

Onderzoek UWV:

Minder dan 35 procent arbeidsongeschikt en geen werkgever

Uit cijfers van UWV blijkt dat vangnetters oververtegenwoordigd zijn onder de werknemers die een beroep doen op de WIA. In de WIA-instroom was het aandeel vangnetters in 2006 35 procent, terwijl deze groep slechts 13 procent van alle verzekerden uitmaakt. Van de aanvragen van vangnetters werd een iets groter aandeel afgewezen dan van die van de niet-vangnetters. Inmiddels weten we op grond van eerder onderzoek dat van deze reguliere werknemers ongeveer de helft vier tot zeven maanden na de claimbeoordeling geen werk meer heeft. Het grootste deel van deze groep is alsnog na de claimbeoordeling ontslagen. Dat roept de vraag op hoe het de vangnetters vergaat na de claimbeoordeling. Het grootste deel van hen heeft geen werkgever en kent dus een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt dan de niet-vangnetters op het moment van de claimbeoordeling. Hebben vangnetters daardoor ook een kleinere kans op werk(hervatting) nadien? Een eerste verkennend onderzoek, uitgevoerd door Regioplan beleidsonderzoek in opdracht van UWV, wijst wel in die richting.

klaard, niet meer in aanmerking komt voor een WIA-uitkering. De vraag is nu of en zo ja, hoe deze groep mensen, na twee jaar ziekte weer aan het werk gaat.

Om dit in kaart te brengen, is een onderscheid gemaakt naar twee groepen. Ten eerste zijn er de werknemers die een werkgever hebben op het moment dat zij voor de WIA worden beoordeeld en hun WIA-claim wordt afgewezen. Voor deze groep (reguliere) werknemers hebben de sociale partners afgesproken dat er voor 'werknemers met lichte arbeidsbeperkingen (35 procent of minder arbeidsongeschikt) op het niveau van de arbeidsorganisatie tot maatwerkoplossingen dient te worden gekomen'.¹ Dat dit (vooralsnog) moeizaam gaat, bleek uit het onderzoek dat Regioplan in opdracht van de Stichting van de Arbeid heeft uitgevoerd.² Uit dit onderzoek bleek dat van de werknemers die begin 2006 minder dan 35 procent arbeidsongeschikt zijn verklaard, ruim veertig procent enkele maanden na de WIA-beoordeling nog geen werk had.³

De tweede groep waarvoor de invoering van de WIA van belang is, is de groep mensen die op het moment van de WIA-beoordeling (na een wachttijd van 104 weken) geen werkgever (meer) hebben, de zogenaamde vangnetters. Het gaat om een uiteenlopende groep

Met de invoering van de Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA) is de drempel voor de arbeidsongeschiktheidsuitkering verschoven naar

35 procent. Waar voor de Wet op de Arbeidsongeschiktheid (WAO) nog een grens lag bij 15 procent, geldt voor de WIA dat iedereen die minder dan 35 procent arbeidsongeschikt wordt ver-

mensen. De belangrijkste oorzaken van de afwezigheid van een werkgever zijn:

- werkloosheid (met WW-uitkering) op moment van ziek worden;
- beëindiging van een tijdelijk arbeidscontract na ziekmelding;
- andere tijdelijke dienstverbanden zoals uitzendkrachten en overige flexwerkers op moment van ziek worden.

De belangrijkste overeenkomst tussen de verschillende subgroepen vangnetters is dat zij op het moment van ziek worden of tijdens hun ziekteperiode in een positie komen waarin zij geen werkgever (meer) hebben, maar een uitkeringsrelatie hebben of krijgen met UWV. Vanaf het moment dat deze mensen geen werkgever meer hebben, neemt UWV de arborol van werkgever over. Dat houdt in dat UWV, conform de Wet verbetering Poortwachter (WVP), verantwoordelijk is voor het doen van inspanningen om herstel en reïntegratie naar de arbeidsmarkt te realiseren.

Onderzoek onder vangnetters

In opdracht van UWV heeft Regioplan Beleidsonderzoek, parallel aan het onderzoek onder de 'reguliere' werknemers, een onderzoek uitgevoerd onder de vangnetters. Onderzocht is de arbeidsmarkt- en uitkeringspositie van de vangnetters na afwijzing van de WIA-claim. Lukt het deze mensen om weer werk te vinden en welke factoren spelen hierbij een rol? Ook is ingegaan op de vraag of men begeleiding heeft ontvangen van UWV en de mate waarin deze aansluit op hun behoeften.

Het onderzoek is uitgevoerd door een groep vangnetters (N=1522) die begin 2006 minder dan 35 procent arbeidsongeschikt zijn bevonden, met een schriftelijke vragenlijst te benaderen.

De eerste vragenlijst is enkele maanden na de beoordeling verzonden (najaar 2006), de tweede ongeveer een jaar na de beoordeling (voorjaar 2007). Dit artikel is een weergave van de belangrijkste bevindingen uit dit onderzoek.⁴ Omdat zich tussen de eerste en tweede meting geen zeer opvallende veranderingen hebben voorgedaan, gaan wij alleen op die verschillen in wanneer dat relevant is met het oog op de vraag naar veranderingen in de arbeidsmarkt- en uitkeringspositie.

Bevindingen

Grote afstand tot de arbeidsmarkt

Een eerste belangrijke vraag is of men op het moment van ziekmelding aan het werk was. Ongeveer een derde van de respondenten blijkt op het moment van ziekmelding niet te werken. Verondersteld mag worden dat deze mensen op dat moment een WW-uitkering hebben. Dat wil zeggen dat zij op het moment van de WIA-beoordeling langer dan twee jaar niet hebben gewerkt.

De meerderheid van de respondenten werkt dus wel op het moment van ziekmelding, zij het dat het met name tijdelijke dienstverbanden betreft. Ook voor deze groep geldt dat zij een wachttijd van 104 weken achter de rug heeft, waarbinnen zij niet of nauwelijks een structurele relatie met een werkgever hebben. Alleen al op grond van de langdurige afwezigheid van een relatie met een werkgever concluderen wij dat de afstand tot de arbeidsmarkt van vangnetters op het moment van de claim-beoordeling (zeer) groot is.

Gezondheid

Een tweede factor die een ongunstige invloed heeft op de reïntegratie(kansen) naar werk is de

(ervaren) gezondheid van de betrokkenen. De respondenten hebben na bijna twee jaar ziek thuis te zijn geweest, te horen gekregen dat zij weer aan het werk moeten omdat UWV hen hiertoe in staat acht. Dat dit voor veel mensen een omschakeling vereist, blijkt onder meer uit het feit dat de meerderheid van de respondenten het niet eens is met de uitslag van de beoordeling. Daarnaast blijft de gezondheid een belangrijke belemmering voor de reïntegratie. Ruim een kwart van de vangnetters vindt het slecht gaan met de gezondheid en bijna de helft van de vangnetters geeft aan dat de gezondheid varieert. Zowel degenen die wel weer aan het werk zijn als de mensen die nog niet aan het werk zijn, ervaren de gezondheid als de belangrijkste belemmering bij het zoeken naar werk.

Positie op de arbeidsmarkt

Hoofddoel van dit onderzoek was: nagaan of het de vangnetters ondanks deze belemmeringen toch lukt weer aan het werk te gaan. Het is bijna een kwart (24 procent) van de respondenten gelukt om binnen vier tot zes maanden na de beoordeling werk te vinden. Enkele maanden later (ongeveer een jaar na de beoordeling) heeft ruim een kwart werk gevonden.⁵ Van de respondenten die in de eerste meting al werk hebben, blijkt verder in de tweede meting nog een ruime meerderheid aan het werk te zijn (80 procent).⁶ Een kanttekening die hier wel bij moet worden geplaatst, is dat een relatief groot deel van de werkenden nog een tijdelijk contract heeft en via een uitzendbureau werkzaam is.

Gevraagd naar de reden van werkloosheid blijkt dat bijna de helft van de werkloze vangnetters een reïntegratietraject volgt. Van de werklozen

verwacht bijna de helft in de toekomst wel weer aan de slag te gaan. Wanneer deze verwachting ook werkelijkheid wordt, zou uiteindelijk dus ruim 60 procent weer aan het werk komen en ruim één derde niet meer.⁷ Voor mensen die niet verwachten weer te kunnen gaan werken, speelt de gezondheid een belangrijke rol.

Reïntegratie-inspanningen UWV

Van de werkloze vangnetters in de tweede meting geeft ruim een kwart aan in de periode voorafgaand aan de WIA-beoordeling geen contact met UWV of de werkgever te hebben gehad

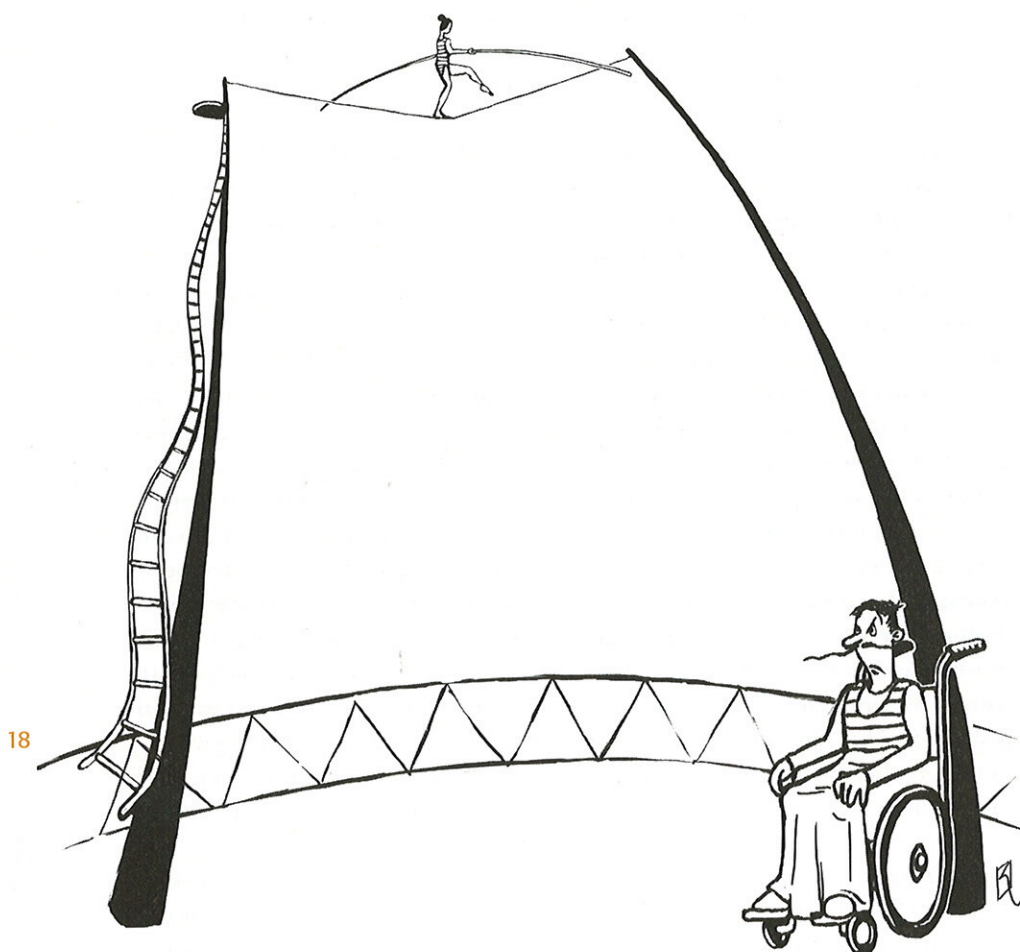
over de mogelijkheden om weer aan het werk te gaan. Dit is opvallend omdat UWV de reïntegratieverplichting van werkgevers overneemt zodra de werknemer zonder werkgever komt te zitten. Dat houdt in dat bijvoorbeeld voor degenen die vanuit de WW de ziektewet in zijn gegaan, UWV de ondersteuning van de reïntegratie-inspanningen dient te verlenen in de periode voorafgaand aan de WIA-beoordeling. Omdat voor de respondenten in dit onderzoek niet bekend is vanaf welk moment UWV verantwoordelijk was, hebben wij niet kunnen vaststellen of het ontbreken van contact voorafgaand

aan de beoordeling problematisch is. We kunnen immers niet vaststellen of er in de ziektewetperiode veel of weinig tijd is geweest waarin UWV contact had kunnen hebben en ondersteuning had kunnen bieden. Ter nuancering merken we overigens nog wel op dat het de waarneming van de respondenten is dat er geen contact geweest is over terugkeer naar werk gedurende de ziekteperiode. UWV stelt hiertegenover dat het eigenlijk niet mogelijk is dat zo'n groot deel van de respondenten geen contact over reïntegratie heeft gehad tijdens de ziekteperiode. Vaststellen waar de waarheid ligt, vergt nader onderzoek.

Na WIA-beoordeling heeft bijna twee derde (62 procent) van de respondenten behorend tot de doelgroep van UWV in de laatste vier maanden voorafgaand aan de meting contact gehad met iemand van UWV. Met andere woorden: een derde van de respondenten heeft geen contact gehad met UWV over werkhervatting terwijl zij wel tot de doelgroep behoren. Dit wordt mogelijk verklaard door het feit dat men een traject volgt en gedurende dat traject geen direct of veel minder contact met UWV heeft. Ook kan een lopende bezwaar- of beroepsprocedure tegen de beslissing van UWV een rol spelen.

Begeleiding UWV

Geconcludeerd wordt dat de door UWV aangeboden begeleiding niet altijd aansluit bij de door de cliënten gewenste ondersteuning. Het instrument dat door UWV het meest wordt ingezet is een reïntegratietraject en ondersteuning bij het zoeken naar werk door het geven van informatie en tips. De voorkeur van de werkzoekenden is echter meer praktisch georiënteerd. Het aanbieden van vacatures en de mogelijkheid tot omscholing c.q. opleiding naar een ander beroep worden door de



werklozen het meest genoemd. Het is opvallend dat veel mensen aangeven een opleiding of scholing te willen volgen, terwijl UWV bij de invulling van een reïntegratietraject nagaat of scholing bijdraagt aan de kansen op de arbeidsmarkt.

Ook is de mening over de begeleiding door UWV bij reïntegratie bevraagd. Het algemene oordeel blijkt niet positief. Een factor die hier mogelijk van invloed is, is dat UWV verschillende verantwoordelijkheden heeft richting de (ex-)vangnetters. Naast de beoordeling van de WIA-claim, is UWV zowel voor als na de beoordeling verantwoordelijk voor de begeleiding naar werk en de verstrekking van een uitkering. Een afwijzing van de WIA-claim voor mensen die twee jaar in de ziektewet hebben gezeten en zich ziek voelen, kan een negatieve invloed hebben op het beeld dat zij van UWV hebben en kan het vertrouwen in (de begeleiding van) UWV nadelig beïnvloeden.⁸

Tot slot is het opvallend dat vangnetters die op dit moment weer aan het werk zijn, negatiever oordelen over de ondersteuning van UWV. Ook blijkt dat deze groep werkende ex-vangnetters hun succesvolle reïntegratie toeschrijft aan de eigen inspanningen en motivatie. Deze mensen vinden dus dat zij zelf verantwoordelijk zijn geweest voor hun succesvolle reïntegratie en dat de bijdrage van UWV hieraan gering is geweest.

Conclusie

Wij stellen vast dat van de vangnetters die een WIA-claim indienen een meerderheid geconfronteerd wordt met een afwijzing omdat het verlies aan verdien capaciteit als minder dan 35 procent wordt beoordeeld. De betrokkenen zijn het hier over het algemeen niet mee eens en hebben het gevoel nog steeds te maken te hebben met

een slechte gezondheid. Dat de relatie tussen gezondheidsbeleving en arbeidsongeschiktheidsbeoordeling een zeer indirecte is, is blijkbaar nog steeds erg moeilijk te bevatten voor de betrokkenen en moeilijk om uit te leggen voor UWV.

Een tweede belangrijke constatering uit ons onderzoek is dat vangnetters in grotere mate na afwijzing van de WIA-claim met werkloosheid te maken hebben dan reguliere werknemers. Is van de reguliere werknemers na de afwijzing van de WIA-claim ruim 40 procent zonder werk, van de vangnetters is dat ruim driekwart. Bovendien moeten we constateren dat van de vangnetters ook na verloop van tijd niet een groter deel aan de slag is gekomen. Weliswaar ziet een deel van de werkloze vangnetters een jaar na de claimbeoordeling zelf nog wel perspectief op de arbeidsmarkt, maar tegelijkertijd moeten we vaststellen dat velen van hen op dat moment reeds twee tot drie jaar buiten het arbeidsproces staan. In het algemeen concluderen wij dat vangnetters op het moment van WIA-beoordeling veeleer vergeleken moeten worden met langdurig gedeeltelijk arbeidsongeschikten dan met reguliere werknemers wier WIA-claim is afgewezen. De ondersteuning van deze groep moet dan ook daarop afgestemd zijn. Uiteraard is voorkomen beter dan genezen en verdient reïntegratie gedurende de eerste twee ziektejaren de voorkeur. Maar wanneer dat om welke reden dan ook niet gelukt is, vergt reïntegratie van deze groep vangnetters vermoedelijk een extra inspanning van zowel UWV als van reïntegratiebedrijven. Wanneer dat betekent dat duurdere en intensievere trajecten nodig zijn, dan moet ons inziens die consequentie voor lief worden genomen. Wanneer dat niet gebeurt, is de kans te groot dat de groep langs de kant blijft staan en dat is in het licht van het streven naar

hogere arbeidsparticipatie geen aantrekkelijk perspectief. Noch voor de samenleving, noch voor UWV en al helemaal niet voor de betrokkenen zelf. ➔

Esmeralda van Doorn en Roeland van Geuns zijn respectievelijk als onderzoeker en clusterdirecteur werkzaam bij Regioplan Beleidsonderzoek te Amsterdam. Dit artikel is gebaseerd op een onderzoek dat Regioplan heeft uitgevoerd in opdracht van UWV.

1 Zie: Verklaring van de in de Stichting van de Arbeid vertegenwoordigde centrale organisaties van werkgevers en van werknemers d.d. 5-11-2004 en de vervolgspraken die zijn gemaakt in de Werktop van kabinet en Stichting van de Arbeid d.d. 1-12-2005.

2 Horssen, C. & Doorn, E. van (januari 2007) Onderzoek naar de reïntegratie van werknemers die minder dan 35 procent arbeidsongeschikt zijn. Minder dan 30 procent arbeidsongeschikt, blijven werken of toch niet? Regioplan Beleidsonderzoek rapport, Amsterdam.

3 Zie ook de publicatie 'Minder dan 35 procent arbeidsongeschikt van C. van Horssen in het maandblad Reïntegratie (maart 2007).

4 Doorn, E. van & Geuns, R. van & Groenewoud, M. (2007) Positie van vangnetters 8 tot 11 maanden na afwijzing van de WIA-claim. Rapport Regioplan Beleidsonderzoek, Amsterdam.

5 Deze toename is niet statistisch significant. Er kan dus niet worden geconcludeerd dat het aandeel werkende vangnetters tussen beide metingen is toegenomen.

6 Dit heeft betrekking op de respondenten die beide vragenlijsten hebben ingevuld (n=249).

7 Dit is uiteraard slechts een schatting op basis van de eigen beoordeling door de betrokkenen. Geen rekening is gehouden met de invloed van reïntegratie-inspanningen of met de noodzaak om weer te gaan werken in verband met het wegvallen van een inkomensbron, zoals de WW.

8 Dit kon in dit onderzoek niet worden onderzocht omdat er alleen respondenten zijn aangeschreven die minder dan 35 procent arbeidsongeschikt zijn verklaard. Mogelijk is de groep die wel in de IVA/WGA terecht is gekomen positiever over de dienstverlening.