

200018857

Verbazing was er met name over de combinatie van 'Stick and Carrot'-instrumenten in het Nederlandse arbeidsongeschiktheidsbeleid. En over de sprekende voorbeelden van bedrijven die Disability Management in de praktijk brengen. In dit artikel een overzicht van de specifieke kenmerken van de Nederlandse aanpak en een agenda voor de toekomst: wat kan er beter?

Het initiatief tot deze bijeenkomst was genomen door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, daartoe aangezet en gefaciliteerd door de Europese Commissie. Sinds 1999 heeft de Europese Commissie in het kader van de 'European Employment Strategy' reeds 35 *peer reviews* gehouden over diverse arbeidsmarktstukken. Voor de derde maal bracht Nederland een onderwerp in (in 1999 was dat laagbetaalde arbeid, in 2000 de Flexwet). Niet alleen lidstaten werden uitgenodigd, ook kandidaat lidstaten en Noorwegen waren uitgenodigd. In Den Haag namen naast Nederland vertegenwoordigers uit Engeland, Duitsland, Frankrijk, Portugal, Luxemburg, Zweden, Noorwegen, Tjechië en Letland deel. Nederland werd vertegenwoordigd door het ministerie van SZW, TNO Arbeid leverde een onafhankelijk expert, de Commissie het Werkend Perspectief presenteerde haar programma en twee bedrijven (Siemens Nederland en Tap Taxi) vertelden over hun ervaringen met Disability Management.

10

Eind november 2003 bogen in Den Haag zo'n twintig deskundigen uit Europa zich over de Nederlandse aanpak van Disability Management. Ze namen kennis van hetgeen er in ons land is ontwikkeld inzake reïntegratiebeleid voor arbeidsgehandicapten, vergeleken dat met hun eigen aanpak en formuleerden leerpunten. Ze namen aanbevelingen voor hun beleidsmakers, uitvoeringsinstanties en onderzoekers mee naar huis.

Peer Review Programma of the European Employment Strategy

Dit programma heeft tot doel het verspreiden en overdraagbaar maken van goede voorbeelden van arbeidsmarktbeleid van de Europese lidstaten. Lidstaten kunnen zelf onderdelen van hun beleid voordragen voor een *peer review*. De lidstaten selecteren samen deze onderwerpen en zoeken zelf deskundigen in hun land om deel te nemen. De organisatie van de bijeenkomsten heeft de Europese Commissie momenteel in handen gegeven van het Oostenrijkse ÖSB Consulting GmbH en het Britse Institute for Employment Studies. De opzet is als volgt: een lidstaat dient een beleidsonderdeel ter beoordelen aan. Als voldoende lidstaten dit onderdeel relevant vinden, wordt er een tweedaagse *peer review* georganiseerd. Ieder geïnteresseerd land levert een officiële expert, dat is een vertegenwoordiger van het betreffende ministerie, en een onafhankelijk expert: een onderzoeker van een universiteit of een andere onafhankelijke onderzoeksinstantie. De onafhankelijk expert van het gastland (de initiatiefnemer) schrijft een kritische discussienota over het beleidsonderdeel, de ervaringen daarmee in de praktijk en de mogelijke leerpunten ervan voor andere landen. Deze nota wordt naar de andere deelnemers gestuurd, waarna de onafhankelijke experts van de andere landen ieder een reactie op deze nota schrijven, met daarbij een overzicht van het beleid hieromtrent in hun land. Zij gaan in hun reactie met name in op de mogelijke leerpunten en de kansen die zij in hun eigen land zien om het beleid ook bij hen te introduceren. Tijdens de bijeenkomst presenteert het gastland het beleidsonderdeel met daarbij praktijkvoorbeelden. Dus: presentaties van bedrijven of anderen die het beleidsonderdeel in de praktijk verwezenlijken. Daarna discussiëren de deelnemers over de ervaringen in andere landen, de plus- en minpunten van het voorgestelde beleid en de kansen om dit beleid te vertalen naar andere landen. De nota's en verslagen van de alle *peer review*-bijeenkomsten zijn openbaar en zijn in het Engels te vinden op www.peerreview-employment.org.

Hoofdpijnen van het Nederlandse

beleid Bij de indiening van het voorstel om over Disability Management in Nederland te praten, gaf het ministerie van SZW aan wat men daaronder wilde scharen: niet alleen de regievoering van reïntegratie van werknemers met gezondheidsklachten op de werkvloer, maar ook Disability Management op macroniveau; het overheidsbeleid dat bijdraagt aan de (re)integratie van arbeidsgehandicapten.

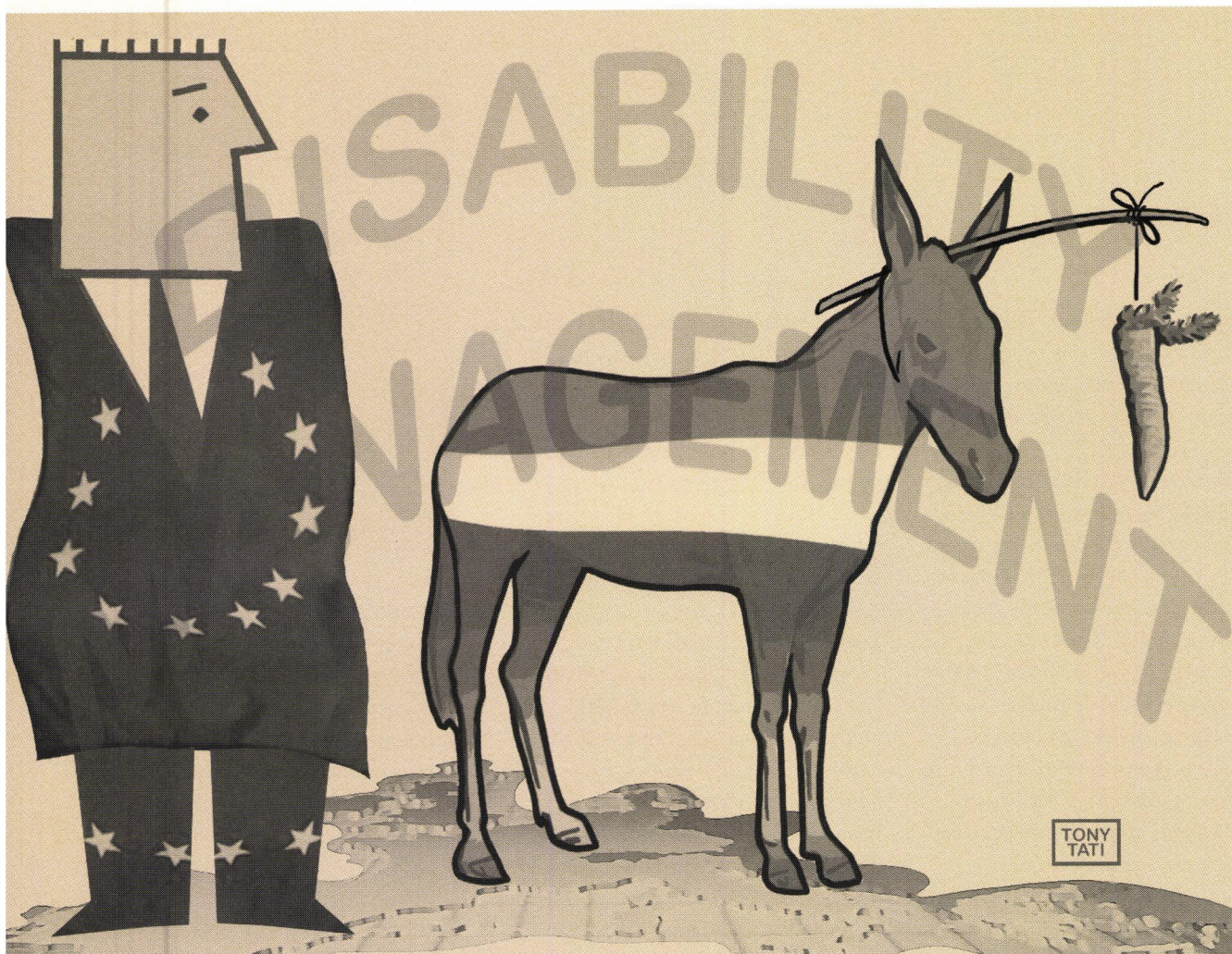
Het kenmerkende van het Nederlandse beleid zit momenteel in de combinatie van een sterke rechtspositie van werknemers (om het werk te behouden), een uitgesproken financiële verantwoordelijkheid van de werkgevers en een uit-

gebreid uitkeringstelsel. Definities over arbeidsongeschiktheid zijn ruim in vergelijking met andere landen. Dat levert ook hogere aantallen op.

De ruime definitie van arbeidsongeschiktheid

Als we kijken naar de definities, dan zien we dat in Nederland tot nu toe:

- iemand met 15 procent arbeidsongeschiktheid al meetelt voor de WAO; in andere landen is dit bij 50 procent of zelfs pas bij volledige arbeidsongeschiktheid;
- geen onderscheid wordt gemaakt in de aard en duur van de arbeidsongeschiktheid. Geen onderscheid wordt gemaakt tussen het zogenaamde *risque social* en *risque professionnel*;
- de maximum leeftijd voor WAO-uitkeringen 65 jaar is. In sommige landen is dit lager (voor vrouwen bijvoorbeeld 60 jaar);
- het arbeidsverleden niet uitmaakt voor de WAO. Iedere werknemers is vanaf de eerste werkdag verzekerd. In het buitenland gelden hier beperkingen voor.



De Nederlandse aanpak van Disability Management in Europees perspectief

Met het nieuwe arbeidsongeschiktheidsstelsel in 2006 (de Inkomensvoorziening Arbeidsongeschiktheid (IVA) voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten en de Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten (WGA) voor werknemers met een arbeidsongeschiktheid van 35 tot 80 procent) zal het aantal arbeidsongeschikten in Nederland formeel sterk dalen. Onze definitie wordt immers gewijzigd. Maar

de werkelijke arbeidsongeschiktheid zal niet dalen. Landen om ons heen tellen weliswaar minder arbeidsongeschikten, maar hebben bijvoorbeeld een hogere werkloosheid. Dit werkt als committerende vaten: de populatie werklozen telt veel arbeidsongeschikten, waarmee men uiteindelijk op vergelijkbare arbeidsongeschiktheidspercentages uitkomt als Nederland. In België gaan bijvoorbeeld ook veel arbeidsongeschik-

ten vervroegd met pensioen (Einerhand et al, 1995). Aarts and De Jong (1998) geven aan dat de financiële structuur van het socialezekerheidsstelsel in hoge mate het aantal arbeidsongeschikten bepaalt. Verandert die structuur, dan verandert het aantal arbeidsongeschikten. Veel gedeeltelijk arbeidsongeschikten die in het huidige Nederlandse stelsel WAO ontvangen, zullen in het nieuwe stelsel vanaf 2006 werkloos worden en van een uitkering vergelijkbaar aan de bijstand moeten rondkomen. Tenzij werkgevers en werknemers een reuze stap vooruit kunnen doen in het op grote schaal inzetbaar houden en aannemen van mensen met arbeidshandicaps. Beleid dat specifiek gericht is op het inzetbaar houden en aannemen van arbeidsgehandicapten noemen we Disability Management. Dit beleid komt tot stand op basis van vrijwilligheid en vanuit eigen én

Kenmerken van de aanpak van Disability Management in bedrijven

- het zelf nemen van de regie bij reïntegratie;
- het in woord en daad ondersteunen van werknemers bij herplaatsingen;
- het creëren van zakelijke én betrokken omgangsvormen bij arbeidsongeschiktheid op de werkvloer.

gemeenschappelijk belang van werkgevers en werknemers. De overheid kan het bedrijven aantrekkelijk maken om dit beleid in te voeren op de werkvloer.

Studies tonen aan dat de combinatie van een sterke rechtspositie van werknemers en een uitgebreid uitkeringensysteem in principe bevorderend is voor reïntegratie van mensen met arbeids handicaps (Høgelund, 2001, Veerman en Palmer, 2001). Het omgekeerde – een zwakkere werkbescherming van werknemers en een beperkt uitkeringensysteem – is ook bevorderend voor reïntegratie, maar werknemers zullen dan noodgedwongen meer van werkgever wisselen. Het ziet ernaaruit dat Nederland afstevent op het tweede model. In beide gevallen echter zijn er veel werkaanpassingen nodig en is een actief reïntegratiebeleid op bedrijfsniveau noodzakelijk. Dat moet ook voldoende gestimuleerd en gefaciliteerd worden. Bij het toekomstige model is het slechten van drempels bij de aanname van werknemers nog belangrijker dan in het huidige model. Er komt immers een grotere populatie gedeeltelijk arbeidsgeschikte werknemers beschikbaar voor de arbeidsmarkt. De Nederlandse overheid zet in op een combinatie van preventie van uitval door goede arbeidsomstandigheden (arbowetgeving, arboconvenanten met sociale partners), verzuim en reïntegratieregelgeving met een accent op verantwoordelijkheden van werkgevers (Wet verbetering poortwachter, Pamba), en gedeelde financiële verantwoordelijkheid voor werkgevers en werknemers bij arbeidsongeschiktheid (IVA en WGA) en gelijke behandeling van mensen met handicaps (Wet gelijke behandeling, 2003).

De Nederlandse overheid realiseert zich dat men er met enkelvoudige regelgeving niet komt. Ten eerste moet de regelgeving twee kanten op werken: dus positief in het belonen van gewenst gedrag van werknemers en werkgevers (het aan het werk blijven en houden van werknemers ongeacht gezondheidsproblemen) en negatief in het bestraffen van ongewenst gedrag (niet meewerken aan herplaatsingen bij gedeeltelijke arbeidsgeschiktheid). Ten tweede moeten een aantal basis rechten worden gegarandeerd. Ten derde zal de beeldvorming over arbeidsongeschiktheid drastisch moeten veranderen. Recent onderzoek (Petersen et al, 2004) bevestigt dat werkgevers, leidinggevend, maar ook werknemers zelf, de arbeidsmogelijkheden van arbeidsgehandicapten beperkt inschatten en dat relevante informatie over deze doelgroep vaak ontbreekt. Het veranderen van de beeldvorming over arbeidsongeschiktheid is het belangrijkste doel van de Commissie het Werkend Perspectief. De Europese deskundigen die bij de *peer review* bijeenwaren, raakten onder de indruk van het werk van de Commissie en verbaasden zich erover dat een overheid ook dit middel kan inzetten: het is niet alleen regelgeving waar de overheid voor staat.

De Commissie het Werkend Perspectief is met name bekend van de jaarlijkse prijsuitreiking 'Kroon op het werk' aan werkgevers die excelleren in Disability Management. Werkgevers uit het netwerk van de Commissie treden op als ambassadeurs van Disability Management en de groeiende verzameling *best practices* van de Commissie dient andere bedrijven als voorbeeld.

Het ministerie van SZW draagt ook bij in het ontwikkelen van instrumentarium voor werkgevers om Disability Management volgens deze aanpak te implementeren (Piek en Reijenga, 2004). De deelnemers aan de *peer review* waren onder de indruk van de praktijkvoorbeelden van bedrijven met deze aanpak, maar vroegen zich meteen af: 'Zou dat bij ons ook kunnen?' en 'Zouden werkgevers deze aanpak interessant vinden als ze niet de financiële verantwoordelijkheid voor arbeidsongeschiktheid voelen?'.

Discussie van de 'peers' In zijn algemeenheid was er lof voor de Nederlandse aanpak. De diversiteit in het ingezette instrumentarium en vooral het preventieve arboinstrumentarium werd geprezen: de convenanten-aanpak en de ondersteunende rol van onder andere arbodiensten zagen de Europese deelnemers als sterk punt in de aanpak. De meeste landen ontberen een dergelijke, structurele aanpak. Ook de Wet verbetering poortwachter dwong respect af. Er was veel discussie over het feit of werkgevers nu vrijwillig dan wel verplicht een rol in verzuimreductie en herplaatsingen moeten hebben. Sommige vertegenwoordigers – vooral bij de kandidaat lidstaten – waren licht verbijsterd over de zware en lange financiële verantwoordelijkheid van werkgevers in Nederland: men verwacht niet hiervoor in hun eigen

land draagvlak te vinden. Anderen zagen juist hierin het beste toekomstperspectief. Werkgevers zien het belang als ze het financieel voelen, is de redering. Men had met name vragen over arbeidsongeschiktheidsproblemen in kleine bedrijven: hoe kunnen deze werkgevers herplaatsingsmogelijkheden realiseren? Werkt Disability Management ook hier? Daar raakte men aan een gevoelige snaar in het Nederlandse beleid. Het MKB heeft immers grote moeite met de arbeidsongeschiktheidsregulering op dit moment. Aan de andere kant zien we bij de *best practices* van de Commissie het Werkend Perspectief veel kleine bedrijven. Sommige landen hebben quota afgesproken over het aantal arbeidsgehandicapten dat werkgevers in dienst hebben (onder andere Frankrijk en Duitsland), andere landen ambiëren een quotaregeling (zoals Luxemburg). In Nederland, Scandinavië en Engeland, ziet men daar niet zoveel in: in de praktijk worden de quota niet gehaald of kunnen ze worden 'afgekocht'.

Wat leert Nederland van de peer review?

Ondanks talloze onbeantwoorde vragen, verschillen in beleid en in visie op verantwoordelijkheden was er bij de twintig deskundigen uit Europa overeenstemming over het belang van activerend overheidsbeleid om arbeidsongeschiktheid te voorkomen en arbeidsparticipatie van mensen met gezondheidsklachten te bevorderen. Voor de Nederlanders bij de *peer review* werkte de toetsing van het eigen beleid zowel bevestigend als confronterend. Maar in de eerste plaats: inspirerend. Op het *to do*-lijstje van de aanwezige Nederlanders staan de volgende aandachtspunten voor de nabije toekomst:

- creatieve financiële prikkels voor werkgevers én werknemers: welke werken onder welke omstandigheden? Welke voorwaarden zijn er (een goed ontwikkeld verzuim- en reïntegratiebeleid is daar één van, dat is duidelijk!)?;
- het berekenen van kosten en baten van arbeidsongeschiktheid en het eigen risico daarbij;
- het bevorderen van herplaatsingsmogelijkheden in het MKB (bijvoorbeeld door versterking van lokale en regionale netwerken);
- demedicalisering van reïntegratietrajecten door een andere invulling van de rol van bedrijfsartsen;
- (nog betere) benutting van goede praktijkvoorbeelden van bedrijven;
- 'het er samen uitkomen' wordt vanaf 2006 het credo bij reïntegratie: werkgevers en werknemers kunnen hierbij extra ondersteuning en bemiddeling gebruiken.
- nieuwe middelen om omgangsvormen inzake arbeidsongeschiktheid bespreekbaar en daarmee veranderbaar te maken.

De *peers* waren het erover eens dat arbeidsparticipatie van mensen met gezondheidsklachten niet alleen met overheidsbeleid veranderd kan worden: het zit grotendeels tussen de oren. Geven we werknemers met mogelijkheden kansen of zetten we in op onmogelijkheden? ➡

Femke Reijenga is onderzoeker/adviseur van TNO Arbeid.

Geraadpleegde literatuur

→ Aarts, L.J.M. en P.R. de Jong, *Privatization of Social Insurance and Welfare State Efficiency. Evidence from the*

Netherlands and the United States.

Paper prepared for the 2nd International Research Conference on Social Security, Session Public versus Private Provision, Jerusalem, 2528 January, 1998.

→ Bosselaar, H. en F.A. Reijenga, *Koplopers in Disability Management*, TNO Arbeid, Hoofddorp, 2000.

→ Einerhand, M.G.K., G. Knol, R. Prins en T.J. Veerman, *Sickness and Invalidity arrangements. Facts and Figures from six European Countries*, ministerie van SZW, Den Haag, 1995.

→ Høgelund, J., 'Work Incapacity and Rehabilitation: a Literature Review'. In: Frank S. Bloch & Rienk Prins (eds.), *Who Returns to Work and Why? International Social Security Series vol. 5*. Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey, 2001.

→ Petersen, V. van, M. Vonk en J. Bouwmeester, *Onbekend maakt onbemind*, Research voor Beleid, Leiden, 2004.

→ Piek, P. en F.A. Reijenga, *Het verhogen van de inzetbaarheid van werknemers met arbeidshandicaps of andere gezondheidsproblemen, Disability Management als nieuwe insteek voor HRM*, serie Arbeid en gezondheid voor HR-managers, Sdu, Den Haag, (in druk) 2004.

→ Reijenga, F.A., *Disability Management in the Netherlands, discussion paper for the Peer Review*, November 23th, Den Haag, 2003

(see: www.peerreview-employment.org).

→ Veerman T.J. en E. Palmer, 'Work Resumption and the Role of Interventions'. In: Frank S. Bloch en Rienk Prins (eds.), *Who Returns to Work and Why? International Social Security Series vol. 5*. Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey, 2001.