tot het werkelijke verlies aan verdien capaciteit voor de werknemer.
3. Voor de categorie medewerkers 'minder dan 35% arbeidsongeschikt' kan de praktische verdienwaarde in het eigen bedrijf veel kleiner zijn dan de theoretische verdien capaciteit suggereert.
De werkgever wordt feitelijk genoodzaakt de arbeidsovereenkomst en het loon van een medewerker die minder kan presteren aan te passen. De werknemer moet akkoord gaan met een lager loon of elders een baan zien te vinden die beter overeenkomt met de theoretische verdien capaciteit. Er is voor de medewerker geen recht op loonaanvulling. Deze voelt zich door wetgever en werkgever in de steek gelaten. De verhouding werkgever-werknemer komt onder druk te staan. Conflicten worden in de hand gewerkt.

Oplossingsrichting:

- Een werkgever kan door een onafhankelijk register arbeidsdeskundige een arbeidskundig onderzoek laten verrichten om een reële(re) verdien capaciteit te laten vaststellen waarmee hij richting UWV een verhaal heeft, maar dat betekent wel extra kosten voor de werkgever die eigenlijk niet nodig zouden moeten zijn.
- De *reële* verdien capaciteit in eigen aangepast werk c.q. ander werk zou bij de WIA beoordeling feitelijk door UWV dienen te worden vastgesteld. UWV is hiervoor de aangewezen instantie. Het geeft tevens duidelijkheid bij eventuele rechtszaken.
- Stimuleren van samenwerking met andere werkgevers om passend werk te vinden, bijvoorbeeld via werkgeverspools.

4. Er is sprake van willekeur bij de beoordeling van re-integratie-inspanningen door UWV en de eisen die daarbij aan werkgevers worden gesteld. Het hangt er maar net vanaf welke functionaris bij UWV de toetsing doet. Er wordt een gebrek aan landelijk beleid/criteria ervaren. Wat is bijvoorbeeld het beleid ten aanzien van het schuiven met gezonde medewerkers om plaats te creëren voor te re-integreren collega's?
5. UWV is vaak niet op tijd met uitspraken en dit frustriert werkgever en werknemer letterlijk en figuurlijk in het (adequaat kunnen) nemen van de eigen verantwoordelijkheden.
6. Het deskundigenoordeel is een frustrerend proces, vanwege:
 - te lange doorlooptijd;
 - de bedrijfsarts wordt niet gehoord;
 - UWV gaat alleen op het verhaal van de werknemer af.

Oplossing:

- Zorg voor een evenwichtige inbreng en beoordeling van de visie van zowel werkgever als werknemer in de procedures rond het deskundigenoordeel.

7. De WIA-aanvraag is te ingewikkeld en te veel voor de gewone medewerker.

Oplossing:

- De werkgever zorgt voor ondersteuning van de medewerker bij de invulling van de aanvraag, maar vraagt zich af of het allemaal niet veel eenvoudiger kan.

8. De klantgerichtheid van het UWV is sterk verslechterd:
 - UWV heeft geen adviesfunctie meer; het ontbreekt aan een goed adviesorgaan.
 - UWV is zeer moeilijk te bereiken/contacten.
 - “Je wordt door UWV als kind behandeld”.

Het wekt verbazing dat het UWV moet inkrimpen “terwijl ze nu al niet in staat zijn tijdig en goed hun dienstverlening gestalte te geven”.

Oplossingsrichting:

- Herinvoering van het werkgeversteam met een accountmanager; invoering strippenkaartregeling voor werkgevers om advies van UWV te kunnen betrekken.
- Werkgevers beter bekend maken met mogelijkheden van diverse informatielijnen en websites en stimuleren van consulteren van werkgevers onderling.
- Stopzetten van de inkrimpingsoperatie van het UWV.
- Een situatie zoals vroeger met een knip (zoals GMD – GAK).

9. De financiële prikkel in de WGA rammelt. Als voorbeelden worden genoemd:
 - Voorbeeld 1: Werknemer, 60% arbeidsgeschikt (WGA), verdiende € 2000/mnd.
Gedurende de loongerelateerde uitkering: niet werken betekent €1400 inkomen; voor € 1000 werken betekent € 1700 inkomen en voor € 1400 werken €1820 inkomen. Omdat de prikkel steeds verder afzwakt, stimuleert dit niet om zoveel mogelijk te werken.
 - Voorbeeld 2: Een werknemer verdiende € 2000/maand en kan volgens het UWV nog € 1200 verdienen (restverdiencapaciteit). Hij weet dit loon inder-

daad te realiseren. In de loongerelateerde uitkeringsperiode ontvangt deze werknemer als aanvulling: $(€ 2000 - € 1200) \times 70\% = € 560/\text{maand}$ (als hij/zij niet werkt ontvangt hij 70% van zijn dagloon a la de WW).

In de vervolgperiode moet deze werknemer minimaal € 600 per maand verdienen om een loonaanvulling te ontvangen i.p.v. vervolgutkering. Als loonaanvulling ontvangt hij dus: $(€ 2000 - € 1200) \times 70\% = € 560$ uitkering + € 600 verdienen = € 1.160/maand. Dit is minder dan het sociaal minimum voor gehuwden en samenwonenden en dus zullen zij een toeslag ontvangen, mits de partner geen inkomsten uit arbeid ontvangt.

Als deze werknemer slechts € 500/maand verdient, betekent dit dat hij een vervolgutkering ontvangt: $28\% \times € 1272 = € 356$ uitkering + € 500 = € 856/maand. Ook deze persoon krijgt een toeslag / bijstandsuitkering tot het voor hem geldende sociale minimum.

Wat is dan de prikkel om te gaan werken c.q. deze (beperkte)verdiensten te blijven realiseren?

10. Re-integratie 2^e spoor werkt niet. Potentiële nieuwe werkgevers willen geen mensen met een beperking in huis halen:
- Een proefplaatsing van 3 maanden is te kort, vooral omdat het juist in die eerste periode relatief veel aandacht, tijd en eventueel aanpassingen van de werkgever wordt gevraagd, terwijl de prestaties van de werknemer nog niet optimaal kunnen zijn.
 - Artikel 29b ZW – no risk polis: na 5 jaar draait een werkgever wel voor de kosten op, terwijl bij veel chronisch zieken het probleem en het risico niet kleiner zijn geworden. Deze groep wordt met deze regeling dus niet geholpen.

Oplossingsrichting:

- Opzetten van werkgeverspool of lokale/regionale initiatieven zoals het Poortwachtercentrum van de Stichting Poortwachter.
- Langere proefplaatsingen waarin mensen hun waarde echt kunnen bewijzen.
- No risk polis voor onbepaalde tijd als duidelijk is dat de problemen blijvend zijn.

11. Er zitten onrechtvaardigheden in het systeem:
- De hoogte van het inkomen bepaalt de impact van de WGA in de financiële/privé-situatie.
 - Voor iemand die 34% arbeidsongeschikt is bestaat geen loonvervangende voorziening, terwijl er sprake kan zijn van echt forse beperkingen. Iemand waarvoor de berekening op 36% uitkomst kan net zo of zelfs minder beperkt zijn en wel over de WGA voorzieningen beschikken.

4 Achter de knelpunten

De inventarisatie van hoofdstuk 3 betekent een bundeling van knelpunten en mogelijke oplossingsrichtingen waarover de deelnemers aan de werkgeversbijeenkomsten het duidelijk eens waren. De punten zijn zo concreet mogelijk geformuleerd om duidelijk te maken wat werkgevers ervaren. Wat de inventarisatie niet laat zien is de heftigheid en emotie waarmee punten soms naar voren werden gebracht. Slechts in beperkte mate was het mogelijk om de achtergronden van deze intens beleefde knelpunten tijdens de inventarisatie te doorgronden. Niettemin ‘proefden’ wij dat onder een deel van de geïnventariseerde knelpunten een aantal meer fundamentele problemen ligt. Dit mede als gevolg van diverse opmerkingen ‘uit het hart’ die tijdens de bijeenkomsten werden gemaakt:

- *“Probeer de politiek dichter bij de realiteit te brengen”.*
- *“Het in dienst houden van mensen met een beperking is prioriteit. De ‘prikkel’ om mensen met beperkingen van buiten de organisatie aan te nemen is daarentegen een algemeen maatschappelijk doel. Die prikkel past dus niet, omdat de WIA nu juist een verschuiving van publieke verantwoordelijkheden naar private verantwoordelijkheden inhoudt”.*
- *“Koppel onze bevindingen naar de beslissende organen te terug”.*
- *“Meer van dit soort bijeenkomsten maar dan voor managers van het hoogste niveau/misschien bij kringbijeenkomsten?”*

In de vorm van een aantal vragen willen wij in dit hoofdstuk een doorkijk geven naar deze diepere laag.

Waar betaalt de werkgever nu eigenlijk voor bij de WIA?

De WAO was redelijk duidelijk de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering. De verzekering beoogde de werknemer te voorzien van een uitkering bij (gedeeltelijke) arbeidsongeschiktheid. Werkgever én werknemer namen beiden een deel van de premie voor het afdekken van het arbeidsongeschiktheidsrisico voor hun rekening. Ze kregen er beiden veel voor terug. Productieverlies was eigenlijk geen issue.

De WIA (Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen) is in naam meer diffuus: het woord verzekering is verdwenen, maar het gaat om werk én inkomen: de ‘verzekering’ voorziet de werknemer eventueel van een (beperkte) uitkering, maar lijkt tevens werk voor de werknemer te willen garanderen. De werkgever betaalt volledig de premie, maar ervaart dat hij er veel minder voor terugkrijgt: het loondeel blijft vaak groter, het uitkeringsdeel – als het er als is – is kleiner en de werkgever moet (na 2 jaar zoeken) in veel gevallen nog steeds passend werk zien te organiseren voor de werknemer. Productieverlies is nu wel een issue geworden, maar het is niet verzekerd.

Was de werkgever ten tijde van de WAO ‘verzekert’ van advies door het UWV, bij de WIA maakt dat ook geen onderdeel meer uit van de verzekering.

De implicaties met betrekking tot werk en productiviteit vertroebelen het beeld van de werkgever over wat feitelijk verzekerd is. In essentie gaat het nog steeds om een verzekering die het financiële loonrisico van de werknemer afdekt, maar door de eisen die aan het ‘werken naar vermogen’ worden gesteld, is de werkgever zich veel meer bewust van het risico dat dit mogelijk niet lukt. Een risico dat niet is afgedekt en waar hij geen hulp bij of advies over hoeft te verwachten van de partij die hierover beslist.

Vooraf voor werkgevers die van goede wil zijn om werknemers te re-integreren lijkt dit frustraties over de WIA en het UWV op te leveren.

Wat voor rol/opstelling vraagt de WIA van het UWV?

De manier waarop de werkgevers tijdens de bijeenkomsten knelpunten en kritiek ten aanzien van het UWV inbrachten, getuigde vooral van cynisme, boosheid en teleurstelling. De deelnemers aan de bijeenkomsten vertegenwoordigden een groep werkgevers met positieve intenties ten aanzien van het (re-)integreren van arbeidsgehandicapten. De emotionele lading die in de kritiekpunten wordt gelegd, lijkt vooral te maken te hebben met het gemis aan ‘partnership’, het werken aan dezelfde doelen op basis van gedeelde belangen: in plaats van meedenken over en zoeken naar de beste oplossingen, ervaren deze werkgevers een formele, bureaucratische opstelling, waarin alleen de rechtmatigheid telt.

Van de werkgever wordt alle denkbare creativiteit, flexibiliteit en tijdigheid verwacht ten aanzien van re-integratie-inspanningen. Vanuit het UWV worden zij geconfronteerd met vertraging en een formele opstelling.

Werkgevers willen vooral een *doelmatige* benadering: wij bedenken een zo passend mogelijke oplossing qua werk en zetten daar een passend loon tegenover; UWV kijkt of de oplossing qua belasting-belastbaarheid inderdaad passend is en zorgt voor het uitkeringsdeel. Op die manier kunnen maatwerkoplossingen worden gerealiseerd die bij het bedrijf en de werknemer passen. De realiteit is echter een *rechtmatige* benadering die juist geen rekening houdt met maatwerk, maar uitgaat van theoretische rekenmodellen.

Het lijkt te gaan om een discrepantie tussen ‘werken naar (verdien)vermogen’ en ‘werken naar mogelijkheden’. Werkgevers ervaren dat UWV niet het hetzelfde belang nastreeft: het gaat bij UWV niet om het daadwerkelijk vinden van oplossingen, maar om het kijken of een oplossing wel binnen de wettelijke kaders past. Als dat laatste inderdaad het geval is, dan zijn de belangen inderdaad verschillend. Maar feitelijk is dat niet wat werkgevers verwachten omdat het een publieke instelling is die het algemeen belang (arbeidsgehandicapten aan werk helpen) zou moeten ondersteunen.

Er is dus sprake van rolonduidelijkheid en verwachtingen die door UWV niet (kunnen) worden nagekomen. UWV vervult vooral de poortwachtersfunctie. De adviesrol is bewust weggehaald, maar langzamerhand worden er toch weer elementen van informatie en advies vanuit het UWV toegevoegd. Die wens is er duidelijk, maar tegelijkertijd draagt het bij aan de rolonduidelijkheid. Daarbij is het de vraag of werkgevers met telefonische helpdesks en accountmanagement het soort (doelmatige) advisering kunnen krijgen, waar daadwerkelijk behoefte aan is.

De vraag die hierbij om de hoek komt kijken is of er vanuit de publieke verantwoordelijkheid een type dienstverlening moet zijn die werkgevers ondersteunt bij het vinden van passende oplossingen, hetgeen een andere vorm van ondersteuning is dan het inschakelen van private re-integratiebedrijven die werknemers via re-integratietrajecten mensen proberen te plaatsen.

Sluit het re-integratie instrumentarium aan bij de zoektocht naar passend werk?

In het verlengde van de vorige vraag kan ook worden gekeken naar het type instrumenten dat de WIA en aanpalende regelgeving biedt om passende oplossingen te vinden en te realiseren. Werkgevers ervaren het niet als instrumenten die het realiseren van een goede oplossing een stap dichterbij brengen. Ze helpen niet direct om een passende werkplek te vinden of in te richten en bieden – met uitzondering wellicht van de jobcoach geen praktische ondersteuning.

Wat veroorzaakt de weerstand jegens arbeidsgehandicapten binnen bedrijven?

Veel van de genoemde praktische knelpunten duiden erop dat in organisaties vaak een negatief beeld ten aanzien van het (her)plaatsen van arbeidsgehandicapten bestaat.

Werken aan meer acceptatie en een betere cultuur – een veelgenoemde oplossingsrichting - is één ding, maar de vraag is ook gerechtvaardigd waar de ‘weerstand’ op is gebaseerd?

In sommige organisaties (sociale ondernemingen) is het wel mogelijk dat mensen vanwege een beperking minder prestatie leveren, zonder dat collega's of leidinggevendenden daar een probleem mee hebben. Maar doorgaans wordt toch een zeker gemiddelde dan wel minimale prestatie van medewerkers verwacht. Als daar tijdelijk door iemand niet aan kan worden voldaan, zijn andere collega's doorgaans bereid om even een stap extra te zetten. Het is echter geen wenselijke, structurele oplossing.

Probleem is dat het plaatsen van iemand die duurzaam functioneel beperkt is, wel een structurele verandering tot gevolg kan hebben. Alleen wanneer een arbeidsgehandicapte taken gaat uitvoeren waarvoor hij of zij geen noemenswaardige beperkingen heeft, hoeft dat het geen negatieve consequenties voor collega's zal hebben.

De eerste insteek van re-integratie is echter doorgaans terugkeer in het eigen werk, zonodig met aanpassingen. Voor bepaalde (technische) aanpassingen is dat ook niet meer dan logisch, maar bijvoorbeeld bij organisatorische aanpassingen zou re-integratie in ander werk of op een andere werkplek wellicht veel logischer zijn, bij voorkeur werk of een werkplek waarbij zo min mogelijk aanpassingen nodig zijn.

In andere woorden: het is niet gebruikelijk om bij re-integratie te zoeken naar het best passende alternatief of zelfs om meerdere alternatieven tegen elkaar af te wegen.

Vraag is of een ander vertrekpunt voor re-integratie (met andere woorden loslaten van het ‘automatisme’ re-integratie in eigen werk) kan bijdragen aan het beter realiseren van passend werk binnen dan wel buiten de organisatie en aan het verminderen van weerstanden bij (her)plaatsingen. Hieraan gerelateerde kwesties zijn:

- waarom wordt in de praktijk zo nadrukkelijk vastgehouden aan de focus op het ‘eerste spoor’ en
- wat is er voor nodig om een creatiever en opener naar beter passende mogelijkheden buiten het eigen werk te kijken?

Zoals gezegd zijn de bovenstaande vragen vooral bedoeld als doorkijk naar een vermoedelijk onderliggende laag, waarin de ervaren problematiek is geworteld. Zij vormen wel een ernstige belemmering in het vinden van oplossingen.

Hoewel verdere verkenning van die laag zeker nodig zou zijn, is het goed mogelijk dat daarin uiteindelijk meer fundamentele oplossingen zijn te vinden dan die wij in dit rapport kunnen aangeven.

5 Conclusies en aanbevelingen

De inventarisatie laat ondanks een diversiteit aan knelpunten een consistent beeld zien, dat redelijk in de vier categorieën is te vangen. Om aan de inventarisatie aanbevelingen te kunnen verbinden hebben we per categorie de belangrijkste bevindingen gebundeld. Dit zijn ons inziens de aandachtspunten waar verdere acties aan zouden moeten worden verbonden.

5.1 Praktische knelpunten

Dit betreft vooral knelpunten waar werkgevers bij het nemen van hun eigen verantwoordelijkheid tegenaan lopen. Drie knelpunten komen als essentieel naar voren:

1. Te veel en te lang richt de focus van re-integratie-inspanningen zich op terugkeer in eigen werk.
2. In veel organisaties ontbreekt het aan een juiste cultuur en deskundigheid om mensen op een goede manier te (her)plaatsen.
3. Werkgevers hebben geen greep op re-integratie tweede spoor: de eigen rol is niet duidelijk en men weet niet wat van re-integratiebedrijven kan en mag worden verwacht.

De oplossingsrichting:

Werkgevers moeten vooral zelf duidelijkheid creëren over hoe men in huis omgaat met re-integratie. Het zoeken van ander passend werk of tweede spoor hoeven niet te wachten tot allerlei pogingen tot terugkeer in het eigen werk zijn doodgelopen. Zorgvuldigheid en betrokkenheid van de werkgever zijn daarbij van groot belang. Indien werkgevers onderling netwerken bouwen is die betrokkenheid al veel vanzelfsprekender dan dat een extern bureau wordt ingehuurd.

Er lijkt behoefte aan een uitwerking van de eigen rol die een werkgever kan en moet blijven spelen bij het vinden van passend werk buiten de eigen organisatie.

5.2 Financieel/arbeidsvoorwaardelijke knelpunten

Het lijkt er op dat de knelpunten die werkgevers op dit gebied ervaren erg meevallen. Over wat wel en niet kan kwamen eigenlijk geen punten naar voren, wel is duidelijk dat het vaak sociale dilemma's oplevert die niet eenvoudig zijn voor werkgever en werknemer. Het betekent vooral zorgvuldigheid en professionaliteit van de kant van de werkgever.

De betaalbaarheid van de arbeidsongeschiktheidsverzekering van zelfstandige ondernemers is een punt van een heel andere orde. Vanuit de inventarisatie kwam naar voren dat dit vooral voor startende ondernemers een lastig punt kan zijn. Omdat het werkelijke gewicht van dit knelpunt met de inventarisatie niet duidelijk is geworden, adviseren wij om dit als een signaal op te pakken voor mogelijk verdere verkenning.

5.3 Regelingen

Onbekendheid en verkeerde interpretaties

Uit de discussies tijdens de bijeenkomsten kwam naar voren dat veel werkgevers niet of niet goed op de hoogte zijn van bestaande regelingen of deze verkeerd interpreteren.

Tegelijkertijd wisten de verzamelde werkgevers wel een groot aantal mogelijke bronnen voor informatie te noemen, maar desalniettemin ontbreekt het hen aan één duidelijke bron waar ze gedegen informatie en bruikbaar advies op een eenvoudige en snelle wijze kunnen krijgen. Tevens maakten de bijeenkomsten duidelijk dat de werkgevers deze advies- en informatiefunctie toch vooral van het UWV verwachten.

De oplossingsrichting:

Het inrichten of verder uitbouwen van een serviceonderdeel van UWV.

Twee knelpunten die ons inziens nadere aandacht verdienen zijn van een andere orde:

- Het vervallen van de arbeidsgehandicaptentoets.
- Regelinggebonden voorzieningen die mensen kwijtraken als ze vanuit een andere regeling de WIA instromen.

Gemis arbeidsgehandicaptentoets

Het vervallen van de arbeidsgehandicaptentoets betekent dat het moeilijker is geworden om voor mensen met beperkingen die (nog) niet voor een WIA beoordeling in aanmerking komen, over re-integratie-instrumenten te kunnen beschikken. Een mogelijkheid om vroegtijdig adequate re-integratiemaatregelen te treffen lijkt hiermee verloren te zijn gegaan. Het sluit ook aan bij het gemis aan prikkels in het eerste ziektejaar, dat als een van de praktische knelpunten naar voren kwam.

Oplossingsrichting:

Werkgevers en werknemers moeten meer prikkels ervaren om al in het eerste ziektejaar actief te worden. Verlenging van de wachttijd en ook de beoogde loondoorbetalingsafpraak (maximaal 170% over twee jaar) prikkelen vooralsnog niet doortastend optreden in het eerste ziektejaar. De loondoorbetalingsafpraak biedt daar wel mogelijkheden toe, maar wordt nog weinig bewust ingezet. Hier ligt een aandachtspunt voor werkgevers en werknemers gezamenlijk.

Door een positieve prikkel in het vroegtijdig en laagdrempelig beschikbaar stellen van re-integratie-instrumenten kan ook de overheid een bijdrage leveren aan snellere actie in het eerste ziektejaar. In die zin kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het achteraf 'belonen' van vroegtijdige succesvolle maatregelen die het behoud c.q. het vinden van nieuw passend werk heeft opgeleverd.

Regelinggebonden voorzieningen

In de arbeids(on)geschiktheidswetgeving is geregeld dat persoonsgebonden voorzieningen kunnen worden meegenomen van werkgever naar werkgever. Echter, vanuit verschillende wettelijke regelingen zijn niet alle voorzieningen (eenvoudig) mee te nemen.

Oplossingsrichting:

Persoonsgebonden voorzieningen regeling-onafhankelijk maken.

N.B. Concrete situaties waarin dit knelpunt zich voordoet konden tijdens de inventarisatie niet goed worden gegeven. Het verdient aanbeveling dit knelpunt eerst nader te verkennen.

5.4 Systeem/uitvoering

Ook de knelpunten in deze categorie kunnen worden gebundeld tot vier essentiële punten:

- Ontevredenheid over het gebrek aan eenduidigheid, klantgerichtheid en kwaliteit van het UWV.

- Onredelijkheid van de huidige uitvoering van de beoordeling door het UWV.
- Onredelijkheid en onrechtvaardigheid van de consequenties voor mensen die minder dan 35 % arbeidsongeschikt zijn.
- Tekortkomingen van bepaalde prikkels en voorzieningen.

Ontevredenheid over het UWV

Een deel van de ontevredenheid is gelegen in concrete fouten van UWV, maar een belangrijk deel is ook te wijten aan onduidelijkheid over het beleid en onbeantwoorde verwachtingen.

Oplossingsrichting:

Er is duidelijk behoefte aan informatie en advies met een service-karakter, dat het vertrouwen van de werkgevers heeft. Directe contactpersonen en een gezicht erbij dat aanspreekbaar is op onduidelijkheden worden nodig gemist.

Onredelijkheid beoordeling

De beoordeling is nu een theoretische exercitie waarin niet naar de praktijk wordt gekeken. Voor werkgevers is het onbegrijpelijk dat niet wordt gekeken naar wat mensen die al gedeeltelijk werken nu in de praktijk doen, dat oplossingen waarbij een beter loon met minder uren wordt gerealiseerd niet worden geaccepteerd en dat urenbeperkingen niet consequent worden meegenomen in het bepalen van de restverdiencapaciteit. Hierdoor ontstaat het beeld dat UWV onredelijke eisen stelt en goede re-integratie oplossingen juist tegenwerkt in plaats van bevordert.

Oplossingsrichting:

Met name voor de beoordeling van mensen die deels werken zou het betrekken van de reële prestatie onderdeel van de procedure moeten zijn. De wijze waarop dit gestalte zou kunnen krijgen is een serieuze verkenning waard.

Consequenties voor de categorie minder dan 35 %

Veel werkgevers vrezen dat de ergste problemen voor deze groep zich nog moeten openbaren. Wel constateren zij een onrechtvaardigheid en onredelijkheid ten opzichte van anderen en bovendien verwacht men dat juist voor deze groep toch ook werk buiten de eigen organisatie moet worden gevonden.

Oplossingsrichting:

Initiatieven waarbij werkgevers samenwerkingsverbanden oprichten (bijv. het Poortwachtercentrum) zijn succesvol en veelbelovend, maar komen niet overal even goed van de grond. De vraag die hierbij gesteld kan worden is: welke mogelijkheden zijn er voor de overheid om dergelijke initiatieven te ondersteunen of faciliteren, zonder ze afhankelijk te maken van een overheidsbijdrage?

Daarnaast kunnen concepten als Design for all en Disability Management werkgevers helpen om beter passend werk te organiseren voor hun medewerkers. Het zou goed zijn als bijvoorbeeld UWV of andere aangewezen dienstverleners vanuit die concepten de werkgevers kunnen adviseren.

Tekortkomingen van prikkels en voorzieningen

Voor met name groepen die al niet veel verdienen en nog verder terugvallen in salaris is de financiële prikkel nihil. Enerzijds is dit een constatering die vooral het systeem betreft, anderzijds kunnen werkgevers met veel laagverdienend personeel relatief vaker merken dat de prikkel voor deze groep niet werkt. Zowel werkgever als werknemer schieten er dan niet veel mee op.

Oplossingsrichting:

Zoeken van andersoortige prikkels om werknemers toch zoveel mogelijk te laten werken. Hierbij kan ook weer worden gedacht aan leer-werktrajecten die ook het toekomstperspectief vergroten.

Voor de signalering dat re-integratie tweede spoor niet goed werkt, is door de werkgevers een aantal concrete oplossingsmogelijkheden aangedragen:

- Ook hier moet weer worden gedacht aan het verder verbreiden van initiatieven als het Poortwachtercentrum.
- De no risk polis kan gevarieerder worden ingezet en voor onbepaalde tijd gaan gelden voor mensen waarvan zeker is dat ze als gevolg van hun beperking regelmatig zullen blijven verzuimen.
- De proefplaatsing van drie maanden zou moeten worden vervangen door een proefperiode van minstens een half jaar waarin mensen zich als productieve medewerker kunnen bewijzen en tevens een sociale band met de organisatie kan worden opgebouwd.

5.5 Onderliggende laag

Zoals in hoofdstuk 4 beschreven kunnen bepaalde knelpunten dieper geworteld zijn dan ze ogenschijnlijk doen vermoeden. Dit heeft onder andere te maken met keuzes ten aanzien van publieke verantwoordelijkheid voor deelname aan werk van mensen met functionele beperkingen en in het bijzonder ten aanzien van de rol van het UWV daarin. Het gevaar ligt op de loer dat men vooral denkt de keuzes beter te moeten communiceren, terwijl de knelpunten wellicht (ten dele) zijn terug te voeren op inconsistenties van de keuzes. Een nadere verkenning van de in hoofdstuk 4 geformuleerde vraagstukken lijkt ons zinvol.

5.6 Slotbeschouwing

De werkgevers die aan de knelpunteninventarisatie hebben deelgenomen gaven vrijwel zonder uitzondering te kennen het zeer op prijs te stellen hun ervaringen te delen en kwamen vaak tijd te kort voor de discussie. Het verdient aanbeveling de praktijk van werkgevers vaker te betrekken bij de invulling van de integratie en re-integratiepraktijk.

De verwachtingen dat er iets zal veranderen waren bij de deelnemers niet hoog gespannen. Er heerst veel wantrouwen, gevoed door frustraties in het verleden opgedaan. Tegelijk werd de uitdrukkelijke wens uitgesproken dat de uitkomsten intensief worden betrokken bij uitwerking van de agenda van de stuurgroep re-integratie.

De deelnemers realiseren zich dat sommige van de door hen gesignaleerde oplossingen politiek gevoelig kunnen liggen. Toch zijn in dit rapport alle oplossingsrichtingen integraal opgenomen. De verantwoordelijke partijen zijn nu aan zet om op de gesignaleerde knelpunten en voorgestelde oplossingen serieus te wegen en bij de beraadslagingen te betrekken.