

Vergaderjaar 2010–2011

29 461

Arbeidsgehandicapten en reïntegratie

Nr. 58

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 oktober 2010

Hierbij reageer ik op het verzoek van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 22 juni jl. (2010Z09756/2010D26512) om een kabinetsreactie op het SCP-rapport *Beperkt aan het werk* aan de Kamer te zenden, waarbij speciale aandacht uitgaat naar de conclusie dat er grote regionale verschillen zijn in het aandeel Wajongers.

Inleiding

Het verhogen van de arbeidsparticipatie is een belangrijke doelstelling van dit kabinet. Komende decennia zal de beroepsbevolking als gevolg van ontgroening en vergrijzing blijven krimpen. De toekomstige arbeidsmarkt vraagt om een duurzame inzetbaarheid van iedereen. Alle talenten moeten daarbij blijvend worden benut.

De afgelopen jaren is door het kabinet stevig ingezet op het vergroten van de arbeidsparticipatie. Zo zijn maatregelen genomen om het sociale stelsel meer activerend te maken. In de WWB, WAO/WIA en Wajong zijn hiertoe ingrijpende wijzigingen doorgevoerd. In wet- en regelgeving én in de uitvoering vindt een fundamentele omslag plaats in denken over personen met een arbeidsbeperking: kijken naar wat men nog wél kan, in plaats van naar iemands beperkingen. Verantwoordelijkheden en prikkels worden zo ingericht, dat participatie naar vermogen altijd voor iedereen de grootste winst oplevert, zowel in financieel als maatschappelijk opzicht.

Nu de voorwaarden in wet- en regelgeving en de uitvoering zijn geschapen om iedereen in onze samenleving te laten meedoen, is het van groot belang om de ontwikkelingen in de praktijk nauwgezet te volgen. Kennis en inzicht zijn voorwaarden voor een goede, duurzame oplossing van deze problemen. Het rapport van het Sociaal Cultureel Planbureau, dat in samenwerking met het CBS en TNO Kwaliteit van Leven tot stand is gekomen, levert hiertoe een nuttige bijdrage.

Het SCP-rapport gaat in op de vraag of het ziekteverzuim en het arbeidsongeschiktheidsvolume afneemt en of de arbeidsparticipatie van mensen met een (voormalige) gezondheidsbeperking toeneemt. Het rapport is een vervolg op de SCP-studie *Beter aan het werk* uit 2007. Net als in die studie staan de thema's ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en arbeidsparticipatie van mensen met gezondheidsbeperkingen centraal. Deze brief zal ingaan op de bevindingen van het SCP. Daarbij zal op verzoek van de Kamer specifiek stilgestaan worden bij de bevindingen op het gebied van de regionale verschillen in de zogenaamde «Wajong-dichtheid».

Wajong

Drie hoofdstukken van het SCP-rapport richten zich specifiek op de Wajong-doelgroep. Daarin rapporteert het SCP over haar bevindingen rondom de ontwikkelingen in de samenstelling van de Wajong-populatie, de arbeidsdeelname en het inkomen van Wajongers.

Vooraf is het van belang om in ogenschouw te nemen dat het rapport zich uitsluitend richt op de «oude» Wajongers. Per 1 januari 2010 is de Wet Wajong (Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten) van kracht geworden. Het belangrijkste doel van de Wet Wajong is het ondersteunen van een jongere met een beperking bij het vinden én behouden van werk.

Volume-ontwikkelingen in de Wajong

Het SCP heeft gekeken in hoeverre de groei van de Wajong samengaat met verandering in de samenstelling van de groep Wajongers. Het SCP concludeert dat sommige groepen oververtegenwoordigd zijn in de Wajong en dat de sterke groei in de Wajongpopulatie wat betreft sociaaldemografische kenmerken niet gelijk verdeeld is. Zo heeft de groei zich vooral voorgedaan bij mannen en zijn niet-westerse migranten, met uitzondering van Surinaamse Nederlanders, sterk ondervertegenwoordigd. Er blijken aanzienlijke verschillen te bestaan in het aantal Wajongers per regio, de zogenoemde «Wajong-dichtheid». In de drie noordelijke provincies, maar ook in Overijssel, Gelderland en Limburg ligt het aantal Wajongers per 10 000 inwoners hoger dan in de meer westelijk gelegen provincies.

Op verzoek van de vaste kamercommissie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zal ik wat uitgebreider ingaan op de bevindingen met betrekking tot de regionale verschillen.

Het SCP rapport biedt in haar afsluitende beschouwing van de onderzoeksresultaten al enkele aanknopingspunten voor het duiden van verschillen tussen provincies in beroep op de Wajong. Naar aanleiding van de bevindingen van het SCP is navraag gedaan bij UWV naar mogelijke verklaringen hiervoor. UWV heeft vervolgens gekeken naar de regionale verschillen en mogelijke samenhang met «objectieve» regionale kenmerken en met regionale «uitvoeringskenmerken» bij gemeenten en UWV. De gevonden samenhangen zijn statistisch van aard, en kunnen niet als causale relaties worden geïnterpreteerd. Daarbij moet benadrukt worden dat slechts een deel van de regionale verschillen kan worden verklaard en er mogelijk tevens andere factoren aan de verschillen ten grondslag liggen.

Bovendien is het verschil in beroep op een Wajong uitkering per provincie niet recent ontstaan. Deze verschillen bestaan al vele decennia.

Uit analyse van UWV blijkt dat een verklaring voor de regionale verschillen gevonden wordt in de langdurig bestaande verschillen in economische groei, werkloosheid en daarmee samenhangende sociaal-economische ontwikkelingen. Zo hangt een lager opleidings- en inkomensniveau en een grotere hoeveelheid banen voor laagopgeleiden samen met een hogere Wajong-concentratie en een hoger Wajong-instroomrisico per provincie. Economische groei leidt ertoe dat veel, relatief jonge en goed opgeleide inwoners verhuizen van provincies met weinig werkgelegenheid naar provincies met veel werkgelegenheid. De oudere en/of arbeidsongeschikte inwoners verhuizen veel minder vaak voor het werk. Het SCP heeft deze verklaring in het rapport tevens benoemd. Doordat dit mechanisme tientallen jaren aanhoudt, groeit de bevolking in economisch zwakkere provincies minder dan in de economisch sterkere provincies. Bovendien veroorzaakt dit mechanisme in economisch zwakkere provincies vergrijzing en ontgroening en een groeiende groep met een lagere sociaal economische status. Na verloop van tientallen jaren ontstaan daaruit voortvloeiend verschillen in concentraties mensen met een Wajong-uitkering.

Uit analyse blijkt dan ook dat er verbanden bestaan tussen werkloosheid en vestigingstekorten en tussen vestigingstekorten en Wajong-concentratie per provincie. Er is sprake van een vestigingstekort als er meer mensen uit een provincie vertrekken dan zich er vestigen (exclusief vertrek naar het buitenland of vestiging vanuit het buitenland).

Daarnaast verklaren de verschillen in gezondheidskenmerken tussen provincies voor een deel de verschillen in beroep op de Wajong. Al geruime tijd is bekend dat de bevolking in noordelijke provincies en in Limburg gemiddeld slechter scoort op een groot aantal gezondheidsindicatoren dan de bevolking in Utrecht en de westelijke provincies¹.

Naast bovengenoemde factoren die met name betrekking hebben op de kenmerken van de regionale bevolking is het ook denkbaar dat er mogelijk verschillen zijn in de uitvoeringspraktijk bij gemeenten en UWV.

De instroom van Wajongers afkomstig uit de Wet Werk en Bijstand (WWB) blijkt een rol te spelen bij de waargenomen regionale verschillen. Dit komt omdat er verschillen te zien zijn in omvang van doorstroom vanuit de bijstand naar de Wajong, waardoor tevens verschillen tussen provincies ontstaan. Ook deze verschillen bestaan al lange tijd, maar zijn veel groter geworden na 2004. Met de invoering van de WWB in 2004 hebben gemeenten een sterke financiële prikkel om het aantal bijstandsuitkeringen terug te dringen en beter te presteren bij de uitvoering van de bijstand. Het geld dat jaarlijks overblijft van het budget voor het zogenaamde inkomensdeel, kan een gemeente naar eigen inzicht besteden. Al langer is bekend dat als gevolg hiervan gemeenten hun bijstandspopulatie screenen op mensen met een arbeidshandicap. Uit analyse blijkt dat de helft van de regionale verschillen in groei van de Wajongconcentratie en -instroom kan worden toegeschreven aan de groei van doorstromers van bijstand naar Wajong.

De mate waarin UWV aanvragen voor een Wajonguitkering toekent of afwijst blijkt niet samen te hangen met de regionale verschillen in instroomrisico; het blijkt juist dat in provincies met een hogere Wajongconcentratie Wajong-aanvragen iets minder vaak worden toegekend. UWV heeft eerste stappen gezet om nader te onderzoeken in hoeverre verschillen door uitvoeringsfactoren beïnvloed worden en hoe dit verbeterd kan worden. Zo wordt een objectief model ontwikkeld waarmee een benchmark kan worden uitgevoerd onder de verschillende UWV-vestigingen.

¹ «Regionale gezondheidsverschillen» november 2001, CBS/RIVM, Voorburg/Bilthoven

Tot slot kan een deel van de regionale verschillen verklaard worden door het verband dat bestaat tussen het aandeel jongeren dat per provincie voortgezet speciaal onderwijs (VSO) of het praktijkonderwijs (PRO) volgt. Meer jongeren in het VSO/PRO gaat samen met een groter beroep op de Wajong. Om meer inzicht te krijgen in de achterliggende factoren die hierbij een rol spelen ben ik een nadere analyse gestart.

Arbeidsdeelname van Wajongers

Het SCP heeft de stromen op de arbeidsmarkt voor Wajongers in kaart gebracht en concludeert daarbij onder andere dat het probleem van de geringe arbeidsdeelname niet zozeer lijkt te liggen in het vinden van werk, maar in het behouden ervan. In het eerste jaar na intrede in de Wajong is 40 tot 50% op een bepaald moment aan het werk geweest. Op dit moment werkt 25% van de Wajongpopulatie. Dat impliceert dat een groot deel van de Wajongers snel weer zijn baan verliest. Het is al langer bekend dat het risico op uitval uit een baan voor Wajongers groot is. Duurzame werkplekken zijn juist voor deze mensen van uiterst groot belang.

In de «oude» Wajong, waar het SCP zich in haar studie op gericht heeft, staat vooral het recht op inkomensondersteuning centraal. De wet voorzagt te weinig in ondersteuning en begeleiding van jongeren in het arbeidsproces. Om die reden is in de nieuwe Wet Wajong per 1.1.2010 het recht op *arbeidsondersteuning* centraal komen te staan voor jongeren die perspectief hebben op het verrichten van arbeid. Gedurende de periode van de werkregeling wordt de jongere intensief ondersteund en gevolgd door UWV. Indien er sprake is van uitval uit werk wordt direct bekeken hoe de jongere zo snel mogelijk weer aan het werk kan.

UWV en de re-integratiebranche zijn daarnaast intensief bezig met het verbeteren van de matching tussen Wajonger en werkgever. Door competenties van een jongere goed in beeld te hebben, maar ook door bijvoorbeeld vacatures uit te wisselen, wordt de match verbeterd. Een betere match draagt logischerwijs bij aan een meer duurzame arbeidsrelatie tussen werkgever en werknemer. Om goede begeleiding en ondersteuning op de werkvloer te borgen wordt bekeken hoe op een efficiënte wijze kan worden geïnvesteerd in jobcoaching. Door de jobcoach bijvoorbeeld al tijdens de stageperiode in te zetten of per werkgever één jobcoach voor alle Wajongers in te zetten, kan de duurzaamheid van werkplekken worden vergroot.

Een kansrijke ontwikkeling die bijdraagt aan het meer duurzaam maken van werkplekken is dat «jobcarving» steeds vaker wordt toegepast. Jobcarving is een methode om te kijken hoe functies bij een werkgever kunnen worden aangepast. Op die manier kunnen functies beter aansluiten bij de mogelijkheden en beperkingen van de Wajonger. In pilots vanuit SZW en UWV wordt met deze methode op dit moment ervaring opgedaan.

Ziekteverzuim, arbeidsparticipatie met gezondheidsbeperkingen en duurzame inzetbaarheid

Uit de studie blijkt dat de invoering van de Wet verbetering poortwachter (WVP) in 2002, de Wet verlenging loondoorbetaling bij ziekte (VLZ) in 2004 en de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wet WIA) in 2006 als succesvol kunnen worden beoordeeld. Volgens de onderzoekers kan de afname van het ziekteverzuim en de sterke vermindering van instroom in de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor werknemers voor een belangrijk deel (misschien wel grotendeels) aan deze wetten worden toegeschreven. Daarnaast constateert het SCP in het deel over arbeidsparticipatie met gezondheidsbeperkingen dat er sprake is van een sterke

afname van de kans op werkuitval bij mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Volgens het SCP is een verklaring hiervoor dat de verantwoordelijkheid van werkgevers om zieke en gehandicapte werknemers in dienst te houden gegroeid is, mede door de invoering van de WVP.

Volgens de onderzoekers had het succes nog groter kunnen zijn als de WVP volgens de regels was uitgevoerd. In een groot aantal gevallen is volgens de ondervraagde langdurig zieken niet binnen 6 weken na de ziekmelding een probleemanalyse gemaakt en niet binnen 8 weken na de ziekmelding een plan van aanpak opgesteld, zoals de WVP voorschrijft. In dit kader merken de onderzoekers op dat wanneer de bedrijfsarts tijdig een probleemanalyse maakt, de kans op werkhervatting bijna twee keer zo groot is en dat die kans ruim twee keer zo groot is, als werkgever en werknemer tijdig gezamenlijk een plan aanpak opstellen. De onderzoekers merken nog op dat de probleemanalyse en het plan van aanpak weliswaar belangrijke instrumenten lijken om de verzuimduur te bekorten, maar dat het onderzoek geen uitsluitel kan geven over de causaliteitsvraag: leiden een tijdige probleemanalyse en plan van aanpak tot snellere werkhervatting of worden deze maatregelen vaker toegepast bij zieke werknemers met meer mogelijkheden tot werkhervatting. De onderzoekers achten nader onderzoek op dit punt gewenst.

Ter zake van deze bevindingen van het SCP merk ik het volgende op.

Allereerst verheugt het mij dat het SCP concludeert dat de invoering van de WVP succesvol is gebleken. Ook uit andere onderzoeken komt dit beeld naar voren. In de WVP en de Regeling procesgang eerste en tweede ziektejaar zijn de processtappen beschreven die werkgever en werknemer moeten zetten ingeval van dreigend langdurig verzuim. Het tijdig opstellen van een probleemanalyse en een plan van aanpak, vormen hierbij belangrijke stappen. Deze stappen hoeven alleen dan gezet te worden als sprake is van dreigend langdurig verzuim. Als sprake is van kortdurend verzuim, dan wordt dit niet verlangd.

Achterliggende gedachte van het zetten van deze processtappen is dat vroegtijdig ingrijpen het re-integratieproces bevordert. Ik deel dan ook de conclusie dat de kans op werkhervatting groter is als er tijdig een probleemanalyse c.q. een plan van aanpak wordt opgesteld. Zowel de werkgever als de werknemer heeft hier baat bij. Niet alleen omdat deze instrumenten de re-integratie van de werknemer alleen maar ten goede kunnen komen, maar ook omdat daarmee de kosten die gepaard gaan met ziekteverzuim beperkt kunnen worden. Voorts kan door een goede naleving van de Wet verbetering Poortwachter ook de instroom in de WIA verminderd worden. Daarom zal ik het belang van een goede naleving van de regels van de WVP in mijn reguliere contacten met sociale partners en deskundige uitvoerders onder de aandacht brengen. De aanbeveling van het SCP inzake nader onderzoek zal ik daarbij betrekken.

Ten aanzien van preventie van verzuim geeft het SCP aan dat 22% van de werknemers stelt dat klachten die tot verzuim leiden geheel of gedeeltelijk aan het werk zijn toe te schrijven. Met name overbelasting (door werkdruk en/of in combinatie met huishoudelijke taken) en intimidatie en agressie op het werk worden genoemd als factoren die tot verzuim kunnen leiden. Deze conclusie is relevant in het licht van de aankomende krimp op de arbeidsmarkt. De komende jaren wordt het steeds belangrijker dat een zo groot mogelijk deel van de beroepsbevolking in staat is tot de pensioengerechtigde leeftijd betaalde arbeid te kunnen verrichten. De gegevens van het SCP geven aan dat op het terrein van arbeidsomstandigheden nog winst valt te behalen om werkenden gezond en inzetbaar te houden, onder meer door de aanpak van werkdruk en intimidatie. Ik ben

voornemens u begin 2011 nader te informeren over voorgenomen beleid om de duurzame inzetbaarheid te bevorderen. Het intensiveren van de aanpak van fysieke en psychosociale arbeidsbelasting zal daar onderdeel van uit maken.

Daarnaast zijn goede afspraken in de arbeidsvoorwaardelijke sfeer (zoals afstemming werk-privé) wenselijk om het verzuim terug te dringen.

Slot

Het SCP stelt in haar beschouwingen van de resultaten van het onderzoek dat de arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking omhoog zal moeten, voordat er in Nederland gesproken kan worden over een inclusieve arbeidsmarkt. Ik ben van mening dat de afgelopen jaren in wet- en regelgeving voorwaarden zijn geschapen om te komen tot een arbeidsmarkt waarin iedereen naar vermogen mee doet. Maar we zijn er nog niet. Een fundamentele verandering kost tijd en vraagt inzet van vele partijen. Daarbij heeft de recente economische crisis uiteraard de afgelopen periode niet geholpen. Het is de verantwoordelijkheid van alle betrokken partijen om de komende jaren de ingezette veranderingen door te voeren en de voorgenomen ambities waar te maken.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. P. H. Donner