



Panteia
Research to Progress

seo economisch onderzoek
debeleidsonderzoekers



De theorie en praktijk van re-integratie tweede spoor

Auteurs: Auke Witkamp (Panteia), Mirjam Engelen en Lennart de Ruig (De
Beleidsonderzoekers)

Onderzoek door: Panteia, De Beleidsonderzoekers en SEO Economisch Onderzoek

Zoetermeer, 31 augustus 2016

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Panteia. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Panteia. Panteia aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

The responsibility for the contents of this report lies with Panteia. Quoting numbers or text in papers, essays and books is permitted only when the source is clearly mentioned. No part of this publication may be copied and/or published in any form or by any means, or stored in a retrieval system, without the prior written permission of Panteia. Panteia does not accept responsibility for printing errors and/or other imperfections.

Ver.:

Voorwoord

Voor u ligt een rapport over re-integratie tweede spoor. Het tweede spoor is een route die werkgevers en werknemers dienen te bewandelen indien een langdurig zieke werknemer niet meer bij de eigen werkgever kan re-integreren.

Het rapport is de weerslag van twee onafhankelijke onderzoeken naar het tweede spoor: het eerste onderzoek naar de theoretische werking van het tweede spoor en het krachtenveld waarin het wordt ingezet, het tweede onderzoek naar de inzet en het functioneren van het tweede spoor in de praktijk. De aanleiding voor deze onderzoeken bestond uit een motie van Tweede Kamerleden Schut-Welzijn en Tanamal; het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De twee onderzoeken die in dit rapport worden gepresenteerd zijn uitgevoerd in de periode maart-augustus 2016 door drie onderzoeksbureaus: Panteia, SEO Economisch Onderzoek en De Beleidsonderzoekers. Het onderzoeksteam bestond uit: Auke Witkamp (Panteia), Lennart de Ruig en Mirjam Engelen (De Beleidsonderzoekers) en Lucy Kok, Lennart Kroon en Arjan Heyma (SEO Economisch Onderzoek).

Veel dank is verschuldigd aan de vele mensen die hebben bijgedragen aan dit rapport. Daarbij willen we in ieder geval de mensen noemen die als respondent zijn geïnterviewd, die hebben deelgenomen aan de begeleidingscommissie en de vier re-integratiebureaus die ons toegang hebben gegeven tot hun gegevens en contacten. Aan hen zeggen we: hartelijk dank voor jullie inspanningen om dit onderzoek succesvol te laten verlopen.

Namens het onderzoeksteam,

Auke Witkamp, Lennart de Ruig en Mirjam Engelen



Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1 Inleiding	14
1.1 Doel en onderzoeksvragen	14
1.2 Opzet van het onderzoek	16
1.3 Leeswijzer	16
2 Het tweede spoor in theorie	17
2.1 Beleidskader	17
2.2 Prikkel en mogelijkheden	20
2.3 Invulling van het begrip effectiviteit	27
3 Het tweede spoor in praktijk	38
3.1 Langdurig ziekteverzuim	38
3.2 Gebruik re-integratie tweede spoor	40
3.3 Waarom wordt tweede spoor ingezet?	42
3.4 Resultaat re-integratie tweede spoor	43
3.5 Moment van inzet re-integratie tweede spoor	47
3.6 Inhoud van het tweedespoortraject	48
3.7 Loos sancties	51
3.8 De nieuwe werkgever	53
3.9 Verhouding tussen resultaat en inzet	56
Bijlage 1 Overzicht respondenten diepte-interviews	59
Bijlage 2 Onderzoeksverantwoording	60



Samenvatting

Inleiding

De meeste werknemers die zich ziek melden hervatten hun werkzaamheden weer binnen enkele weken. Maar het kan voorkomen dat een werknemer langer uit de roulatie is. Werkgever en werknemer moeten in dat geval beiden werken aan een effectieve re-integratie. Het uitgangspunt voor de re-integratie van de zieke werknemer is re-integratie in de oorspronkelijke functie en, indien dat niet mogelijk is, hervatting in een andere functie bij de oorspronkelijke werkgever. Dit is 're-integratie eerste spoor'. Sinds 2002 heeft de werkgever ook de verantwoordelijkheid om, indien het niet mogelijk is om de zieke werknemer binnen de eigen organisatie te laten re-integreren, re-integratie bij een andere werkgever na te streven. Dit is 're-integratie tweede spoor'.

Dit rapport bevat de weerslag van twee onderzoeken naar de werking van re-integratie tweede spoor. Deze onderzoeken zijn uitgevoerd in opdracht van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) naar aanleiding van een motie door Tweede Kamerleden Schut-Welkzijn en Tanamal, ingediend op 24 juni 2015. Deze motie verzoekt de regering "onderzoek te doen naar de werking van het tweedespoorbeleid en de mogelijkheden om de effectiviteit van het tweede spoor te verbeteren". Dit rapport poogt tegemoet te komen aan de eerste component van dit verzoek. Het bevat derhalve nog geen advies omtrent de mogelijke verbetering van de effectiviteit van het tweede spoor. De onderzoeken zijn uitgevoerd door een onderzoeksteam van Panteia, de Beleidsonderzoekers en SEO Economisch Onderzoek.

De overkoepelende doelstelling van dit onderzoek is inzicht te verschaffen in de toepassing en werking van re-integratie tweede spoor. Daartoe zijn als onderzoeksvragen geformuleerd:

- Welke overkoepelende definitie van effectieve re-integratie via het tweede spoor kan worden gegeven?
- Hoe geven actoren in de praktijk invulling aan het tweede spoor en welke problemen ondervinden ze daarbij?

Het onderzoek bestond uit vijf componenten.

1. Ter voorbereiding is documentstudie uitgevoerd. De belangrijkste primaire en secundaire bronnen rondom re-integratie tweede spoor zijn bestudeerd als voorbereiding op de volgende onderzoeksstappen.
2. Het bestaande stelsel rondom tweede spoor is geanalyseerd met behulp van de principaal-agenttheorie. Daarmee zijn de prikkels en de mogelijkheden die de verschillende partijen *in theorie* hebben geïdentificeerd en samengevat in een model.
3. Er is een serie interviews gehouden met partijen die een rol spelen in het poortwachterstelsel. Tijdens deze interviews is aan de orde gekomen hoe het tweede spoor momenteel wordt ervaren en wanneer partijen het tweede spoor als succesvol beschouwen. Dit gedeelte van het onderzoek is afgesloten met een gezamenlijke workshop waarin de resultaten uit de interviews zijn teruggekoppeld en verdiept.
4. Er zijn acht casestudies uitgevoerd. Via re-integratiebedrijven zijn gevallen geselecteerd waarbij sprake was van een tweede spoor. Vervolgens zijn, per



- case, interviews gehouden met de werknemer, de huidige werkgever, indien mogelijk en relevant ook de vorige werkgever, en het re-integratiebureau.
5. Tot slot is er een enquête uitgezet onder werkgevers om zicht te krijgen op de daadwerkelijke inzet en van het tweede spoor en de resultaten van deze inzet. In totaal is met 1272 werkgever een telefonisch interview afgenomen. Zie ook par 1.2.

De invulling van het begrip effectiviteit

Om te komen tot een gezamenlijke definitie van het begrip effectiviteit zijn drie stappen gezet: er is achtereenvolgens stilgestaan bij het beleidskader voor de inzet van het tweede spoor (wanneer dient het te worden ingezet en waaraan dient het te voldoen?), de prikkels en mogelijkheden voor inzet van het tweede spoor die door de wetgever bij de verschillende actoren zijn neergelegd en de invulling van het begrip effectiviteit.

Het beleidskader voor de inzet van het tweede spoor

Het tweede spoor maakt deel uit van het poortwachterstelsel. Een belangrijk kenmerk van dit stelsel is dat de werkgever gedurende twee jaar verantwoordelijk is voor de loondoorbetaling van zijn zieke werknemer en dat werkgever en werknemer gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de re-integratie van deze. Belangrijke onderdelen van deze re-integratie-inspanningen zijn de ziekmelding bij het UWV van de werknemer door de werkgever, het plan van aanpak en het re-integratieverslag (RIV) waarin de genomen initiatieven staan beschreven. Indien de zieke werknemer na twee jaar nog niet is gere-integreerd en deze aanspraak wenst te maken op een WIA-uitkering toetst het UWV of werkgever en werknemer een goede invulling hebben gegeven aan hun verantwoordelijkheid. Het re-integratieverslag dat door de werkgever en de werknemer is bijgehouden vormt de basis voor deze toets; vandaar dat aan deze toets wordt gerefereerd als de RIV-toets.

De wet legt de verantwoordelijkheid voor het tweede spoor bij de werkgever en werknemer. Nadere invulling aan het begrip is met name gegeven door de rechter en het UWV, samen met partijen in het veld, en is neergelegd in een tweetal documenten: de beleidsregels beoordelingskader van het UWV en de Werkwijzer van het UWV voor verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen bij de toets van het re-integratieverslag (RIV-toets, versie maart 2011). Deze documenten zijn richtinggevend voor de praktijk.

Op basis van het beoordelingskader kunnen we concluderen dat het per geval verschilt wat er precies wordt verwacht van een tweedespoortraject, zowel wat betreft de termijn van inzet als de inhoud van het traject. Dat is op zich ook niet verwonderlijk aangezien de situatie waarin het tweede spoor wordt toegepast telkens verschillend is: elke persoon is anders en elk ziekteproces verloopt anders. Dat neemt niet weg dat er onduidelijkheid kan bestaan over de verplichtingen die een werkgever heeft. Het komt erop neer dat de werkgever de plicht heeft om 'in redelijkheid' 'adequate inspanningen' te verrichten. Wat redelijk en adequaat is verschilt per geval.

Prikkels en mogelijkheden van betrokken actoren

Een belangrijk kenmerk van het huidige poortwachterstelsel is een scheiding tussen publieke en private taken. De private taken liggen bij de werkgever en werknemer; zij staan centraal in het stelsel en zijn, samen met de bedrijfsarts, verantwoordelijk voor de re-integratie van de werknemer in zowel het eerste als het tweede spoor. Andere private actoren hebben geen rol die uitgewerkt is in wet- en regelgeving, maar kunnen

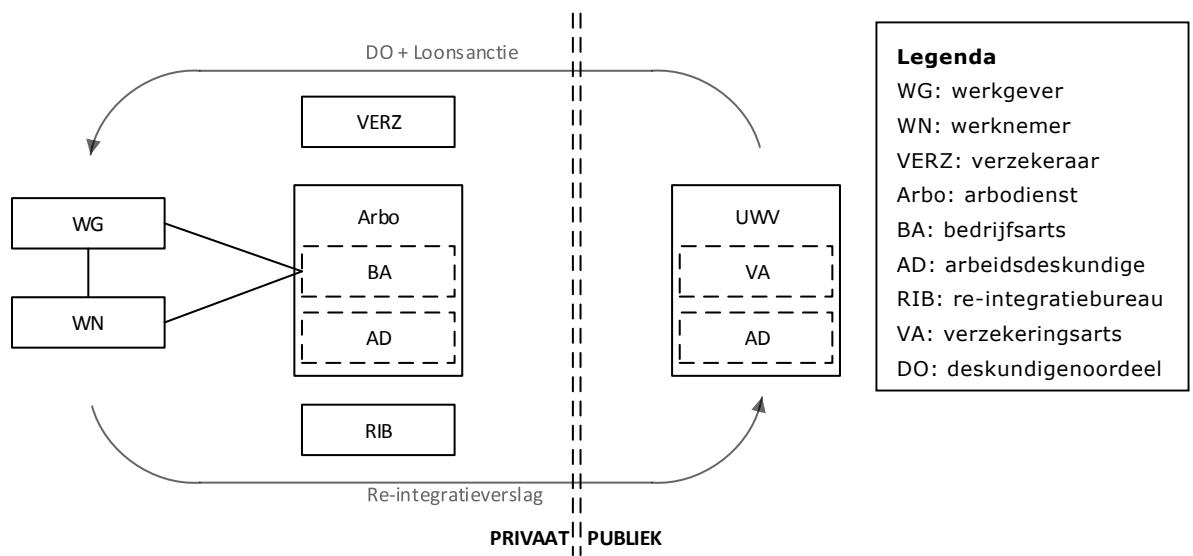


worden ingeschakeld door de werkgever of de werknemer. Zo kunnen werkgevers en werknemers zich laten bijstaan door arbeidsdeskundigen en casemanagers, die op hun beurt ook in dienst van een arbodienst kunnen zijn. Specialistische re-integratiediensten kunnen ingekocht worden bij re-integratiebureaus. Verder kunnen werkgevers hun risico's voor loondoorbetaling verzekeren bij een verzuimverzekeraar, en indien zij eigen risicodragers zijn voor de WGA kunnen zij ook dat risico herverzekeren op de private markt bij WGA-verzekeraars.

De publieke taken worden behartigd door de wetgever; deze heeft het UWV de rol van poortwachter gegeven, waarin het UWV erop dient toe te zien dat mensen niet onnodig in aanmerking komen voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering.

De verschillende betrokken partijen kunnen als volgt in een schema worden geplaatst (zie figuur 0.1).

Figuur 0.1 – Betrokken actoren in het poortwachterstelsel



Het stelsel draait om het “welbegrepen eigenbelang” van werkgever en werknemer.¹ Dit belang is met een aantal prikkels voor de werkgever expliciet gemaakt door de wetgever. Voor de werkgever is er een drietal prikkels: de loondoorbetalingsplicht gedurende twee jaar, de dreiging van een loonsanctie die de loondoorbetaling met maximaal 12 maanden verlengt en tot slot – met name voor grotere werkgevers – de gedifferentieerde WGA-premie. Voor de werknemer wordt de prikkel voornamelijk gevormd door enerzijds het mogelijke verschil tussen het oorspronkelijke loon en het loon tijdens de ziekteperiode² en anderzijds het verschil tussen het oorspronkelijke loon en een eventuele uitkering. Bovendien is er een risico dat na twee jaar ziekte geen instroom in de WIA volgt³, waardoor men wordt aangewezen op andere uitkeringen (WW en vervolgens mogelijk bijstand) of ander werk.

¹ Zie MvT WVP, blz 4: “uiteindelijk zal veel afhangen van het welbegrepen eigenbelang van werkgever en werknemer”.

² Vaak is dit loon in het eerste jaar gelijk, en gaat het pas in het tweede ziektejaar omlaag naar minimaal 70% van het oorspronkelijke loon. Zie: B. Cuelenaere, W. Zwinkels en A. Oostveen, Praktijk en effecten van bovenwettelijke cao-aanvullingen ZW, loondoorbetaling bij ziekte, WIA en WW (Astri en Epsilon Research, 2011).

³ Dit gebeurt indien men minder dan 35% arbeidsongeschikt wordt bevonden en indien het UWV de re-integratie-inspanningen van een werknemer als onvoldoende beoordeelt.



In deze eerste twee jaar is het door de prikkels in principe in het belang van de werkgever om de werknemer zo snel mogelijk te laten re-integreren: het resultaat (re-integratie, in het eerste óf in het tweede spoor) staat voorop. Indien het einde van de wachttijd nadert en het resultaat achterwege blijft dan komt de RIV-toets in het vizier. Het UWV toetst dan de inspanningen die werkgever en werknemer hebben gepleegd.

Daardoor krijgt het welbegrepen eigenbelang tegen het einde van de wachttijd een andere invulling voor werkgever en werknemer. Voor de werkgever verschuift in theorie de nadruk enigszins van het zo snel mogelijk re-integreren van zijn zieke werknemer (om de loondoorbetalingsperiode te bekorten) naar het voeren van een goed proces en het verslagleggen van dat proces (om een loonsanctie te voorkomen). In dit stadium wordt het voor de werkgever met name belangrijk aan te kunnen tonen "voldoende inspanningen" te hebben gepleegd; of deze inspanningen resultaat opleveren wordt naarmate de loondoorbetalingsperiode vordert, vanuit de financiële prikkels die met het poortwachterstelsel zijn ingesteld, minder belangrijk. Daarbij moet worden aangetekend dat de prikkel van de premiedifferentiatie WGA onverminderd blijft doorwerken, waardoor er voor de grotere werkgevers toch ook een substantiële prikkel blijft bestaan om een goed re-integratieresultaat na te streven. In gesprekken met betrokken partijen lijkt dit echter minder op de voorgrond te staan.

De medewerking van een nieuwe werkgever is voor het succes van het tweede spoor cruciaal. Voor deze werkgever bestaan geen prikkels die het aannemen van een re-integrerende werknemer aantrekkelijk maken. Door de kosten die uitval door ziekte meebrengen kan de instroom van personeel via het tweede spoor voor de nieuwe werkgever een risico betekenen. De oorspronkelijke werkgever kan dit risico verkleinen of wegnemen door verschillende constructies aan te bieden, zoals stages, proefplaatsingen of detacheringen.

De risico's die voor de werkgever ontstaan door de ingestelde prikkels worden door de werkgever soms verzekerd, bijvoorbeeld middels een verzuimverzekering of door contracten met arbodiensten af te sluiten die 'poortwachterproof' zijn.⁴ Deze partijen krijgen daarmee ook directe belangen bij specifieke gevallen, bovenop hun commerciële belang goede diensten te leveren aan hun klanten en hun beroepsbelangen van het leveren van goede zorg. De manier waarop die verzekerde prikkels doorwerken in de opstelling van deze partijen verschilt: zij kunnen bijvoorbeeld een meer regisserende rol op zich nemen of wat meer op afstand blijven. Verder zijn er voor ondersteunende partijen binnen het poortwachterstelsel geen specifieke prikkels ingesteld met het oog op re-integratie tweede spoor.

Invulling van het begrip effectiviteit

Effectiviteit veronderstelt een causale relatie: *door* de inzet van een bepaald instrument of bepaald beleid (en *niet* door andere factoren) worden bepaalde doelen bereikt. Effectiviteit is dan ook een veeleisend begrip. Het is lastig om aan te tonen dat beleid en instrumenten hun doel treffen. Een minder veeleisend begrip dat verwant is aan effectiviteit, is doelbereik. Doelbereik verlangt congruentie tussen de uitkomst en het doel, zonder daarbij de vraag te stellen of dat het gevolg is van de gepleegde inzet.

⁴ De arbodienst neemt bij deze pakketten het risico op een loonsanctie over.



De eerste vraag is daarom: wat is het doel van het tweede spoor? Een analyse van de wetten en beleidsregels die toezien op re-integratie via het tweede spoor, leert dat er geen specifieke doelen zijn benoemd. Dat betekent dat de bredere doelstelling van het poortwachterstelsel van toepassing is: het voorkomen van langdurig verzuim en het bespoedigen van re-integratie van zieke werknemers. Het tweede spoor lijkt door de wetgever vooral bedoeld te zijn als aanvullende re-integratiemogelijkheid voor zieke werknemers, zonder daaraan een eigen doelstelling te koppelen.

De invulling van het tweede spoor is met name gegeven in de werkwijzer voor arbeidsdeskundigen en verzekeringsartsen van het UWV en in het beoordelingskader poortwachter, ook van het UWV. UWV heeft binnen het stelsel van ziekte en arbeidsongeschiktheid de rol van poortwachter. Strikt genomen toetst UWV dan ook niet de uitkomsten van de re-integratie-inspanningen binnen het tweede spoor wanneer de werknemer volledig is gere-integreerd of is uitgestroomd zonder aanspraak te maken op een WIA-uitkering.

Alleen in die gevallen dat een werknemer aan WIA-uitkering aanvraagt, kijkt UWV naar de re-integratie-inspanningen. UWV toetst daarbij niet op 'effectiviteit' zoals hierboven gedefinieerd. Wanneer we de beleidsregels beschouwen vanuit het perspectief van effectiviteit, dan kunnen we concluderen dat UWV kijkt naar de uitkomst van de re-integratie als geheel, inclusief het tweede spoor, en als er geen bevredigende uitkomst is, naar de inspanningen die zijn geleverd. UWV kijkt dus niet naar effectiviteit, maar wel naar het doelbereik. Het doelbereik wordt daarbij in sommige gevallen in samenhang beschouwd met de geleverde inspanningen: als adequate inspanningen zijn geleverd en de werkhervatting weliswaar niet aansluit bij de resterende functionele mogelijkheden maar wél met een loonwaarde van tenminste 65% van het oude loon, dan zou het resultaat als 'bevredigend' aangemerkt kunnen worden.

De actoren die betrokken zijn bij re-integratie via het tweede spoor, worden vertegenwoordigd door koepelorganisaties. Wij hebben deze koepels geïnterviewd om inzicht te krijgen in hun ervaringen en inzichten ten aanzien van effectieve re-integratie via het tweede spoor. Het gaat om de volgende koepels:

- Werkgevers: VNO-NCW
- Werknemers: FNV
- Bedrijfsartsen: NVAB
- Casemanagers, arbodiensten en re-integratiebedrijven: OVAL
- Arbeidsdeskundigen: NVvA
- Verzekeringsartsen: NVVG
- Verzekeraars: Verbond van Verzekeraars

Daarnaast hebben we gesproken met UWV.

De koepels staan betrekkelijk weinig stil bij het begrip effectiviteit en de operationalisering daarvan. Tijdens de gesprekken hebben wij gehoord dat verschillende koepels *twijfels* hebben bij de effectiviteit van re-integratie via het tweede spoor. Deze koepels wijzen er doorgaans op dat het voor werkgevers niet gemakkelijk is om werknemers via het tweede spoor te laten re-integreren, dat de beoordeling van de re-integratie-inspanningen door het UWV niet voldoende transparant is en dat de gepleegde inzet niet in verhouding staat tot de opbrengsten van tweedespoortrajecten. Niet alle koepels hanteren deze redenering.



Ondanks de twijfels van verschillende koepels over de effectiviteit van re-integratie via het tweede spoor, staat het instrument zelf nauwelijks ter discussie. Bijna alle koepels vinden het van toegevoegde waarde dat de mogelijkheid bestaat om werknemers bij een andere werkgever te re-integreren. VNO-NCW betwist wel *de verplichte inzet* van het tweede spoor.

Er zijn met name twee knelpunten die volgens koepels opgelost moeten worden teneinde te komen tot effectievere re-integratie in het tweede spoor. Het eerste knelpunt is het gebrek aan grip dat werkgevers ervaren en daaraan gekoppeld de vermeende tekortschietende kwaliteit van de re-integratiedienstverlening in het tweede spoor. Het tweede knelpunt, zoals ervaren door de koepels die voor dit onderzoek zijn gesproken, is het gebrek aan transparantie van de beoordeling door UWV en de nadruk van het UWV op 'het proces' in plaats van 'de inhoud'.

Naast deze twee knelpunten noemen diverse koepels contextuele factoren die een belemmerende werking zouden hebben op de effectiviteit van re-integratie in het tweede spoor. Genoemd worden onder andere de complexiteit van ziektegevallen en een gebrek aan banen voor zieke werknemers bij andere werkgevers. Ten slotte wijzen koepels op het ontbreken van financiële prikkels voor de nieuwe werkgever. In dit verband pleiten diverse koepels voor een no risk polis.

Koepels zijn in wezen van mening dat de context en het stelsel waarbinnen re-integratie via het tweede spoor plaatsvindt, een belemmering vormen om tot effectieve re-integratie via het tweede spoor te komen. Niet zozeer het instrument staat dus ter discussie, maar de prikkels en mogelijkheden van actoren.

Tot slot valt op dat de geïnterviewde koepels grotendeels op dezelfde elementen van een definitie van effectiviteit wijzen. Dat betekent dat ze over het algemeen dezelfde uitkomsten als succesvol beschouwen. Over het algemeen wordt een effectief tweede spoor gedefinieerd als 'ergens anders aan het werk gaan, al dan niet met een detachingsconstructie'. De precieze invulling, zoals het aantal uren dat wordt gewerkt, de duurzaamheid van de plaatsing en de aard van het werk worden door werkgever en werknemer meer 'op gevoel' meegenomen door te wijzen op tevredenheid van werknemer en werkgever.

Op basis van de bovenstaande bouwstenen hebben we een overkoepelende definitie van effectieve re-integratie via het tweede spoor opgesteld. Hierbij merken we op dat effectief hier eigenlijk betekent dat de doelen worden bereikt *na* inzet van het tweede spoor (doelbereik) en niet *door* inzet van het tweede spoor (doeltreffendheid/effectiviteit).

Overkoepelende definitie

Effectieve re-integratie via het tweede spoor betekent dat een werknemer na afloop van de re-integratie-inspanningen ergens anders duurzaam aan het werk gaat, al dan niet met detachingsconstructie.

Volgens de koepels vraagt dit om een tijdige inzet van het tweede spoor, voldoende mogelijkheden voor actoren om de doelen te behalen en een evenwichtige mix van prikkels. Daarbij valt te denken aan een ontwikkelde markt voor re-integratiedienstverlening in het tweede spoor, adequate afstemming tussen de deskundigen die werkgever en werknemer bijstaan en toereikende prikkels voor de nieuwe werkgever. Ook vraagt dit om een beoordelingskader van UWV dat als



transparant wordt ervaren, ook om het draagvlak voor het tweede spoor bij actoren en koepels te vergroten.

De toepassing van re-integratie tweede spoor

Het re-integreren van een zieke werknemer via het tweede spoor komt in de praktijk voor bij 15% van de werkgevers in Nederland (in de afgelopen vier jaar). Daarbij geldt, hoe groter de organisatie, hoe groter ook de kans dat het tweede spoor in de afgelopen vier jaar is ingezet. Dit is ook conform de verwachting, het ziekteverzuim is immers hoger in grote organisaties.

De enquête laat verder zien dat een kwart van de werkgevers die de afgelopen vier jaar een zieke werknemer hadden, de afgelopen vier jaar re-integratie tweede spoor heeft ingezet. Ook hier zien we een verschil tussen grote en kleine werkgevers: één op de vijf van de kleine werkgevers (2-20 werknemers) die te maken had met langdurig verzuim heeft re-integratie tweede spoor ingezet tegenover drie op de vijf van de grote werkgevers (met meer dan 100 werknemers).

Termijn van inzet van het tweede spoor

Het tweede spoor dient ingezet te worden zodra er in het eerste spoor geen re-integratiemogelijkheden meer zijn of komen. Na de eerstejaarsevaluatie, na één jaar ziekte, dient er speciale aandacht voor het tweede spoor te komen: indien er op dit moment nog geen resultaten zijn geboekt mag verwacht worden dat ook het tweede spoor wordt bewandeld.

De resultaten van de enquête laten zien dat de eerstejaarsevaluatie inderdaad een belangrijke aanleiding is om het tweede spoor op te starten: in iets meer dan 50% van de organisaties werd, bij hun laatste geval, het tweede spoor 12 tot 14 maanden na aanvang van het ziekteverzuim gestart. In ongeveer 30% van de gevallen werd het tweede spoor gestart voordat het eerste ziektejaar voorbij was.

In de meerderheid van de gevallen (64%) lopen het eerste en tweede spoor (deels) tegelijk. In 29% van de gevallen is het eerste spoor afgerond voordat het tweede spoor wordt ingezet. Tweede spoor en eerste spoor re-integratie worden relatief vaker bij grote bedrijven tegelijkertijd ingezet. Bij kleinere bedrijven komt het vaker voor dat het eerste spoortraject is afgerond alvorens een tweedespoortraject begonnen wordt. Dit is te verklaren doordat het in kleine organisaties vaak al eerder duidelijk is of interne re-integratie mogelijk is (kleinere organisaties, minder functies).

Resultaten en effectiviteit van het tweede spoor

Re-integratie tweede spoor kan als belastend en moeilijk worden ervaren. Aan de andere kant kan het ook als heel goed en nuttig worden ervaren, bijvoorbeeld wanneer een werknemer in de ogen van de oorspronkelijke werkgever een geslaagd traject achter de rug heeft. Wat zien betrokkenen als een geslaagd traject in het tweede spoor?

Uit de enquête blijkt dat werkgevers een tweedespoortraject met name geslaagd vinden wanneer de werknemer tevreden is met de nieuwe werkzaamheden (35%), de werknemer aan de slag kan bij een andere werkgever (28%) of de werknemer intern re-integreert (11%). 20% van de werkgevers geeft nog een andere definitie van effectiviteit, zoals tevredenheid van de werkgever én werknemer of wanneer de werknemer hersteld is en werk vindt.



De betrokken koepels wijzen soms nog op een aanvullende uitkomstmaat van een tweedespoortraject, namelijk het verkleinen van de afstand tot de arbeidsmarkt. Soms wordt dit als maximaal haalbare uitkomst te zien. Uit de enquête blijkt dat werkgevers dit niet als succesvol tweedespoortraject zien.

Resultaten tweede spoor

De tabel hieronder toont de resultaten van het re-integratietraject van de werknemers waarbij een tweedespoortraject is opgestart. Daaruit blijkt dat ruim een derde van de werknemers die een tweedespoortraject volgt weer aan het werk komt. Daarvan komt iets minder dan de helft weer in dienst bij de oude werkgever en iets meer dan de helft bij een nieuwe werkgever.

Tabel S.1 Wat is het resultaat van het tweedespoortraject?

	0 tot 20 werknemers	20 tot 50 werknemers	50 tot 100 werknemers	Meer dan 100 werknemers	Totaal
Aan het werk door 1 ^e spoor re-integratie	8%	23%	28%	26%	17%
Aan het werk door 2 ^{de} spoor re-integratie	28%	10%	11%	18%	20%
(nog) niet aan het werk	64%	67%	61%	56%	63%
n	30	54	93	231	408 ⁵

De tabel laat zien dat grotere organisaties vaker succesvol re-integreren dan kleinere organisaties. Er is overigens niet gevraagd naar de *mate* van werkherleving.

Hoewel 80% van de tweedespoortrajecten niet leidt tot re-integratie bij een andere werkgever, zien werkgevers deze trajecten niet zonder meer als mislukt. In totaal mislukt volgens werkgevers een derde van de tweedespoortrajecten. De definitie van 'mislukken' kan daarbij per respondent verschillen. De reden dat het tweedespoortraject mislukte is in veel gevallen het feit dat de werknemer het mentaal of fysiek toch niet bleek aan te kunnen. Andere vaker genoemde redenen voor het mislukken van het traject zijn onvoldoende inzet van de werknemer of het feit dat er geen passend werk te vinden was.

Motieven en ervaringen van werkgevers

Er zijn verschillende motieven mogelijk waarom een werkgever een tweedespoortraject in zou zetten. In het stelsel zijn enkele forse financiële prikkels aangebracht die voor de werkgever belangen scheppen om over te gaan tot het tweede spoor: de loondoorbetalingsplicht, de dreiging van een loonsanctie door het UWV en de WGA premiedifferentiatie, de laatste met name voor grotere werkgevers. In gesprekken met de koepels werd vaak benadrukt dat met name de loonsanctie een sterke prikkel vormt voor werkgevers om te starten met een tweedespoortraject.

De enquête wijst uit dat volgens werkgevers de belangrijkste reden om een tweedespoortraject te starten vooral het ontbreken van passend werk bij de oorspronkelijke werkgever is (47% van de bedrijven noemt dit). Ander veel gegeven antwoorden zijn: omdat de regels dit voorschrijven (27% noemt dit) en op verzoek van de bedrijfsarts/arbeidsdeskundige (genoemd door 24% van de bedrijven). 3% van de werkgevers geeft aan het tweedespoortraject te hebben ingezet om een loonsanctie te voorkomen. De werkelijke motieven van een werkgever zijn moeilijk uit een

⁵ Deze tabel betreft alleen de werkgevers die re-integratie tweede spoor hebben ingezet.



enquête te achterhalen omdat de antwoorden elkaar niet uitsluiten en voor interpretatie vatbaar zijn.

Voor de nieuwe werkgever zijn er geen specifieke redenen om een zieke werknemer via het tweede spoor bij hem te laten re-integreren. Een klein percentage werkgevers (6%) heeft dit wel eens gedaan. Het betreft met name werkgevers met meer dan 100 werknemers.

Loonsancties

Uit de enquête is gebleken dat gemiddeld zo'n 15% van de werkgevers die in de afgelopen vier jaar een tweedespoortraject zijn gestart wel eens geconfronteerd is met een loonsanctie. Het betreft hier veel vaker grote organisaties dan kleine organisaties. Dit is logisch omdat grotere organisaties ook meer werknemers hebben en dus een grotere kans hebben dat ze vaker langdurig zieken hebben. Wanneer we kijken naar de sectoren, dan zien we dat de loonsancties het vaakst worden opgelegd in de sectoren zorg en welzijn (43% heeft de afgelopen vier jaar een loonsanctie gehad), overheid en bestuur (33% heeft de afgelopen vier jaar een loonsanctie gehad), uiteraard is hierbij een sterke samenhang met de grootte van de organisatie. In de sectoren industrie, handel en bouw zijn werkgevers relatief weinig met loonsancties geconfronteerd de afgelopen vier jaar (respectievelijk 3%, 4% en 7%).

De meest voorkomende reden voor een loonsanctie is het onvoldoende of te laat werken aan re-integratie (dit noemt 32% van de werkgevers). Kansen gemist in spoor één of spoor twee te laat ingezet worden door één op de zes bedrijven genoemd. In ongeveer de helft van de gevallen was de duur van de loonsanctie een jaar, in de andere helft was de duur van de loonsanctie drie of vier maanden. Nadere analyse leert dat loonsancties vaker voorkomen bij werkgevers die als reden voor het starten van het tweedespoortraject een arbeidsconflict gaven.



1 Inleiding

De meeste werknemers die zich ziek melden, hervatten hun werkzaamheden weer binnen enkele weken. Maar het kan voorkomen dat een werknemer langer uit de roulatie is. Werkgever en werknemer moeten in dat geval beiden werken aan een effectieve re-integratie. De financiële verantwoordelijkheid voor langdurig ziekteverzuim ligt sinds 1996 bij de werkgever. Indien een werknemer ziek wordt is de werkgever daarom in eerste instantie verantwoordelijk voor zijn re-integratie. Het uitgangspunt voor de re-integratie van de zieke werknemer is re-integratie in de oorspronkelijke functie en, indien dat niet mogelijk is, hervatting in een andere functie bij de oorspronkelijke werkgever. Dit is 're-integratie eerste spoor'. Sinds 2002 heeft de werkgever ook de verantwoordelijkheid om, indien het niet mogelijk is om de zieke werknemer binnen de eigen organisatie te laten re-integreren, re-integratie bij een andere werkgever na te streven. Dit wordt 're-integratie tweede spoor' genoemd.

Dit rapport bevat de weerslag van twee onderzoeken naar de werking van het tweede spoor. Deze onderzoeken zijn uitgevoerd in opdracht van de minister van Sociale Zaken naar aanleiding van een motie door Tweede Kamerleden Schut-Welkzijn en Tanamal, ingediend op 24 juni 2015. Deze motie verzoekt de regering "onderzoek te doen naar de werking van het tweedespoorbeleid en de mogelijkheden om de effectiviteit van het tweede spoor te verbeteren". Dit rapport poogt tegemoet te komen aan de eerste component van dit verzoek. Het bevat derhalve nog geen advies omtrent de mogelijke verbetering van de effectiviteit van het tweede spoor.

De onderzoeken zijn uitgevoerd door een onderzoeksteam van Panteia, de Beleidsonderzoekers en SEO Economisch Onderzoek.

1.1 Doel en onderzoeksvragen

De overkoepelende doelstelling van dit onderzoek is inzicht te verschaffen in de toepassing en werking van re-integratie tweede spoor.

Het onderzoek was in eerste instantie opgeknipt in twee aparte onderzoeken: het één meer theoretisch van aard en het ander meer empirisch. Gaandeweg het onderzoek is ervoor gekozen om over beide onderzoeken gezamenlijk te rapporteren. Voor de twee onderzoeken zijn de volgende doelstellingen en onderzoeksvragen geformuleerd:

1.1.1 Doelstelling en onderzoeksvragen van het onderzoek 'begrip effectiviteit'

Doelstelling:

Het opstellen van een overkoepelende definitie voor het begrip effectiviteit van tweedespoorre-integratie. Van belang is dat verschillende stakeholders (actoren) zich zoveel mogelijk herkennen in deze definitie.

Onderzoeksvragen:

- Welke actoren zijn betrokken bij de re-integratie via het tweede spoor?
- Welke principaal-agent relaties kunnen worden onderscheiden tussen de verschillende actoren?
- Welke financiële en niet-financiële belangen hebben deze actoren? Wat zijn de uitkomstmaten (effecten) die (financieel) voordeel opleveren voor de actor?
- Hoe kunnen de verschillende actoren de uitkomsten beïnvloeden door hun gedrag en hun inzet? Bijvoorbeeld: welke instrumenten heeft de werkgever om



werknemers te re-integreren bij een andere werkgever? Welke instrumenten heeft een verzekeraar om de uitkeringslasten laag te houden?

- Hoe zouden actoren het begrip effectiviteit van tweedespoorre-integratie willen definiëren?
- Welke overkoepelende definitie voor het begrip effectiviteit van tweedespoorre-integratie kan worden gegeven op basis van beantwoording van vraag 1 t/m 5?

1.1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen van het onderzoek 'invulling tweede spoor'

Doelstelling:

Inzicht verschaffen in de wijze waarop actoren nu invulling geven aan tweedespoorre-integratie en de problemen die zij daarbij ervaren.

Onderzoeksvragen:

Voor dit onderzoek zijn de onderzoeksvragen op te delen in drie delen. Allereerst: wat is de huidige stand van zaken met betrekking tot re-integratie via het tweede spoor:

- Hoe vaak wordt de het tweede spoor ingezet?
- De timing van het tweede spoor: op welk moment in de verzuimperiode wordt het tweede spoor ingezet?
- Worden tweede spoor re-integratietrajecten parallel of volgtijdelijk met eerste spoor re-integratietrajecten ingezet?
- Hoe vaak wordt een loonsanctie toegepast bij tweede-spoortrajecten? En hoe verhouden deze zich tot de bereidheid om te kiezen voor een tweedespoortraject?
- Welke werkgevers kiezen er voor tweedespoortrajecten? Hoe verschilt dat naar bedrijfsgrootte, sector, diversiteit in functie(niveau)s en eerdere ervaringen met ziekteverzuim?
- Wat zijn de redenen van werkgevers en werknemers om een tweede spoor re-integratietraject te starten?

Vervolgens dient zich een aantal vragen aan met betrekking tot de uitwerking en de gevolgen van de keuze voor een traject in het tweede spoor:

- Wat wordt door de verschillende stakeholders gezien als een succesvolle re-integratie in het tweede spoor? Vindt volledige of gedeeltelijke werkhervatting plaats bij de eigen of een andere werkgever of middels detachering? Wordt er een WIA-aanvraag ingediend?
- Hoe vaak komt deze succesvolle re-integratie voor?
- Welke factoren zijn van invloed op succesvolle re-integratie in het tweede spoor?
- Welke instrumenten worden ingezet in een tweede spoor re-integratietraject en hoe verhouden die zich tot de resultaten van tweedespoorre-integratie?
- Welke partijen zijn betrokken bij tweedespoortrajecten en hoe verhoudt zich dat tot het resultaat van trajecten?
- Wat zijn de ervaringen van betrokken stakeholders, zoals werknemers, werkgevers, arbodienstverleners en verzekeraars?
- Wat is het effect van de verschillende verplichtingen die komen kijken bij re-integratie in het tweede spoor?
- Wat zijn eventuele onbedoelde bijwerkingen van de inzet van re-integratie in het tweede spoor?



En derde vraag die zich aandient is de vraag naar de mate waarin de bereikte resultaten opwegen tegen de inzet die geleverd wordt:

- Zijn werkgevers in staat om de benodigde inzet te leveren om het beoogde resultaat te realiseren?
- In hoeverre weegt deze inzet op tegen het bereikte resultaat?
- Wat zijn goede praktijken en welke werken juist contraproductief?

1.2 Opzet van het onderzoek

Het onderzoek bestond uit vijf componenten. Ten eerste is, ter voorbereiding, een documentstudie uitgevoerd. De belangrijkste primaire en secundaire bronnen rondom re-integratie tweede spoor zijn bestudeerd als voorbereiding op de volgende onderzoeksstappen.

Ten tweede is het bestaande stelsel rondom tweede spoor geanalyseerd met behulp van de principaal-agenttheorie. Daarmee zijn de prikkels en de mogelijkheden die de verschillende partijen *in theorie* hebben geïdentificeerd en samengevat in een model.

Ten derde is, met het theoretische model als input, een serie interviews gehouden met partijen die een rol spelen in het poortwachterstelsel. Tijdens deze interviews is aan de orde gekomen hoe het tweede spoor momenteel wordt ervaren en wanneer partijen het tweede spoor als succesvol beschouwen. Dit gedeelte van het onderzoek is afgesloten met een gezamenlijke workshop waarin de resultaten uit de interviews zijn teruggekoppeld en verdiept. Bijlage 2 bevat een overzicht van de respondenten voor de interviews.

Ten vierde is er een achttal case studies gehouden. Via re-integratiebedrijven zijn gevallen geselecteerd waarbij sprake was van een tweede spoor. Vervolgens zijn, per case, interviews gehouden met de werknemer, de huidige werkgever, indien mogelijk en relevant ook de vorige werkgever, en het re-integratiebureau.

Ten vijfde is er een enquête uitgezet onder werkgevers met vijf werknemers en meer om zicht te krijgen op de daadwerkelijke inzet en van het tweede spoor en de resultaten van deze inzet. In totaal is met 1272 werkgever een telefonisch interview afgenomen. Bijlage 3 bevat een uitgebreide verantwoording van de enquête en de case studies.

1.3 Leeswijzer

Dit rapport is opgedeeld in twee delen die corresponderen met de beantwoording van de twee hoofdvragen. In het eerste gedeelte wordt uiteengezet hoe het tweede spoor in theorie functioneert. De basis daarvoor is het wettelijk kader, en de wijze waarop dat is uitgewerkt in beleidsregels en -documenten, en percepties en ervaringen van betrokkenen.

In het tweede gedeelte wordt uiteengezet hoe het tweede spoor in de praktijk functioneert. De basis daarvoor is een enquête die onder werkgevers is uitgezet en een tiental case studies dat is uitgevoerd rondom ziektegevallen.



2 Het tweede spoor in theorie

In dit hoofdstuk beschrijven we het tweede spoor zoals dit door de wetgever is beoogd, zoals dit in beleidsregels verder is vormgegeven en zoals dit door betrokken partijen wordt ervaren. We staan achtereenvolgens stil bij het beleidskader voor het tweede spoor (in welke gevallen dient het te worden ingezet?), de prikkels en mogelijkheden voor inzet van het tweede spoor die door de wetgever bij de verschillende actoren zijn neergelegd en de invulling van het begrip effectiviteit.

2.1 Beleidskader

2.1.1 *Het tweede spoor als onderdeel van het poortwachterstelsel*

Het tweede spoor maakt onderdeel uit van het poortwachterstelsel. Een belangrijk kenmerk van dit stelsel is dat de werkgever gedurende twee jaar verantwoordelijk is voor de loondoorbetaling van zijn zieke werknemer en dat werkgever en werknemer gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de re-integratie van deze. Belangrijke onderdelen van deze re-integratie-inspanningen zijn de ziekmelding bij het UWV van de werknemer door de werkgever en het re-integratieverslag (RIV) waarin de genomen initiatieven staan beschreven. Indien de zieke werknemer na twee jaar nog niet is gere-integreerd en deze aanspraak wil maken op een WIA-uitkering toetst het UWV in haar rol als poortwachter of werkgever en werknemer een goede invulling hebben gegeven aan hun verantwoordelijkheid. Het re-integratieverslag dat door de werkgever en werknemer is bijgehouden vormt de basis voor deze toets; vandaar dat aan deze toets wordt gerefereerd als de RIV-toets.

Bij de re-integratie van de zieke werknemer is het uitgangspunt in alle gevallen dat allereerst gestreefd wordt naar re-integratie in de eigen functie en, indien dat niet mogelijk is, in een passende functie binnen het eigen bedrijf. *Dit is re-integratie eerste spoor*. In gevallen waar re-integratie in het eigen bedrijf niet (meer) mogelijk is of onvoldoende oplevert dient gestreefd te worden naar re-integratie bij een andere werkgever: re-integratie *tweede spoor*.

Tot de inwerkingtreding van de wet SUWI (structuur uitvoering werk en inkomen) in 2002 waren werkgever en werknemer alleen verantwoordelijk voor re-integratie in het eerste spoor. Indien het eerste spoor doodliep namen de voorlopers van het UWV de verantwoordelijkheid voor het tweede spoor op zich. Dit leidde tot situaties waarin werkgevers nog wél verantwoordelijk waren voor de loondoorbetaling maar geen invloed meer hadden op de kwaliteit van de re-integratiebegeleiding en op de medewerking van de werknemer aan het re-integratietraject. Dit werd onwenselijk geacht. Daarom is er met de invoering van SUWI voor gekozen om re-integratie tweede spoor tot een verantwoordelijkheid van private partijen – werkgever en werknemer – te maken. Dit werd des te meer relevant met de invoering van de Wet Verlenging Loondoorbetaling bij Ziekte (WLVBZ) in 2004, waarmee de loondoorbetalingsperiode werd verlengd van één jaar naar twee jaar.

2.1.2 *Wanneer dient het tweede spoor ingezet te worden?*

In de memorie van toelichting bij de invoering van de wet SUWI staat omschreven dat “indien herplaatsing bij de eigen werkgever niet mogelijk is (...) de private verantwoordelijkheid zal worden uitgebreid met de re-integratie bij een andere werkgever”.⁶

⁶ MvT invoering suwi, art 3a.



Hiermee is er, zoals ook APE in 2011 concludeert, "geen wettelijke termijn voor de inzet van het tweede spoor".⁷ De invulling op dit punt wordt gegeven door de werkwijzer voor arbeidsdeskundigen en verzekeringsartsen van het UWV en door het beoordelingskader poortwachter.⁸ Deze documenten vormen een weerslag van de praktijk die zich in de loop der jaren heeft ontwikkeld en zoals deze op een aantal momenten door de rechter is getoetst.⁹ Het beoordelingskader is ontwikkeld met het veld en gepubliceerd in de Staatscourant.

In het beoordelingskader staat niet expliciet omschreven op welk moment het tweede spoor ingezet dient te worden. Wel staat daar vermeld dat wanneer tijdens de eerstejaarsevaluatie blijkt dat de re-integratie in eigen bedrijf nog geen resultaten heeft opgeleverd mag worden verwacht "dat werkgever en werknemer dan – naast de wellicht nog lopende activiteiten voor re-integratie in het eigen bedrijf – tevens voorbereidingen starten met het oog op re-integratie bij een andere werkgever".¹⁰ De werkwijzer van het UWV voor haar arbeidsdeskundigen en verzekeringsartsen voegt hieraan toe dat het tweede spoor dient te worden opgestart "zodra blijkt dat er in het eerste spoor geen structurele re-integratiemogelijkheden zijn of binnen afzienbare tijd komen".¹¹ De werkgever zal binnen 6 weken nadat deze conclusie is getrokken het tweedespoortraject op moeten starten.¹² Deze situatie kan zich op elk moment tijdens de wachttijd – de eerste twee jaar dat een werknemer ziek is - voordoen, maar het moment van de eerstejaarsevaluatie speelt vaak een belangrijke rol. Op dit moment wordt gereflecteerd op het verloop van de re-integratie en moeten "basale keuzes" worden gemaakt voor wat betreft de re-integratie-inspanningen.¹³ Het opstarten van het tweede spoor mag in dergelijke gevallen alleen achterwege blijven "als er binnen drie maanden nog een concreet perspectief op hervatting in het eigen bedrijf is".¹⁴

Op basis daarvan mag verwacht worden dat het tweede spoor uiterlijk na de eerstejaarsevaluatie plus de genoemde zes weken wordt gestart, tenzij, zoals gezegd, er een concreet perspectief is op hervatting in het eigen bedrijf.¹⁵ Dit alles uiteraard onder voorbehoud dat de zieke werknemer voldoende belastbaar is om te re-integreren.

2.1.3 Waaruit dient een tweedespoortraject te bestaan?

Wat de inhoud van het tweedespoortraject betreft wordt in het beoordelingskader beschreven dat "als de werknemer naar het oordeel van de arbodienst of bedrijfsarts (...) op eigen kracht naar andere werk kan zoeken, de werkgever zich kan beperken tot ondersteuning en faciliterende maatregelen, zoals bekostiging van sollicitatietraining of omscholing".¹⁶ Indien echter naar oordeel van de arbodienst of bedrijfsarts meer begeleiding nodig is, dan mag van de werkgever worden verlangd

⁷ Zie: Beleidsregels beoordelingskader poortwachter, geldend va 18-11-2006 t/m heden en RIV-toets in de praktijk (versie maart 2011). Werkwijzer voor arbeidsdeskundigen en verzekeringsartsen van UWV.

⁸ Formeel heet het: "Kader voor de inzet en beoordeling van van re-integratie-inspanningen".

⁹ De "beleidsregels beoordelingskader poortwachter" zijn gebaseerd op het beleidskader dat door de Stuurgroep Poortwachter is ontwikkeld; in deze stuurgroep namen de belangrijke uit het veld betrokken koepels zitting. De beleidsregels zijn inmiddels verankerd in artikelen 38 lid 2 ZW, 65 WIA en 34a lid 1 WAO en zijn tevens gepubliceerd in de Staatscourant.

¹⁰ Beleidsregels beoordelingskader poortwachter, geldend va 18-11-2006 t/m heden, paragraaf 5.

¹¹ RIV-toets in de praktijk (versie maart 2011). Werkwijzer voor arbeidsdeskundigen en verzekeringsartsen van UWV, blz 25.

¹² RIV-toets in de praktijk (versie maart 2011). Werkwijzer voor arbeidsdeskundigen en verzekeringsartsen van UWV, blz 25.

¹³ RIV-toets in de praktijk (versie maart 2011). Werkwijzer voor arbeidsdeskundigen en verzekeringsartsen van UWV, blz 39.

¹⁴ RIV-toets in de praktijk (versie maart 2011). Werkwijzer voor arbeidsdeskundigen en verzekeringsartsen van UWV, blz 39.

¹⁵ APE 2011, blz 21.

¹⁶ Beleidsregels beoordelingskader poortwachter, geldend va 18-11-2006 t/m heden, paragraaf 9.



“dat hij hiervoor een re-integratiebedrijf of –deskundige inschakelt of dat hij een door de werknemer te sluiten re-integratieovereenkomst bekostigt”.¹⁷ In de werkwijzer van het UWV staat: “Bij toetsing van een tweedespoortraject is het niet van doorslaggevend belang of er een re-integratiebedrijf is ingeschakeld. We bezien alleen of re-integratieactiviteiten adequaat zijn en zo niet, of daardoor re-integratiekansen zijn gemist. Daarbij kan het inschakelen van een re-integratiebedrijf wel degelijk een rol spelen. Getoetst wordt dus of werkgever en werknemer voldoende activiteiten hebben ondernomen.”¹⁸ Wanneer overigens de deskundigen menen dat begeleiding niet nodig is, maar de werknemer zelf denkt hier anders over, mag van de werkgever ‘in redelijkheid’ worden verwacht dat hij begeleiding biedt of financiert.¹⁹

In de werkwijzer staat voorts een aantal inspanningen omschreven dat van werkgever en werknemer in het tweede spoor verwacht mag worden “indien er nog functionele mogelijkheden zijn”. Het is daarbij per geval verschillend wat ‘adequate inspanningen’ zijn. Zo wordt omschreven “dat het nuttig kan zijn” om bij aanvang van het tweede spoor een bijgestelde probleemanalyse te vragen, zodat er duidelijkheid is over de functionele mogelijkheden van de werknemer, maar “dit is niet noodzakelijk”.²⁰

De werkgever moet gedurende het tweedespoortraject “de vinger aan de pols houden” en dient periodiek bij de werknemer te informeren naar de vorderingen en dient de werknemer en het re-integratiebedrijf aan te spreken als deze te weinig initiatief nemen. Het UWV toetst dan ook of werkgever en werknemer voldoende initiatief hebben genomen.²¹

Het tweede spoor kan ook op een gegeven moment weer worden afgesloten. Dit kan het geval zijn indien een tweedespoortraject ondanks adequate inspanningen van de werknemer en het re-integratiebedrijf zonder succes is afgerond, en uit de bijgestelde probleemanalyse en plan van aanpak blijkt dat een tweede traject – “gelet op beperkingen, leeftijd, ervaring etc.” – niet zinvol is. In dat geval “houdt de re-integratieverantwoordelijkheid van de werkgever wat dit betreft op”.²²

2.1.4 *Samenvattende analyse*

De wet legt de verantwoordelijkheid voor het tweede spoor bij de werkgever en werknemer. Nadere invulling aan het begrip is met name gegeven door de rechter en het beoordelingskader Poortwachter.

Wat er precies wordt verwacht van een tweedespoortraject verschilt per geval. Dat is op zich ook niet verwonderlijk aangezien de situatie waarin het tweede spoor wordt toegepast telkens verschillend is: elke persoon is anders en elk ziekteproces verloopt anders. Dat neemt niet weg dat er onduidelijkheid kan bestaan over de verplichtingen die een werkgever heeft. Het komt erop neer dat de werkgever de plicht heeft om ‘in redelijkheid’ ‘adequate inspanningen’ te verrichten. Wat redelijk en adequaat is verschilt per geval. Dat betekent dat verschillende beoordelaars dat anders kunnen beoordelen.

¹⁷ Beleidsregels beoordelingskader poortwachter, geldend va 18-11-2006 t/m heden, paragraaf 9.

¹⁸ RIV-toets in de praktijk, blz 25.

¹⁹ Beleidsregels beoordelingskader poortwachter, geldend va 18-11-2006 t/m heden, paragraaf 9.

²⁰ Beleidsregels beoordelingskader poortwachter, geldend va 18-11-2006 t/m heden, paragraaf 9.

²¹ Beleidsregels beoordelingskader poortwachter, geldend va 18-11-2006 t/m heden, paragraaf 9.

²² Beleidsregels beoordelingskader poortwachter, geldend va 18-11-2006 t/m heden, paragraaf 9.



2.2 Prikkel en mogelijkheden

In deze paragraaf beschrijven we de prikkels en mogelijkheden die partijen hebben om het tweede spoor in te zetten.

2.2.1 Betrokken actoren

Een belangrijk kenmerk van het huidige poortwachterstelsel is een scheiding tussen publieke en private taken. De private taken liggen bij de werkgever en werknemer; zij staan centraal in het stelsel en zijn, samen met de bedrijfsarts, verantwoordelijk voor de re-integratie van de werknemer in zowel het eerste als het tweede spoor. Andere private actoren hebben geen rol die uitgewerkt is in wet- en regelgeving, maar kunnen worden ingeschakeld door de werkgever of de werknemer. Zo kunnen werkgevers en werknemers zich laten bijstaan door arbeidsdeskundigen en casemanagers, die op hun beurt ook in dienst van een arbodienst kunnen zijn. Specialistische re-integratiediensten kunnen ingekocht worden bij re-integratiebureaus. Verder kunnen werkgevers hun risico's voor loondoorbetaling verzekeren bij een verzuimverzekeraar, en indien zij eigen risicodragers zijn voor de WGA kunnen zij ook dat risico herverzekeren op de private markt bij WGA-verzekeraars.

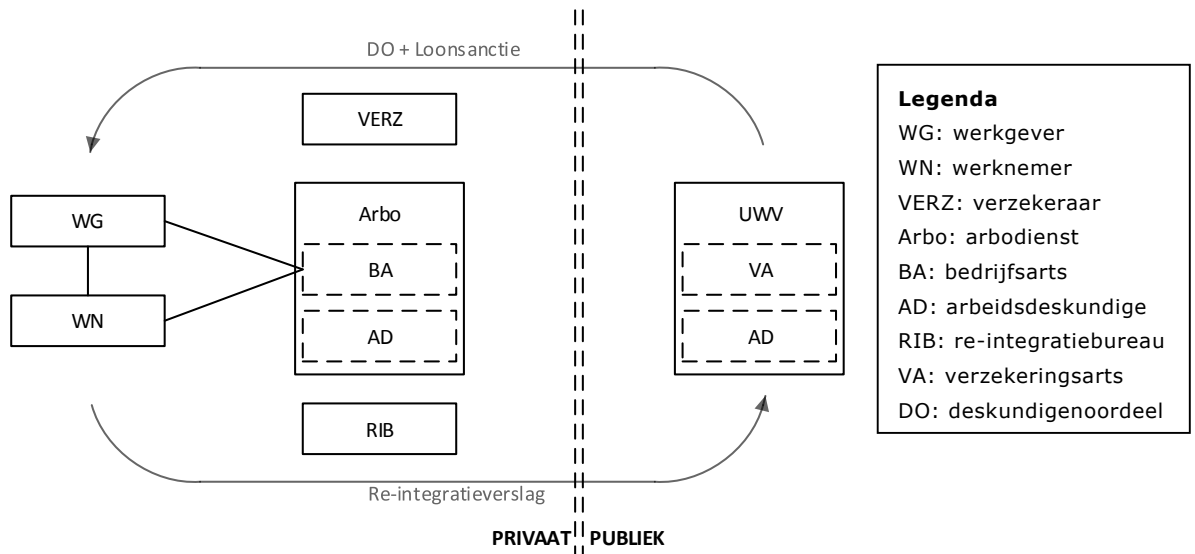
De publieke taken zijn vormgegeven door de wetgever; deze heeft het UWV de rol van poortwachter gegeven, waarin het UWV erop dient toe te zien "dat mensen niet onnodig in aanmerking komen voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering".²³

De verschillende betrokken partijen kunnen als volgt in een schema worden geplaatst (zie figuur 2.1). Dit schema begint bij de werkgever (WG) en werknemer (WN) die gezamenlijk, met ondersteuning van de bedrijfsarts (BA), verantwoordelijk zijn voor de re-integratie. Zij kunnen zich daartoe door andere partijen laten bijstaan (re-integratiebedrijf (RIB), verzekeraars (VERZ), arbeidsdeskundigen (AD); sommige van deze partijen kunnen in dienst zijn van een arbodienst (Arbo)). Indien de re-integratie niet succesvol is worden hun inspanningen na twee jaar getoetst door verzekeringsartsen (VA) en arbeidsdeskundigen (AD) van het UWV. Het UWV baseert zich voor de toetsing op het re-integratieverslag en kan, indien de inspanningen onvoldoende worden geacht, een loonsanctie opleggen. In een eerder stadium kan door werkgever of werknemer al een deskundigenoordeel (DO) van het UWV worden gevraagd. In de paragrafen hieronder zullen we nader stilstaan bij de verschillende partijen, en daarbij de prikkels en mogelijkheden belichten die zijn in theorie hebben bij de inzet van het tweede spoor.

²³ MvT Wet Verbetering Poortwachter, blz 6.



Figuur 2.1 – Betrokken actoren in het poortwachterstelsel



2.2.2 Principaal-agent relaties

De belangen van betrokken actoren kunnen in kaart worden gebracht met behulp van de principaal-agent theorie. In dit model is de principaal degene die bepaalde uitkomsten nastreeft. In dit geval is dat uiteindelijk de Rijksoverheid die het belangrijk vindt dat zieke werknemers snel weer aan het werk komen. Dit moet leiden tot een grotere welvaart, minder uitkeringslasten, minder inactiviteit, grotere arbeidsproductiviteit en meer werkgelegenheid, tegen zo min mogelijk onbedoelde effecten, zoals risicoselectie, ongewenste flexibilisering, et cetera.

De agent is degene die ervoor moet zorgen dat de gewenste uitkomsten in de praktijk worden gebracht. Daartoe geeft de principaal financiële prikkels aan de agent. In het geval van (tweede spoor) re-integratie heeft het ministerie van SZW financiële prikkels neergelegd bij de werkgever en bij de werknemer. Bij werkgevers gaat het om financiële prikkels in de vorm van loondoorbetaling bij ziekte, loonsancties bij onvoldoende re-integratie-inspanningen en premiedifferentiatie in de WGA. Werknemers in de WGA hebben een prikkel om aan het werk te gaan omdat zij bij het gebruiken van hun verdien capaciteit een hoger inkomen hebben dan wanneer zij een uitkering krijgen. Daarnaast kan hun medewerking aan re-integratie door werkgevers worden afgedwongen door het loon in te houden als er onvoldoende wordt meegewerkt.

De andere betrokken partijen hebben hun eigen belangen bij re-integratie in het tweede spoor. Verzekeraars, re-integratiebedrijven en arbodiensten worden gecontracteerd door werkgevers. In die relatie is de werkgever de principaal en het re-integratiebedrijf, de verzekeraar of arbodienst de agent.

Een belangrijk element in de principaal-agent theorie is dat financiële prikkels alleen effectief zijn als de agent mogelijkheden heeft de uitkomst te beïnvloeden. Als een agent een sterke financiële prikkel heeft, maar weinig mogelijkheden de uitkomst te beïnvloeden, dan kan dit leiden tot ontwijkend gedrag.



2.2.3 De werkgever

De wetgever heeft een aantal forse prikkels bij de werkgever neergelegd wanneer het gaat om re-integratie. Allereerst wordt dit belang vormgegeven door de loondoorbetalingsperiode van twee jaar: de werkgever betaalt gedurende 104 weken het loon van de werknemer door.²⁴ De werkgever heeft hierdoor een direct financieel belang om de werknemer zo snel mogelijk weer te laten re-integreren.²⁵

Indien het niet tot een succesvolle re-integratie komt, en het UWV bepaalt dat de re-integratie-inspanningen onvoldoende waren en dat hiervoor geen deugdelijke grond bestond, kan het UWV een zogenaamde loonsanctie opleggen. Deze loonsanctie wordt opgelegd in het geval "de werkgever zich [ondanks de forse financiële prikkels] laks opstelt" en dient "zodanig te zijn vormgegeven dat zij de werkgever ertoe aanzet zijn verzuim goed te maken en alsnog tot re-integratie van de betrokken werknemer over te gaan".²⁶ Met dit op het oog is de loonsanctie vormgegeven als verlenging van de loondoorbetalingsperiode met maximaal 12 maanden; de werkgever kan aan de sanctie een einde maken "door de zieke werknemer alsnog arbeid aan te bieden die deze nog wel kan verrichten, danwel door het re-integratieverslag aan te vullen".²⁷ De loonsanctie is daarmee een tweede financiële prikkel die de wetgever heeft ingesteld om werkgevers te stimuleren de re-integratie voortvarend aan te pakken.

Werkgevers kunnen kiezen of zij zich publiek verzekeren voor het WGA-risico dat zij lopen of dat zij eigenrisicodrager worden en zich op de private markt verzekeren. Voor publiek verzekerde middelgrote (10-100 werknemers) en grote werkgevers (100 of meer werknemers) heeft de wetgever nog een derde financiële prikkel geschapen om de re-integratie ter hand te nemen: de gedifferentieerde WGA-premie. De werkgever krijgt hiermee gedurende maximaal tien jaar de WGA-uitkering toegerekend. Bij kleine werkgevers is de WGA-premie gebaseerd op sectorale instroom in de WGA, terwijl bij grote werkgevers de premie is gebaseerd op de WGA-lasten op bedrijfsniveau van de afgelopen tien jaar. Bij middelgrote werkgevers is er een tussenvorm, waarbij de premie deels sectoraal bepaald is en deels individueel. Met andere woorden: hoe groter het bedrijf, hoe sterker de WGA-premie een prikkel is voor re-integratie van de zieke werknemer.²⁸

Deze drie financiële prikkels, waarvan de bovenste twee in gesprekken met betrokken partijen de belangrijkste lijken te zijn, zijn van toepassing op alle re-integratiegevallen, inclusief de gevallen waarbij sprake is van het tweede spoor. Daarbij moet worden opgemerkt dat bij tweedespoorre-integratie de relatieve zwaarte van de prikkels wél verandert. In deze gevallen is de loondoorbetalingsperiode doorgaans immers al vrij ver gevorderd. Daarmee wordt het bekorten van de loondoorbetalingsperiode door het re-integreren van de zieke werknemer een minder sterke prikkel; het voorkomen van een loonsanctie wordt relatief een sterkere prikkel.

Verantwoordelijkheden op het gebied van Arbo

²⁴ De hoogte van de loondoorbetaling hangt af van de cao; meestal wordt in het eerste ziektejaar 100% van het loon doorbetaald, en in het tweede ziektejaar 70%.

²⁵ Bij werkgevers die eigenrisicodrager zijn voor de WGA wordt de loondoorbetalingsperiode feitelijk met nog eens tien jaar verlengd; bij deze bedrijven is de prikkel voor snelle en duurzame re-integratie daarom nog groter.

²⁶ MvT Wet Verbetering Poortwachter, blz 13.

²⁷ MvT Wet Verbetering Poortwachter, blz 13-14.

²⁸ Kleine werkgevers (tot 10 werknemers) hebben een sectoraal bepaalde premie. Middelgrote werkgevers (10-100 werknemers) hebben deels een sectoraal bepaalde premie en deels een individuele premie (waarbij geldt: hoe groter, hoe belangrijker de individuele premie). Grote werkgevers (vanaf 100 werknemers) hebben een volledig individuele premie, en hebben daardoor de grootste prikkel om WGA instroom te voorkomen. Zie bijvoorbeeld: UWV, Gedifferentieerde premies WGA en ZV 2016.

<http://www.uwv.nl/overuwv/Images/Nota%20Gedifferentieerde%20Premie%20WGA%20ZW%202016.pdf>.



In dit rapport wordt stil gestaan bij prikkels en mogelijkheden die actoren hebben binnen het poortwachterstelsel. Daarmee zijn natuurlijk niet alle verantwoordelijkheden van deze actoren uitputtend beschreven: vanuit andere regimes zijn ook taken bij deze partijen belegd. Een bijzonder relevant regime in dit opzicht is het terrein van arbowetgeving. Belangrijke bronnen zijn:

- De arbeidsomstandighedenwet
- Het arbeidsomstandighedenbesluit
- De arbeidsomstandighedenregeling
- De beleidsregels arbeidsomstandighedenwetgeving

Ook de ondernemingsraden hebben een rol op het gebied van Arbo en poortwachter; hun rol is vastgelegd in de Wet op de Ondernemingsraden. In dit rapport wordt verder niet ingegaan op de rol van de ondernemingsraad.

Werkgevers hebben enkele mogelijkheden tot hun beschikking om het tweede spoor te beïnvloeden. Allereerst contracteren zij een bedrijfsarts en hebben ze invloed op de inhoud van dat contract. Ook kunnen zij gespecialiseerde diensten inkopen bij bijvoorbeeld re-integratiebureaus. Naast de inkoop van diensten kunnen zij ook zelf de re-integratie begeleiden; zij kunnen bijvoorbeeld omscholingstrajecten inzetten, een eigen netwerk aan werkgevers inschakelen en de werknemer begeleiden bij externe sollicitaties.

2.2.4 De werknemer

De prikkel voor de werknemer om te re-integreren wordt voornamelijk gevormd door enerzijds het verschil tussen het oorspronkelijke loon en het loon tijdens de ziekteperiode²⁹ en anderzijds het verschil tussen het oorspronkelijke loon en een eventuele uitkering. Bovendien is er een risico dat na twee jaar ziekte geen instroom in de WIA volgt³⁰, waardoor men wordt aangewezen op andere uitkeringen (WW en vervolgens mogelijk bijstand) of ander werk.

Daarnaast heeft de werknemer een verplichting om mee te werken aan zijn re-integratie. De werkgever kan dit in theorie afdwingen door bijvoorbeeld loon in te houden indien de werknemer onvoldoende meewerkt.

Net als bij de werkgever zijn ook de prikkels voor de werknemer zo vormgegeven dat het wat betreft re-integratieverantwoordelijkheid niet uitmaakt of de werknemer bij de eigen werkgever re-integreert (het eerste spoor) of dat hij bij een nieuwe werkgever re-integreert (het tweede spoor).³¹

Naast deze theoretische, financiële prikkels die de verantwoordelijkheid van de werknemer articuleren kan de werknemer natuurlijk ook andere motieven hebben om wel of niet mee te werken aan de re-integratie. Zo kunnen goede relaties met de werkgever of met collega's bijdragen aan de motivatie van de werknemer om te re-integreren en kan een conflictsituatie deze motivatie in de weg staan.

²⁹ Vaak is dit loon in het eerste jaar gelijk, en gaat het pas in het tweede ziektejaar omlaag naar minimaal 70% van het oorspronkelijke loon. Zie: B. Cuelenaere, W. Zwinkels en A. Oostveen, *Praktijk en effecten van bovenwettelijke cao-aanvullingen ZW, loondoorbetaling bij ziekte, WIA en WW* (Astri en Epsilon Research, 2011).

³⁰ Dit gebeurt indien men minder dan 35% arbeidsongeschikt wordt bevonden.

³¹ Dat wil zeggen: binnen het poortwachterstelsel zijn deze prikkels zo vormgegeven. Regels omtrent ontslagbescherming en recht op een WW-uitkering kunnen een prikkel zijn voor werknemers om juist bij de oorspronkelijk werkgever te re-integreren.



De werknemer heeft vele mogelijkheden tot zijn beschikking om de uitkomsten van het tweede spoor te beïnvloeden. Uiteindelijk komt het erop neer goed mee te werken aan het tweede spoor en motivatie te tonen om werk bij een nieuwe werkgever te vinden. De werknemer kan zich bijvoorbeeld laten omscholen, sollicitatietrainingen doen en actief solliciteren.

2.2.5 *De nieuwe werkgever*

De nieuwe werkgever speelt een cruciale rol in het tweede spoor: hier dient de zieke werknemer immers te re-integreren. Voor deze werkgever zijn in het huidige stelsel geen positieve prikkels ingesteld. De nieuwe werkgever kan weliswaar motieven hebben om een re-integrerende werknemer aan te nemen – de zieke werknemer kan bijvoorbeeld over specifieke kwalificaties beschikken die schaars zijn op de arbeidsmarkt en zodanig een aantrekkelijke werknemer zijn – maar dat zijn geen prikkels die specifiek het via het tweede spoor in dienst nemen van een zieke werknemer aantrekkelijk maken.

Daarentegen kan het gepercipieerde risico dat de nieuwe werkgever loopt een belangrijke rol spelen en als negatieve prikkel fungeren om een zieke werknemer te laten re-integreren. De angst dat re-integrerende werknemers in de toekomst weer zullen uitvallen, waarna deze nieuwe werkgever verantwoordelijk zal zijn voor de loondoorbetaling, kan werkgevers huiverig maken om deze werknemers in dienst te nemen. In eerdere onderzoeken werd ook al gewezen op risicoselectie door werkgevers.³²

De oorspronkelijke werkgever kan de effecten van deze negatieve prikkel proberen te verzachten door het risico voor de nieuwe werkgever te verkleinen en het in dienst nemen van de zieke werknemer daarmee aantrekkelijk te maken. Zo kan de oorspronkelijke werkgever bijvoorbeeld een detacheringsconstructie aangaan, waardoor de nieuwe werkgever in eerste instantie geen risico loopt. Daarnaast kan de oorspronkelijke werkgever de werknemer bij dergelijke constructies tegen lagere kosten aanbieden.

2.2.6 *Partijen die werkgever en werknemer ondersteunen*

Er zijn verschillende partijen die werkgever en werknemer kunnen ondersteunen bij hun re-integratie-inspanningen. Een belangrijke actor is de bedrijfsarts: zijn rol is wettelijk vastgelegd en hij dient in de uitoefening van die rol te voldoen aan procesmatige eisen die de wetgever en het UWV in het kader van de WVP stellen.³³ De bedrijfsarts wordt door de werkgever ingehuurd; de werkgever is hier de principaal, en de bedrijfsarts de agent. De prikkels die deze relatie vormgeven verschillen per contracttype, maar in zijn algemeenheid kan gezegd worden dat de bedrijfsarts er baat bij heeft om goede dienstverlening te bieden en zodoende zijn marktaandeel te behouden of uit te breiden. Daarnaast spelen ook andere niet-financiële motieven, zoals beroepsethiek en intrinsieke motieven goede zorg te bieden.

Arbeidsdeskundigen, case managers en gespecialiseerde re-integratiebedrijven kunnen ook een rol spelen bij de het tweedespoortraject. Ook zij worden daarvoor in de regel ingehuurd door de werkgever, hoewel ook verzekeraars of arbodiensten de directe opdrachtgever kunnen zijn (en de werkgever daarmee de indirecte opdrachtgever). De principaal-agentrelaties worden gedefinieerd door het type contract dat wordt gesloten, en daarbij zijn veel verschillende varianten in omloop. In zijn algemeenheid

³² Guido Brummelkamp, Lennart de Ruig en Willemijn Roozendaal, Prikkels en knelpunten. Hoe werkgevers de loondoorbetalingsplicht bij ziekte beleven (Panteia, 2014) 41-42.

³³ De verantwoordelijkheid daarvoor blijft echter bij de werkgever.



kan net als bij de bedrijfsartsen worden gezegd dat deze partijen er baat bij hebben goede dienstverlening te bieden en zodoende hun marktaandeel te behouden of uit te breiden. Ook voor deze partijen geldt natuurlijk dat zij behalve deze theoretische, financiële prikkel ook andere niet-financiële motieven kunnen hebben om bij te dragen aan de re-integratie van de zieke werknemer.

Werkgevers kunnen zich door middel van een verzuimverzekering verzekeren tegen het risico van loondoorbetaling. Werkgevers zijn verplicht zich te verzekeren voor het WGA-risico, dat kunnen zij op de private markt doen of bij het UWV. Verzekeraars nemen het risico over, maar de werkgever blijft verantwoordelijk voor het proces en hij blijft werkgever. In theorie nemen deze verzekeraars prikkels over die door de wetgever bij de werkgever zijn belegd. De verzekeraars krijgen daarmee een direct financieel belang bij het slagen van het tweede spoor – daarmee beperken zij immers hun uitkeringslasten. In theorie hebben zij ook de mogelijkheid om het re-integratietraject, en daarbinnen het tweede spoor, te beïnvloeden door bijvoorbeeld de werkgever te adviseren, casemanagement te voeren of interventies te financieren, maar het verschilt per verzekeraar in welke mate zij deze mogelijkheden ook benutten.

Door de wetgever zijn voor bovengenoemde partijen geen specifieke prikkels gecreëerd met betrekking tot de inzet van het tweede spoor. In theorie worden zij daarbij aangestuurd door de werkgever of door een partij die door de werkgever wordt aangestuurd. De werkgever wordt dan ook uiteindelijk door het UWV afgerekend op de dienstverlening die deze partijen bieden met betrekking tot het re-integratieproces en daarbinnen de inzet van het tweede spoor. Daarbij is het wél dat deze ondersteunende partijen in sommige gevallen prikkels van de werkgever verzekeren: verzuimverzekeraars nemen bijvoorbeeld de loondoorbetalingsplicht (gedeeltelijk) over en arbodiensten nemen met hun 'poortwachterproofpakketten' soms het risico op een loonsanctie op zich.

2.2.7 UWV

Het UWV dient ervoor te zorgen dat er niet onnodig een beroep op de WIA wordt gedaan. Daartoe bekleedt het de rol van poortwachter. In deze rol heeft het UWV, behalve de arbeidsongeschiktheidsbeoordeling, drie instrumenten tot haar beschikking: het deskundigenoordeel, de RIV-toets en daarmee samenhangend het opleggen van een loonsanctie.

Het deskundigenoordeel kan door werkgevers en werknemers worden aangevraagd indien de re-integratie vastloopt of indien zij willen weten of ze met hun re-integratie-inspanningen op het goede pad zitten. Daarmee wijkt dit instrument af van de andere twee instrumenten die het UWV tot zijn beschikking heeft; de andere twee instrumenten worden daadwerkelijk aan de *poort* ingezet, namelijk wanneer een uitkeringsaanvraag is gedaan.

Indien een werknemer een WIA-aanvraag doet voert het UWV de RIV-toets uit. Op basis van het re-integratieverslag dat de werkgever heeft bijgehouden wordt getoetst of de inspanningen van de werkgever en werknemer voldoende zijn geweest.

Indien de inspanningen niet voldoende zijn geweest, en hiervoor geen deugdelijke grond aanwezig was, kan een loonsanctie worden opgelegd. De loondoorbetalingsperiode wordt dan verlengd met twaalf maanden; deze periode kan worden bekort indien de werknemer toch het werk heeft hervat of indien er



aanvullende re-integratie-inspanningen zijn verricht en het re-integratieverslag is aangevuld.

2.2.8 *Samenvattende analyse*

Het stelsel draait om het "welbegrepen eigenbelang" van werkgever en werknemer.³⁴ Dit belang is met een aantal welgeplaatste prikkels voor de werkgever expliciet gemaakt door de wetgever. Werkgever en werknemer krijgen in de eerste twee jaar van een ziektegeval veel ruimte, vrijheid en verantwoordelijkheid om dit welbegrepen eigenbelang zijn werk te laten doen.³⁵

In deze eerste twee jaar is het door de geplaatste prikkels in principe in het belang van de werkgever om de werknemer zo snel mogelijk te laten re-integreren: het resultaat (re-integratie, in het eerste óf in het tweede spoor) staat voorop. Indien het einde van de wachttijd nadert en het resultaat achterwege blijft dan komt de RIV-toets in het vizier. Het UWV toetst dan de inspanningen die werkgever en werknemer hebben gepleegd.

Dit betekent dat door de manier waarop de prikkels zijn aangebracht het welbegrepen eigenbelang tegen het einde van de wachttijd een andere invulling krijgt voor werkgever en werknemer. Voor de werkgever verschuift de nadruk van het zo snel mogelijk re-integreren van zijn zieke werknemer (om de loondoorbetalingsperiode te bekorten) naar het voeren van een goed proces en het verslagleggen van dat proces (om een loonsanctie te voorkomen). In dit stadium wordt het voor de werkgever met name belangrijk aan te kunnen tonen "voldoende inspanningen" te hebben gepleegd; of deze inspanningen resultaat opleveren wordt naarmate de loondoorbetalingsperiode vordert, vanuit de financiële prikkels die met het poortwachterstelsel zijn ingesteld, minder belangrijk. Dat betekent dat tegen de tijd dat het tweede spoor wordt ingezet – doorgaans in het tweede jaar van de wachttijd – de prikkels in het stelsel zo zijn ontworpen dat het resultaat relatief minder belangrijk wordt en het proces belangrijker. Daarbij moet worden aangetekend dat de prikkel van de toerekening van de WGA-uitkering in individuele premies (publieke bestel) of in eigenrisicodragerschap (private bestel) onverminderd blijft doorwerken, tenminste voor grotere werkgevers, waardoor er toch ook een substantiële prikkel voor de werkgever blijft om een goed re-integratieresultaat na te streven. In gesprekken met betrokken partijen lijkt dit echter minder op de voorgrond te staan; misschien is dat te verklaren door het feit dat deze prikkel voor kleine werkgevers in mindere mate geldt.

De medewerking van een nieuwe werkgever is voor het succes van het tweede spoor cruciaal. Desondanks zijn er voor de nieuwe werkgever geen prikkels ingesteld die het aannemen van een re-integrerende werknemer aantrekkelijk maken. Integendeel, door de hoge kosten die uitval door ziekte met zich meebrengen is er een risico aanwezig voor de nieuwe werkgever. De oorspronkelijke werkgever kan dit risico verkleinen of wegnemen door verschillende constructies aan te bieden, zoals stages, werkervaringsplaatsen, proefplaatsingen of detacheringen.

De prikkels die voor de werkgever zijn ingesteld worden door de werkgever soms bij andere partijen – verzekeraars of arbodiensten – belegd. Deze partijen krijgen daarmee ook directe belangen bij specifieke gevallen, bovenop hun commerciële belang goede diensten te leveren aan hun klanten en hun beroepsbelangen van het

³⁴ Zie MvT WVP, blz 4: "uiteindelijk zal veel afhangen van het welbegrepen eigenbelang van werkgever en werknemer".

³⁵ Deze ruimte wordt overigens nader ingevuld door de "regeling procesgang eerste en tweede ziektejaar", die onder andere omschrijft waaruit een plan van aanpak en een re-integratieverslag dienen te bestaan.



leveren van goede zorg. De manier waarop die prikkels doorwerken in de opstelling van deze partijen verschilt: zij kunnen bijvoorbeeld een meer regisserende rol op zich nemen of wat meer op afstand blijven. Verder zijn er voor ondersteunende partijen binnen het poortwachterstelsel geen prikkels ingesteld met het oog op re-integratie tweede spoor.

2.3 Invulling van het begrip effectiviteit

In deze paragraaf stellen we een overkoepelende definitie op van het begrip effectiviteit van tweedespoorre-integratie. Er bestaat geen formele definitie van effectieve re-integratie via het tweede spoor. Het begrip 'effectiviteit' wordt noch in wetgeving, noch in de beleidsregels van UWV gebruikt. Een definitie van effectieve re-integratie via het tweede spoor moeten wij daarom construeren op basis van verschillende bouwstenen. Hieronder geven we een uitwerking van het begrip effectiviteit binnen het beleidskader én op basis van de standpunten en meningen van koepelorganisaties. Vervolgens komen we tot een overkoepelende definitie.

2.3.1 Effectiviteit als begrip

Een eerste bouwsteen is de algemene definitie van effectiviteit. Het begrip wordt meestal gebruikt door onderzoekers om aan te geven dat beleid of instrumenten hun doel treffen. Om effectiviteit vast te stellen, is dus informatie nodig over de doelen en de uitkomsten van beleid. Er moet duidelijkheid zijn over de beoogde doelen en de variabelen (uitkomstmaten) waarmee die te meten zijn.

Belangrijk om op te merken, is dat doelen betrekking kunnen hebben op één geval (bijvoorbeeld een zieke werknemer binnen een bedrijf), maar ook op een sector of op een land als geheel. Op microniveau luiden de doelen meestal anders dan op macroniveau. In het geval van re-integratie via het tweede spoor zou een microdoel bijvoorbeeld kunnen zijn: werkhervatting binnen twee jaar bij een andere werkgever. Op macroniveau zou het doel kunnen luiden: het verminderen van de instroom van zieke werknemers in de WIA.

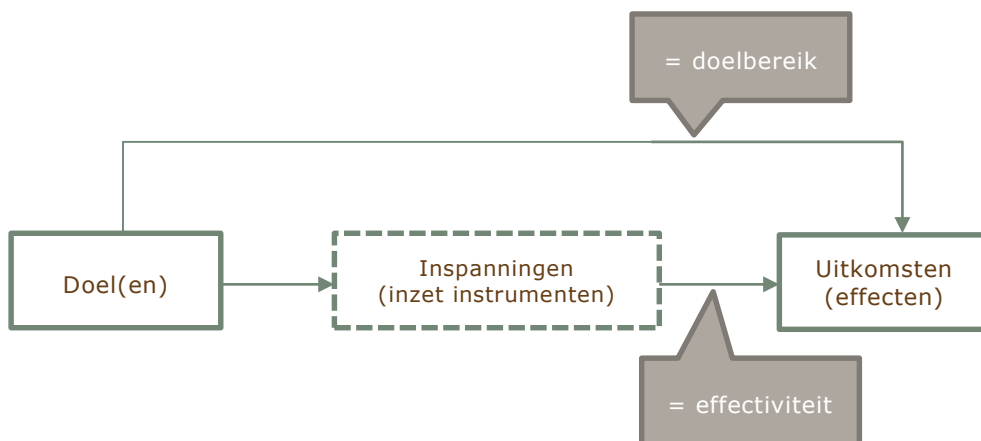
Effectiviteit veronderstelt een causale relatie: *door* de inzet van een bepaald instrument of bepaald beleid (en *niet* door andere factoren) worden bepaalde doelen bereikt. Effectiviteit is dan ook een veeleisend begrip. Het is lastig om aan te tonen dat beleid en instrumenten hun doel treffen. Een minder veeleisend begrip dat verwant is aan effectiviteit, is doelbereik. Doelbereik verlangt congruentie tussen de uitkomst en het doel, zonder daarbij de vraag te stellen of dat het gevolg is van de gepleegde inzet.

Wanneer wij deze definitie toepassen op het tweede spoor, zouden we tot de volgende globale definitie van effectiviteit komen: *De doelen worden behaald als gevolg van de inzet van het tweede spoor (en de daarbij ingezette instrumenten)*. In de hierna volgende paragrafen vullen we deze globale definitie verder in.

De onderstaande figuur visualiseert de begrippen effectiviteit en doelbereik.

Figuur 2.2 Het begrip effectiviteit





2.3.2 Effectiviteit binnen het beleidskader

Een tweede bouwsteen voor een definitie van effectieve re-integratie via het tweede spoor, vormt het beleidskader. Wanneer onderzoekers proberen vast te stellen of beleid of instrumenten effectief zijn, bestuderen zij meestal eerst de beleidsdocumenten die inzicht geven in de doelen die worden nagestreefd. Het ligt dan ook voor de hand om te bekijken welke doelen staan benoemd in het beleidskader voor re-integratie via het tweede spoor.

Een analyse van de wetten en beleidsregels die toezien op re-integratie via het tweede spoor, leert dat er geen specifieke doelen zijn benoemd. Het tweede spoor lijkt door de wetgever vooral bedoeld te zijn als aanvullende re-integratiemogelijkheid voor zieke werknemers, zonder daaraan een eigen doelstelling te koppelen.

De invulling van het tweede spoor is met name gegeven in de werkwijzer voor arbeidsdeskundigen en verzekeringsartsen van het UWV en in het beoordelingskader poortwachter, ook van het UWV. UWV heeft binnen het stelsel van ziekte en arbeidsongeschiktheid de rol van poortwachter. Wanneer de werknemer volledig is gere-integreerd of is uitgestroomd zonder aanspraak te maken op een WIA-uitkering, en de werknemer daarmee niet bij de WIA-poort komt, toetst het UWV dus ook niet de effectiviteit of het doelbereik van de re-integratie-inspanningen.

Alleen in die gevallen dat een werknemer aan WIA-uitkering aanvraagt, kijkt UWV naar de re-integratie-inspanningen. UWV toetst niet op effectiviteit. De beoordeling van UWV vindt plaats in twee stappen. Allereerst wordt gekeken of er een 'bevredigend resultaat' is behaald: "bij de beoordeling van de re-integratie-inspanningen door het UWV staat het bereikte resultaat voorop. Dat resultaat hoeft niet optimaal te zijn. Een bevredigend resultaat is voldoende."³⁶ Van een bevredigend resultaat is sprake "wanneer gekomen is tot een (gedeeltelijke) werkhervatting, die min of meer aansluit bij de resterende functionele mogelijkheden van de werknemer".³⁷ Deze werkhervatting moet bovendien een structureel karakter hebben.³⁸

In het beoordelingskader staat vervolgens omschreven dat werkgever en werknemer "al het mogelijke dienen te doen om te komen tot een werkhervatting die aansluit bij de resterende functionele mogelijkheden. Het is [echter] mogelijk dat ondanks

³⁶ Beleidsregels beoordelingskader poortwachter, geldend va 18-11-2006 t/m heden, paragraaf 3.

³⁷ Beleidsregels beoordelingskader poortwachter, geldend va 18-11-2006 t/m heden, paragraaf 3.

³⁸ Beleidsregels beoordelingskader poortwachter, geldend va 18-11-2006 t/m heden, paragraaf 3.



daartoe ondernomen inspanningen een dergelijk resultaat niet haalbaar is. Bij de UWV-beoordeling is in die situatie dan ook sprake van een bevredigend resultaat wanneer betrokkene tegen het einde van de verplichte loondoorbetalingsperiode is ingeschakeld in arbeid met een loonwaarde van tenminste 65% van het loon vóór de ziekte”.³⁹

Daarbij is het niet zo dat arbeid met een loonwaarde van tenminste 65% van het oude loon in alle gevallen ook als bevredigend resultaat kan worden gezien: “het 65%-criterium betreft dus nadrukkelijk geen streefsituatie aan het begin van het re-integratieproces maar kan in het algemeen tegen het einde van de verplichte loondoorbetalingsperiode in aanmerking komen wanneer de ervaring met re-integratie-inspanningen uitwijst dat meer niet haalbaar is”.⁴⁰

Wat de kwalitatieve component van de werkhervatting betreft wordt aangesloten op het begrip “passend werk”. Wat passend werk is verschilt per geval. In de werkwijzer van het UWV staat omschreven dat “als leidraad kan – op basis van jurisprudentie – worden gevolgd dat het bij passende arbeid gaat om arbeid die in redelijkheid aan de werknemer kan worden opgedragen, gelet op onder meer het arbeidsverleden, de opleiding, de gezondheidstoestand, de persoonlijke eigenschappen, de afstand tot het werk, het loon en hetgeen waartoe de werknemer nog in staat is”.⁴¹ Van de werknemer mag “naarmate de periode van ongeschiktheid tot werken langer duurt [...] een ruimere opstelling worden verwacht.”⁴²

Opgemerkt zij dat het ‘bevredigende resultaat’ willekeurig staat tegenover de vraag bij welke werkgever dit resultaat is bereikt. In de werkwijzer staat dat in het geval van werkhervatting bij een andere werkgever niet per se sprake hoeft te zijn van een nieuw dienstverband: “detachering is ook een mogelijkheid”.⁴³ Verder gelden bij herplaatsing bij een andere werkgever dezelfde eisen aan het resultaat: “van een bevredigend re-integratieresultaat bij herplaatsing bij een andere werkgever is pas sprake in geval van een werkhervatting min of meer conform de resterende functionele mogelijkheden of voor tenminste 65% van de oorspronkelijke loonwaarde, mits structureel en met instemming van de werknemer”.⁴⁴

Indien er geen bevredigend re-integratieresultaat is bereikt zal het UWV beoordelen “of er door werkgever en door werknemer in de eerste twee ziektejaren voldoende re-integratie-inspanningen zijn verricht”.⁴⁵ Volgens het UWV mag van werkgever en werknemer worden verwacht “dat zij al het mogelijke doen met het oog op de re-integratie. Dit uiteraard binnen de grenzen van de redelijkheid.”⁴⁶

Van de werkgever en werknemer wordt op hoofdlijn het volgende verwacht:

- “De werkgever moet adequate re-integratie-inspanningen leveren en de werknemer moet daaraan meewerken, voor zo ver dat redelijkerwijs van beiden kan worden gevergd.
- Als de ene partij initiatief neemt moet de andere partij daarop ingaan en meewerken, tenzij die andere partij kan aantonen dat dit redelijkerwijs niet van hem kan worden gevergd.

³⁹ Beleidsregels beoordelingskader poortwachter, geldend va 18-11-2006 t/m heden, paragraaf 3.

⁴⁰ Beleidsregels beoordelingskader poortwachter, geldend va 18-11-2006 t/m heden, paragraaf 3.

⁴¹ Beleidsregels beoordelingskader poortwachter, geldend va 18-11-2006 t/m heden, paragraaf 8.

⁴² Beleidsregels beoordelingskader poortwachter, geldend va 18-11-2006 t/m heden, paragraaf 8.

⁴³ Beleidsregels beoordelingskader poortwachter, geldend va 18-11-2006 t/m heden, paragraaf 9.

⁴⁴ Beleidsregels beoordelingskader poortwachter, geldend va 18-11-2006 t/m heden, paragraaf 9.

⁴⁵ Beleidsregels beoordelingskader poortwachter, geldend va 18-11-2006 t/m heden, paragraaf 3.

⁴⁶ Beleidsregels beoordelingskader poortwachter, geldend va 18-11-2006 t/m heden, paragraaf 3.



- Meer dan het redelijke wordt niet van werkgever en werknemer gevraagd.
- Werkgever en werknemer moeten elkaar op hun verplichtingen aanspreken; deskundigen kunnen daarbij ondersteuning bieden.⁴⁷

De verwachting ten aanzien van werkgevers en werknemers is daarbij niet symmetrisch. Indien de werkgever nalaat om al het mogelijke te doen blijft een eventueel gebrek aan inspanning van de kant van de werknemer immers zonder consequenties: "Indien de werknemer niet of onvoldoende meewerkt aan zijn re-integratie, mag van de werkgever worden verwacht dat hij gebruik maakt van de sanctiemogelijkheden om de werknemer alsnog tot meewerken te bewegen. Indien de werkgever dit zonder deugdelijke grond nalaat te doen en hierdoor re-integratie-inspanningen zijn gemist, zal het UWV de WIA-aanvraag opschorten en een loonsanctie opleggen."⁴⁸ In de praktijk komt het om deze reden niet of nauwelijks voor dat werknemers een WIA-uitkering wordt ontzegt op grond van gebrekkige inspanningen tijdens het re-integratietraject.⁴⁹

Als het resultaat niet bevredigend is én de inspanningen niet adequaat, dan wordt gekeken of er een deugdelijke grond is voor het ontbreken van voldoende inspanningen. Een deugdelijke grond kan bijvoorbeeld ontstaat wanneer de financiële gezondheid van het bedrijf in gevaar komt als gevolg van de re-integratie-inspanningen. Indien ook een deugdelijke grond ontbreekt, gaat het UWV over tot het opleggen van een loonsanctie.

Wanneer we de beleidsregels beschouwen vanuit het perspectief van effectiviteit, dan kunnen we concluderen dat UWV kijkt naar de uitkomst van de re-integratie als geheel, inclusief het tweede spoor, en als er geen bevredigende uitkomst is, naar de inspanningen die zijn geleverd. UWV kijkt dus niet naar effectiviteit, maar in zekere zin wel naar doelbereik, omdat UWV het bereikte resultaat relateert aan de in het specifieke geval geldende doelen. In de onderstaande figuur plaatsen we deze bevindingen in het eerder geïntroduceerde model voor effectiviteit.

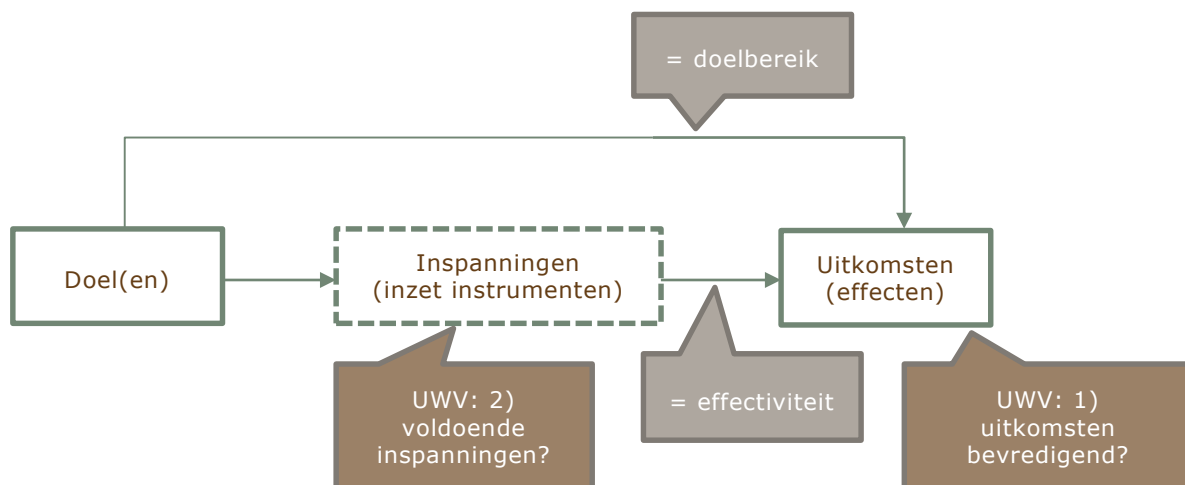
Figuur 2.3 Invulling begrip effectiviteit vanuit beleidskader

⁴⁷ Beleidsregels beoordelingskader poortwachter, geldend va 18-11-2006 t/m heden, paragraaf 9.

⁴⁸ Beleidsregels beoordelingskader poortwachter, geldend va 18-11-2006 t/m heden, paragraaf 9.

⁴⁹ In 2014 is deze sanctie op 47.427 behandelde re-integratieverslagen 0 keer toegepast. Bron: UWV (2015). Kwantitatieve informatie bij het UWV jaarverslag 2014.





2.3.3 Ervaringen en inzichten met betrekking tot effectiviteit

De actoren die betrokken zijn bij re-integratie via het tweede spoor, worden vertegenwoordigd door koepelorganisaties. Wij hebben deze koepels geïnterviewd om inzicht te krijgen in hun ervaringen en inzichten ten aanzien van effectieve re-integratie via het tweede spoor. Dit vormt de derde bouwsteen. Het gaat om de volgende koepels:

- Werkgevers: VNO-NCW
- Werknemers: FNV
- Bedrijfsartsen: NVAB
- Casemanagers, arbodiensten en re-integratiebedrijven: OVAL
- Arbeidsdeskundigen: NVvA
- Verzekeringsartsen: NVVG
- Verzekeraars: Verbond van Verzekeraars

Daarnaast hebben we gesproken met UWV. We bespreken hieronder eerst de algemene conclusies die we kunnen trekken op basis van de gesprekken. Vervolgens lopen we de afzonderlijke koepels langs.

De koepels staan betrekkelijk weinig stil bij het begrip effectiviteit en de operationalisering daarvan. Tijdens de gesprekken hebben wij gehoord dat verschillende koepels *twijfels* hebben bij de effectiviteit van re-integratie via het tweede spoor. Deze koepels wijzen er doorgaans op dat het voor werkgevers niet gemakkelijk is om werknemers via het tweede spoor te laten re-integreren, dat de beoordeling van de re-integratie-inspanningen door het UWV niet voldoende transparant is en dat de gepleegde inzet niet in verhouding staat tot de opbrengsten van tweedespoortrajecten. Het is daarbij dus niet zozeer de effectiviteit van het instrument die ter discussie staat, maar de efficiëntie ervan: een aantal koepels wijst op de in hun ogen ondoelmatige inzet van het tweede spoor. Ten overvloede zij gezegd dat niet alle koepels deze redeneerlijn hanteren.

Ondanks de twijfels van verschillende koepels over de effectiviteit van re-integratie via het tweede spoor, staat het instrument zelf nauwelijks ter discussie. Bijna alle koepels vinden het van toegevoegde waarde dat de mogelijkheid bestaat om werknemers bij een andere werkgever te re-integreren. VNO-NCW betwist wel *de verplichte inzet* van het tweede spoor.



Er zijn met name twee knelpunten die volgens koepels opgelost moeten worden teneinde te komen tot effectievere re-integratie in het tweede spoor. Het eerste knelpunt is het gebrek aan grip dat werkgevers ervaren en daaraan gekoppeld de vermeende tekortschietende kwaliteit van de re-integratiedienstverlening in het tweede spoor. Het tweede knelpunt, zoals ervaren door de koepels die voor dit onderzoek zijn gesproken, is het gebrek aan transparantie van de beoordeling door UWV en de nadruk van het UWV op 'het proces' in plaats van 'de inhoud'.

Let wel: de bovenstaande gedachtegang van koepels is niet kwantitatief empirisch gefundeerd, maar gebaseerd op signalen van de achterban van de betrokken koepels of ervaringen uit de beroepspraktijk. Ook wordt het begrip effectiviteit gebruikt waar eigenlijk sprake is van doelbereik. Vanwege de leesbaarheid blijven wij hier ook het begrip effectiviteit hanteren.

Naast deze twee knelpunten noemen diverse koepels contextuele factoren die een belemmerende werking zouden hebben op de effectiviteit van re-integratie in het tweede spoor. Genoemd worden onder andere de complexiteit van ziektegevallen en een gebrek aan banen voor zieke werknemers bij andere werkgevers. Ten slotte wijzen koepels op het ontbreken van financiële prikkels voor de nieuwe werkgever. In dit verband pleiten diverse koepels voor een no risk polis.

Een voorlopige conclusie dringt zich op. Koepels zijn in wezen van mening dat de context en het stelsel waarbinnen re-integratie via het tweede spoor plaatsvindt, een belemmering vormen om tot effectieve re-integratie via het tweede spoor te komen. Niet zozeer het instrument staat dus ter discussie, maar de prikkels en mogelijkheden van actoren. Het zal geen verbazing wekken dat koepels vooral wijzen op belemmeringen en knelpunten voor hun leden. Vanaf hier bespreken we de standpunten en meningen van de individuele koepels. Let wel: het gaat hierbij om een weergave van de onderzoekers van het besprokene, niet om formele standpunten.

VNO-NCW hoort van haar leden dat tweedespoortrajecten 'pro forma' worden ingezet. Leden zouden geen vertrouwen hebben in de werking van het instrument. VNO-NCW heeft daarom grote bedenkingen bij de effectiviteit en zou het liefst zien dat de re-integratieverplichting voor de werkgever stopt als het eerste spoor niet tot succes heeft geleid. Twee specifieke knelpunten worden aangedragen. Ten eerste is re-integratie van zieke werknemers complexe materie voor werkgevers, zeker als er sprake is van psychosociale klachten. Achteraf is het gemakkelijk oordelen wat nodig was, maar gedurende het proces is dat niet zo duidelijk. Ten tweede is er in de huidige situatie volgens VNO-NCW voor het UWV de ruimte om desgewenst altijd wel een moment te vinden waarop achteraf geconcludeerd kan worden dat er kansen gemist zijn. Het beoordelingsproces van UWV zou duidelijker moeten worden.

FNV onderschrijft het belang van re-integratie via het tweede spoor, maar vindt dat het instrument in de praktijk onvoldoende werkt. FNV wijst daarbij op laagopgeleiden, die een kleinere kans hebben om ander werk te vinden, en op het feit dat zieke werknemers zich in een kwetsbare positie bevinden en zich daardoor bedreigd kunnen voelen wanneer zij via het tweede spoor worden gere-integreerd. Verder wordt er volgens FNV vaak te lang gewacht met het tweede spoor. Vanwege een gebrekkige kwaliteit van re-integratietrajecten is de werknemer vaak zelf verantwoordelijk voor het vinden van een nieuwe baan. Wanneer het tweede spoor wordt ingezet, is dat vaak via een detacheringsconstructie, die volgens FNV zelden worden omzet in een regulier contract, omdat het risico voor de nieuwe werkgever te groot is.



OVAL ziet een grote diversiteit in ziektegevallen en tweedespoortrajecten. Vooral bij ziektes met een grillig verloop moet er in het tweede spoor maatwerk worden geboden. Volgens OVAL is er in flexibiliteit nodig, en is daar in de huidige regelgeving onvoldoende ruimte voor. Soms zou het volgens OVAL bijvoorbeeld goed zijn om al in een eerder stadium het eerste en tweede spoor tegelijk in te zetten, met name bij kleine werkgevers. De huidige regels en toetsing door het UWV staan dit volgens OVAL soms in de weg. Deze zorgen ervoor dat werkgevers zich soms erg richten op het voorkomen van een loonsanctie, en dienstverleners daardoor minder ruimte hebben om maatwerk te leveren. Daarin uit zich volgens OVAL een spanning tussen doelmatige en een rechtmatige inzet van het tweede spoor. Daarnaast ziet OVAL een context, die onder andere wordt vormgegeven door de economische crisis, de Wet Werk en Zekerheid en de modernisering ziektewet, waarbinnen het voor werkgevers risicovol is om een werknemer met een beperking aan te nemen. Dit belemmert de effectiviteit van het tweede spoor.

In beginsel ondersteunt de NVAB ieder instrument die re-integratie van zieke werknemers bevordert. Tegelijkertijd hecht de NVAB er aan dat inzet van instrumenten en middelen wel zinvol zijn en niet ingezet worden om oneigenlijke redenen. De NVAB stelt vast dat betrouwbare cijfers over het succes van het tweede spoor nog ontbreken en dus onduidelijk blijft welke van de tweede spoor activiteiten feitelijk zinvolle activiteiten zijn. In de praktijk zien de leden van de NVAB maar in enkele gevallen dat zieke werknemers nog tijdens de eerste twee ziektejaren bij een nieuwe werkgever worden geplaatst. Specifiek noemt de NVAB twee knelpunten. De kansen van het tweede spoor worden sterk bepaald door de kenmerken van de werknemer en zijn/haar ziekte. Het tweede spoor wordt in hun ervaring vooral ingezet voor laagopgeleide werknemers of bij werknemers met 'moeilijke' klachten, waarbij de werkgever weinig animo of mogelijkheden heeft voor herplaatsing in de eigen organisatie. Het tweede spoor is dan eerder voorportaal voor ontslag. Daarnaast haalt de NVAB de problematiek van loonsancties aan. De NVAB heeft de indruk dat loonsancties wegens ontbreken inzet tweede spoor in de praktijk een punitief in plaats van reparatoir karakter krijgen (ze worden dan als straf opgelegd) als overduidelijk is dat de werknemer niet bij de eigen werkgever maar ook niet meer bij een andere werkgever gere-integreerd kan worden. Veel loonsancties hebben betrekking op het tweede spoor en bedrijfsartsen worden daar regelmatig op aangesproken. Dat komt doordat werkgevers claims kunnen neerleggen bij de bedrijfsarts of de arbodienst waar deze werkt. Vooral arbodiensten die een zogenaamd 'Poortwachter-proof' contract aanbieden, hebben daar last van.

De NVvA heeft de indruk dat het tweede spoor niet altijd op een effectieve wijze wordt ingezet door werkgevers en professionals. Werkgevers kopen een traject in, maar hebben onvoldoende zicht op welke trajecten je voor wie moet inzetten. Ook worden trajecten gestart zonder dat er reële doelen worden gesteld. Zonder een duidelijke doelstelling vooraf is een traject richtingloos en is het niet mogelijk om vast te stellen of er sprake is van succes. De NVvA twijfelt of professionals bij de inzet van tweedespoortrajecten gebruik maken van arbeidsmarktinformatie. De NVvA heeft de indruk dat veel trajecten aanbodgericht zijn. De zieke werknemer en zijn beperkingen en mogelijkheden staat centraal, niet de vraag op de externe arbeidsmarkt.

De NVVG vindt het streven naar re-integratie via het tweede spoor goed, maar is van mening dat de uitvoering te wensen overlaat. De kwaliteit van re-integratietrajecten is volgens de NVVG onvoldoende. Trajecten zijn zo opgezet dat ze na twee ziektejaren



ophouden omdat de werkgever daarna geen verplichtingen meer heeft richting de werknemer, maar het zou goed mogelijk kunnen zijn dat trajecten soms meer dan twee jaar moeten duren om tot resultaat te leiden. Daarnaast zijn werkgevers volgens de NVVG bang voor de loonsanctie en starten ze vanuit die angst een re-integratietraject op. Het belang van de werknemer (terugkeer op de arbeidsmarkt) staat daardoor niet centraal. Ten slotte wijst de NVVG op knelpunten rondom de beoordeling van de inspanningen van de werkgever. UWV lijkt vooral te beoordelen of de werkgever bepaalde stappen heeft genomen in het re-integratieproces, niet wat er daadwerkelijk is gedaan. Daarnaast ontbreekt het aan flexibiliteit rondom de beoordeling van het moment van inzet van het tweede spoor. In sommige gevallen is het al snel duidelijk dat eerste spoor niet werkt, waardoor sneller begonnen zou moeten worden met het tweede spoor.

Het Verbond van Verzekeraars pleit voor een meer doelmatige inzet van het tweede spoor, waarbij eerst goed wordt gekeken naar de haalbaarheid, de kosten en de baten. De bedrijfsarts zou daarbij op meer inhoudelijke gronden kunnen adviseren tot inzet van tweede spoor. Volgens het Verbond gaat het nu vaak mis bij tweedespoortrajecten. Zo wordt de werkgever geadviseerd met een tweedespoortraject te starten om een loonsanctie te voorkomen. Ook wordt het tweede spoor te laat ingezet. Verder is het beoordelingskader van UWV te nauw. UWV heeft te weinig ruimte om om te gaan met de diversiteit in de re-integratiepraktijk. De loonsanctie leidt soms tot een afstraffing van werkgevers die de moeite doen om een werkgever via het tweede spoor te re-integreren, maar daarvoor te weinig tijd hebben, omdat ze conform de regels eerst alle mogelijkheden binnen het eerste spoor hebben geprobeerd.

2.3.4 Naar een overkoepelende definitie van effectiviteit

Betrokken koepels in het veld van re-integratie tweede spoor denken grotendeels hetzelfde over de definitie van doelbereik en effectiviteit van het tweede spoor; ze maken daarbij zowel gebruik van uitkomstmaten als van procesmaten om doelbereik en effectiviteit van het tweede spoor te definiëren.

Het UWV definieert het 'bevredigend resultaat' als werkhervatting voor tenminste 65% van de oorspronkelijke loonwaarde, met andere woorden: men is niet afhankelijk van een uitkering. Daarbij maakt het niet uit of een bevredigend resultaat wordt behaald middels re-integratie in het eerste of in het tweede spoor. Wanneer koepels over effectiviteit van het tweede spoor spreken, hebben ze het in de regel wel over plaatsing bij een nieuwe werkgever, hoewel ze ook onderkennen dat in de praktijk een tweedespoortraject ook tot re-integratie bij de eigen werkgever kan leiden (zie H3). Het maakt voor zowel UWV als koepels niet uit of een werknemer via het tweede spoor in een detachingsconstructie of met een nieuw dienstverband aan het werk gaat.

Andere uitkomstmaten waarop door betrokken koepels wordt gewezen zijn het verminderen van de afstand tot de arbeidsmarkt of de tevredenheid van werkgever en werknemer met de uiteindelijke uitkomst. Het verminderen van de afstand tot de arbeidsmarkt is hiervan de belangrijkste: veel koepels onderkennen dat werkhervatting niet in alle gevallen mogelijk is, onder andere gezien de dynamiek op de arbeidsmarkt. Voor een succesvolle plaatsing is immers ook een nieuwe werkgever nodig die deze werknemer wil plaatsen en het is niet altijd gemakkelijk deze te vinden. Het maximale resultaat wordt soms gezien als het dichterbij brengen van de werknemer bij de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld door deze in staat te stellen zelfstandig op zoek te gaan naar vacatures.



Het UWV heeft deze component niet verwerkt in zijn uitwerking van het doelbereik van het tweede spoor. Impliciet zit deze opvatting wellicht wel verwerkt in de procesmaten die worden gehanteerd: als er adequate inspanningen worden geleverd zou kunnen worden beargumenteerd dat de afstand tot de arbeidsmarkt wordt verkleind, al verschilt per geval wat als adequaat kan worden aangeduid.

Tot slot valt op dat de geïnterviewde koepels grotendeels op dezelfde elementen van een definitie van effectiviteit wijzen. Dat betekent dat ze over het algemeen dezelfde uitkomsten als succesvol beschouwen. Over het algemeen wordt een effectief tweede spoor gedefinieerd als 'ergens anders aan het werk gaan, al dan niet met een detachingsconstructie'. De precieze invulling, zoals het aantal uren dat wordt gewerkt, de duurzaamheid van de plaatsing en de aard van het werk worden door werkgever en werknemer meer 'op gevoel' meegenomen door te wijzen op tevredenheid van werknemer en werkgever.

Op basis van de bovenstaande bouwstenen hebben we een overkoepelende definitie van effectieve re-integratie via het tweede spoor opgesteld. Opnieuw merken we op dat effectief hier eigenlijk betekent dat de doelen worden bereikt *na* inzet van het tweede spoor (doelbereik) en niet *door* inzet van het tweede spoor (doeltreffendheid/ effectiviteit).

Overkoepelende definitie

Effectieve re-integratie via het tweede spoor betekent dat een werknemer na afloop van de re-integratie-inspanningen ergens anders duurzaam aan het werk gaat, al dan niet met detachingsconstructie.

Volgens de koepels vraagt dit om een tijdige inzet van het tweede spoor, voldoende mogelijkheden voor actoren om de doelen te behalen en een evenwichtige mix van prikkels. Daarbij valt te denken aan een ontwikkelde markt voor re-integratiedienstverlening in het tweede spoor, adequate afstemming tussen de deskundigen die werkgever en werknemer bijstaan en toereikende prikkels voor de nieuwe werkgever. Ook vraagt dit om een beoordelingskader van het UWV dat als transparant wordt ervaren, ook om het draagvlak voor het tweede spoor bij actoren en koepels te vergroten.

2.3.5 Overige aspecten van effectiviteit

Uit de interviews die voor dit onderzoek zijn gehouden met koepels bleek dat er nog andere aspecten zijn die onderdeel kunnen uitmaken van een definitie van doelbereik en/of effectiviteit van het tweede spoor. Het gaat hierbij niet om aspecten die cruciaal zijn voor de overkoepelende definitie, noch om aspecten waarover koepels fundamenteel van mening verschillen, maar om interessante gezichtspunten. We lopen deze aspecten langs.

Allereerst noemen veel koepels de preventie van WIA-instroom als een uitkomstmaat voor re-integratie-inspanningen in het algemeen, en voor tweedespoortrajecten in het bijzonder. De definitie van 'bevredigend resultaat' zoals het UWV dit hanteert (paragraaf 2.3.1) wijst sterk in deze richting: indien iemand namelijk voor ten minste 65% van zijn oude loonwaarde arbeid verricht wordt deze persoon immers voor maximaal 35% arbeidsongeschikt verklaard, en stroomt deze dus niet de WIA in. Het bevredigend resultaat zoals het UWV dit definieert staat gelijk aan preventie van instroom in de WIA.



Ten tweede zien sommige koepels, waaronder met name werknemersvertegenwoordigers en re-integratieprofessionals, het 'verkleinen van de afstand tot de arbeidsmarkt' als een uitkomstmaat van tweedespoortrajecten. Achter deze benadering schuilt de constatering dat het succesvol re-integreren in het tweede spoor óók afhankelijk is van de nieuwe werkgever en van de arbeidsmarkt in brede zin. In de definitie van doelbereik die het UWV hanteert is deze constatering niet expliciet verwerkt, daar is het resultaat óf bevredigend (men werkt daadwerkelijk bij een nieuwe werkgever) of niet bevredigend. In dat laatste geval wordt door het UWV vervolgens naar de inspanningen gekeken, en daarbij wordt het verkleinen van de afstand tot de arbeidsmarkt in de praktijk wel degelijk meegewogen. In de praktijk zijn de betrokken actoren het erover eens dat daadwerkelijk succesvolle re-integratie van een zieke werknemer bij een nieuwe werkgever niet in alle gevallen haalbaar is, maar dat er in die gevallen tóch resultaat geboekt kan worden. Iemand kan bijvoorbeeld door een tweedespoortraject in staat worden gesteld om zelfstandig werk te zoeken, zonder dat het hem lukt daadwerkelijk werk te vinden of te behouden. Het resultaat is dan, in UWV-terminologie, niet 'bevredigend', maar er is in de ogen van betrokkenen wellicht wel een mooi resultaat behaald.

Enkele actoren wijzen erop dat ook de tijdshorizon een rol speelt. Het tweede spoor wordt doorgaans ingezet wanneer de werknemer al enige tijd ziek is – hoewel hier de nodige uitzondering op bestaan, zoals we in het volgende hoofdstuk zullen zien. Vaak vormt de eerstejaarsevaluatie een aanleiding om een tweedespoortraject in te zetten. De tijdshorizon voor de loondoorbetalingsperiode is twee jaar; het UWV toetst na twee jaar of er een bevredigend resultaat is behaald, en de werkgever is in principe na deze twee jaar niet meer verantwoordelijk voor de loondoorbetaling en de re-integratie.⁵⁰ Omdat het tweedespoortraject pas tegen het einde van deze loondoorbetalingsperiode wordt ingezet is het goed denkbaar dat de afstand tot de arbeidsmarkt wordt verkleind, waarna de werknemer wel degelijk sneller werk vindt maar dat dit pas *na afloop van de loondoorbetalingsperiode* gebeurt, dus op het moment dat deze werknemer al een uitkering krijgt. In dat geval is bij de poortwachertoets dus geen sprake van een 'bevredigend resultaat', hoewel het tweedespoortraject wel degelijk effect heeft gehad. De vraag is hierbij dus: is het tweede spoor alleen effectief als er binnen de loondoorbetalingsperiode resultaat is behaald? Het antwoord op deze vraag hangt af van de plek die een actor in het stelsel inneemt. Bezien vanuit de werknemer, de re-integratieprofessionals en vanuit het UWV zal een dergelijk traject als effectief kunnen worden beschouwd; bezien vanuit de werkgeversorganisaties wordt dit doorgaans niet als effectief beschouwd, omdat de resultaten pas worden geogost wanneer de werknemer reeds uit zicht is.⁵¹ Bij werkgevers die eigenrisicodrager zijn voor de WGA blijven werknemers na de loondoorbetalingsperiode overigens wel in zicht, dus daar speelt dit punt niet of in mindere mate.

Ten vierde kan er ook worden gekeken naar de tevredenheid van werkgever en werknemer met de uitkomsten van de re-integratie. Het feitelijke doelbereik van een traject zoals bijvoorbeeld gedefinieerd door het UWV hoeft niet hand in hand te gaan met de tevredenheid van betrokkenen. Zo kan een werknemer ook zeer tevreden zijn

⁵⁰ De wetgever heeft echter werkgevers ook de mogelijkheid gegevens eigenrisicodrager te worden voor de WGA, waardoor werkgevers inclusief de twee jaar loondoorbetalingsplicht maximaal twaalf jaar verantwoordelijk zijn voor re-integratie van zieke werknemers.

⁵¹ Overigens zorgt de individuele premiedifferentiatie WGA er bij middelgrote en grote werkgevers voor dat re-integratieresultaten die na de loondoorbetalingsperiode worden behaald, terwijl een voormalig werknemer een WIA-uitkering krijgt dus, doorwerken in de premies die de werkgever moet betalen. Dat betekent dat hij wel baat heeft bij uitstroom uit de WIA.



indien re-integratie voor minder dan 65% van de oude loonwaarde wordt gerealiseerd maar het wel een baan is waarin hij nieuwe perspectieven ziet. Een traject wordt dan effectief bevonden ook wanneer de persoon niet meer de volledige loonwaarde haalt. Er zijn geen actoren die in zijn algemeenheid een dergelijke opvatting van effectiviteit bepleiten, maar wanneer specifieke casuïstiek wordt besproken kan het wel een rol spelen.

Ten vijfde zou in theorie de arbeidsconstructie een rol spelen in hoe effectiviteit van het tweede spoor wordt beleefd, maar zien we dit in de praktijk bij betrokken actoren niet terug. Er wordt regelmatig gebruik gemaakt van detachering: een werknemer blijft in dienst bij de oude werkgever maar wordt gedetacheerd bij een nieuwe werkgever, die daarvoor de oude werkgever betaalt. Op deze wijze wordt het werkgeversrisico gedragen door de oorspronkelijke werkgever, maar worden de lasten gedragen door de nieuwe werkgever. Ook zijn constructies in de vorm van stages of proefplaatsingen mogelijk; hier wordt meestal niet voor betaald door de inlenende werkgever. In de UWV werkwijzer wordt aangegeven dat de werkhervatting ook in de vorm van detachering plaats kan vinden; met andere woorden, ook een detachering is een 'bevredigend resultaat'. De koepels die voor dit onderzoek werden geïnterviewd maakten ook geen onderscheid in arbeidsconstructies: zowel detachering als een dienstverband bij een nieuwe werkgever wordt gezien als een mooie uitkomst van een tweedespoortraject.



3 Het tweede spoor in praktijk

Dit hoofdstuk beschrijft de werking van re-integratie tweede spoor in de praktijk. De resultaten van dit hoofdstuk zijn verzameld door middel van een enquête onder bedrijven met minder dan vijf werknemers en acht casestudies. Informatie uit de casus geven we weer in een tekstbox, zodat duidelijk is dat deze informatie is gebaseerd op interviews rondom de casus.

Een uitgebreide onderzoeksverantwoording is weergegeven in bijlage 2 bij dit rapport. De tabellen uit het rapport zijn gewogen weergegeven. Dat wil zeggen dat de percentages het totaal aantal werkgevers (met vijf werknemers of meer) in Nederland representeren, de aantallen geven steeds het aantal werkgevers weer dat antwoord heeft gegeven op een vraag in de enquête.

We herhalen hier kort het doel van dit gedeelte van het onderzoek, de hoofdvraag die centraal staat, is de volgende:

Op welke wijze geven actoren nu invulling aan tweedespoorre-integratie en welke problemen worden daarbij ervaren?

Hieronder beschrijven we eerst de wijze waarop re-integratie tweede spoor in de praktijk wordt ingezet door organisaties die te maken hebben met een langdurig zieke werknemer. Verderop in dit hoofdstuk gaan we in op organisaties die wel eens een werknemer van een andere organisatie bij hen hebben laten re-integreren.

Daar waar er in dit hoofdstuk sprake is van relevante verschillen naar sector, beschrijven we dit bij het betreffende onderwerp.

3.1 Langdurig ziekteverzuim

Voordat we nader ingaan op re-integratie en re-integratie tweede spoor is het eerst van belang een inschatting te maken van de mate waarin werkgevers te maken hebben met langdurig ziekteverzuim. Een van de eerste vragen die aan werkgevers zijn voorgelegd is daarom in hoeverre ze de afgelopen 4 jaar te maken hebben gehad met langdurig ziekteverzuim. We spreken van langdurig ziekteverzuim wanneer een werknemer langer dan 8 weken ziek is geweest⁵². Onderstaande tabel geeft de resultaten.

Tabel 3.1 Heeft uw bedrijf in de afgelopen 4 jaar te maken gehad met langdurig ziekteverzuim?

⁵² Dit is tevens de uiterste termijn voor het opstellen van een plan van aanpak ten aanzien van de re-integratie van de zieke werknemer.



	5 tot 20 werknemers	20 tot 50 werknemers	50 tot 100 werknemers	Meer dan 100 werknemers	Totaal
Ja	49%	77%	91%	97%	58%
Nee	51%	23%	9%	2%	42%
Weet niet	0%	1%	0%	0%	0%
n ⁵³	337	265	254	411	1.267

In totaal blijkt 58% van de geënquêteerde werkgevers te maken hebben gehad met langdurig ziekteverzuim. Dit resultaat komt redelijk goed overeen met de 65% die werden gerapporteerd in het onderzoek naar de knelpunten van werkgevers met de loondoorbetalingsplicht⁵⁴. Uiteraard hebben grotere organisaties vaker te maken met langdurig ziekteverzuim dan kleinere bedrijven. Vrijwel alle organisaties met meer dan 100 werknemers hebben de afgelopen 4 jaar te maken gehad met langdurig ziekteverzuim. Van de organisaties met minder dan 20 werknemers had de helft te maken met langdurig ziekteverzuim. Bij kleine organisaties ging het vaak om 1 of 2 ziektegevallen de afgelopen 4 jaar. Bij organisaties met meer dan 100 werknemers ging het vaak om meer dan 5 ziektegevallen in de afgelopen vier jaar. Tabel 3.2 hieronder geeft een nadere specificatie.

Tabel 3.2 Hoe vaak heeft uw bedrijf in de afgelopen 4 jaar te maken gehad met langdurig ziekteverzuim?

Aantal malen	5 tot 20 werknemers	20 tot 50 werknemers	50 tot 100 werknemers	Meer dan 100 werknemers	Totaal
1	58%	27%	14%	3%	43%
2	29%	26%	15%	3%	25%
3 - 5	13%	41%	39%	16%	21%
6 - 10	1%	4%	21%	28%	6%
11 - 50	0%	1%	4%	27%	3%
Meer dan 50	0%	0%	5%	22%	3%
Niet Bekend	0%	0%	5%	15%	2%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%
n	163	200	226	402	991
Gemiddeld aantal gevallen langdurig verzuim	1,7	2,9	4,6	33,6	4,6

Het relatief hoge percentage niet bekend in de categorie grote organisaties heeft waarschijnlijk te maken met het feit dat de geënquêteerde gewoon niet precies weet hoeveel ziektegevallen het waren. Het is waarschijnlijk dat dit ingevuld wordt wanneer het een relatief hoog aantal betreft maar niet duidelijk is hoeveel exact. Vervolgens is doorgevraagd naar wat er met het laatste langdurig ziektegeval is gebeurd, zie tabel 3.3. Omdat er naar het laatste geval is gevraagd kunnen er ook nog lopende zaken zijn, waarbij de twee ziektejaren nog niet achter de rug zijn, dit is bij 20% van de werkgevers het geval.

⁵³ De "n" in de tabellen staat voor het aantal respondenten dat een antwoord heeft gegeven op deze vraag.

⁵⁴ G. Brummelkamp, L. de Ruig en W. Roozendaal (2014), Prikkel en knelpunten: Hoe werkgevers de loondoorbetalingsverplichting bij ziekte beleven. Panteia.



Tabel 3.3 Wat is er met deze langdurig zieke werknemers gebeurd?

	5 tot 20 werknemers	20 tot 50 werknemers	50 tot 100 werknemers	Meer dan 100 werknemers	Totaal
1 ^e spoor re-integratie	53%	57%	65%	68%	56%
2 ^{de} spoor re-integratie	4%	1%	2%	3%	3%
Ziek uit dienst ⁵⁵	6%	10%	12%	12%	8%
Ontslag	12%	7%	4%	3%	10%
Geen re-integratie en nog steeds ziek	21%	22%	17%	11%	20%
Anders	3%	3%	2%	2%	3%
n	163	196	214	331	904

De tabel laat zien dat in 56% van de gevallen re-integratie via het eerste spoor is gegaan. De werknemer is dus weer aan het werk gegaan bij de werkgever waar hij of zij ziek werd. Dit gebeurt vaker bij grotere organisaties en is te verklaren doordat grotere organisaties vaker meer mogelijkheden heeft voor re-integratie van een zieke werknemer in bijvoorbeeld een andere functie. Voor 3% van de gevallen heeft uiteindelijk de re-integratie via het tweede spoor plaatsgevonden. Het betreft dan dus re-integratie bij een andere werkgever. In totaal is dus bij 59% van de werkgevers het laatste ziektegeval geëindigd met re-integratie bij de oorspronkelijke of een andere werkgever.

Er is geen groot verschil in het percentage succesvolle re-integratie tweede spoor naar grootteklasse.

3.2 Gebruik re-integratie tweede spoor

In paragraaf 3.1 hebben we gezien dat in ongeveer 3% van de laatste ziektegevallen (inclusief gevallen waarbij de re-integratie via het eerste en tweede spoor nog niet is afgerond) bij werkgevers die de afgelopen vier jaar te maken hadden met langdurig zieke werknemers (58% van alle werkgevers) een werknemer is gere-integreerd via het tweede spoor.

In totaal heeft 58% van de werkgevers te maken gehad met langdurig ziekteverzuim en is in 15% van alle werkgevers gestart met re-integratie tweede spoor. De tabel laat verder zien dat 25% van de organisaties die te maken hadden met langdurig ziekteverzuim, zijn gestart met re-integratie tweede spoor.

⁵⁵ Respondenten hebben bij deze vraag zelf een antwoord gegeven, zij zeiden daarbij het eerste dat in gedachten opkwam. We weten daarom niet of er een verschil is tussen het antwoord "ziek uit dienst" en het antwoord "ontslag".



Tabel 3.4 Hoeveel werkgevers hebben te maken gehad met tweedespoortrajecten in de afgelopen 4 jaar?

	5 tot 20 werknemers	20 tot 50 werknemers	50 tot 100 werknemers	Meer dan 100 werknemers	Totaal
Totaal aantal werkgevers met langdurig ziekteverzuim	49%	77%	91%	97%	58%
Werkgevers die tweedespoortraject gestart zijn, als percentage van alle werkgevers	9%	18%	35%	57%	15%
Werkgevers die tweedespoortraject gestart zijn, als percentage van werkgevers met langdurig verzuim	19%	24%	39%	59%	25%
Totaal aantal werkgevers	337	265	254	411	1.267
Totaal aantal werkgevers met langdurig verzuim	163	200	226	402	991

Logischerwijs laat tabel 3.4 zien dat met name grotere werkgevers meer ervaring hebben met re-integratie tweede spoor. Deze groep heeft immers ook meer gevallen van langdurige ziekte. Ook naar verhouding zetten grotere organisaties (bij meer dan 50 werknemers 18% van de werkgevers ingezet en bij minder dan 50 werknemers 12 tot 14% van de werkgevers met langdurig ziekteverzuim) wat vaker re-integratie tweede spoor in dan kleinere organisaties.

Nadere analyse laat verder zien dat het voor de mate waarin re-integratie tweede spoor wordt ingezet niet uitmaakt of een werkgever verzekerd is voor verzuim. Ook werkgevers met een uitgebreide verzuimverzekering (waarbij de verzekeraar of arbodienst ook verantwoordelijk is voor de begeleiding van re-integratieverplichtingen en een eventuele loonsanctie) zetten niet vaker re-integratie tweede spoor in dan werkgevers zonder een dergelijke verzekering.

Wanneer we kijken naar opleidingsniveau van de werknemers, dan blijkt dat werknemers met een laag of middelbaar opleidingsniveau vaker een tweedespoortraject volgen. Voor werknemers met een hoog opleidingsniveau wordt veel minder vaak een tweedespoortraject ingezet.

Tabel 3.5 Opleidingsniveau van werknemer met een tweedespoortraject

	Aantal	Percentage	Percentage werkzame beroepsbevolking
Laag opleidingsniveau	207	49%	21%
Middelbaar opleidingsniveau	162	39%	42%
Hoog opleidingsniveau	44	10%	36%
Onbekend	7	2%	-

Bron: Enquête Panteia en CSB Statline eerste kwartaal 2016.



3.3 Waarom wordt tweede spoor ingezet?

Aan de organisaties in de enquête die tweedespoorre-integratie hebben ingezet is gevraagd waarom dit traject is gestart. De resultaten zijn in de tabel hieronder weergegeven.

Tabel 3.6 Reden om tweedespoortraject te starten

	Aantal	Percentage
Geen passend werk bij eigen bedrijf	199	47%
Omdat de regels het voorschrijven	111	27%
Op advies van bedrijfsarts/arbeidsdeskundige	100	24%
Op verzoek van de werknemer	44	11%
Vanwege een arbeidsconflict	17	4%
Om een loonsanctie te voorkomen ⁵⁶	12	3%
Om re-integratie via eerste spoor te stimuleren	9	2%
Totaal	420	100%

Bij de vraag wat de voornaamste reden was om een tweedespoortraject te starten waren meerdere antwoorden mogelijk. Daarom tellen de percentages op tot boven de 100%. De reden dat het tweede spoor gestart wordt is vaak het ontbreken van passend werk bij de oorspronkelijke werkgever. Ook wordt relatief vaak als reden opgegeven dat de regels het voorschrijven of op advies van de bedrijfsarts of arbeidsdeskundige. Nadere analyse laat zien dat respondenten die het gebrek aan passend werk aanvoeren als reden om het tweede spoor in te zetten vaak ook aangeven te hebben gehandeld 'op advies van de bedrijfsarts/arbeidsdeskundige' en 'omdat de regels het voorschrijven'. Die antwoorden vertonen dus samenhang.

Bij werkgevers waar het tweede spoor is gestart nadat het eerste spoor was afgerond is gevraagd waarom re-integratie in het eerste spoor niet mogelijk was. De tabel hieronder geeft het overzicht.

Tabel 3.7 Reden dat re-integratie in het eerste spoor niet mogelijk was

	Aantal	Percentage
Geen geschikte functie	82	68%
De werknemer wilde niet meewerken	5	5%
Verstoorde verhouding tussen werknemer en werkgever	5	5%
Anders	28	23%
Totaal	120	100%

De meest genoemde reden is het gebrek aan een geschikte functie. Verstoorde verhoudingen tussen werkgever en werknemer wordt slechts door 5% van de organisaties opgegeven als reden dat interne re-integratie niet mogelijk was. De

⁵⁶ Nadere analyse laat zien dat 10 van de 12 mensen die 'om een loonsanctie te voorkomen' heeft geantwoord, ook het antwoord 'omdat de regels het voorschrijven' heeft gegeven.



meest opgegeven reden bij "anders" is de fysieke of mentale conditie van de werknemer.

Ervaringen in de casus

De gesprekken die we in het kader van de casestudies voerden, laten zien dat re-integratie tweede spoor sneller wordt opgestart wanneer duidelijk is dat werkhervatting bij de eigen werkgever (vrijwel) niet mogelijk is. Bijvoorbeeld omdat duidelijk is dat iemand de oude werkzaamheden niet meer kan doen en er geen andere functie beschikbaar is voor de re-integrerende werknemer.

Wanneer dit onduidelijk is, en het verloop van ziekteprocessen kan lang onduidelijk zijn, kan het zijn dat partijen relatief lang proberen een werknemer te re-integreren bij de oorspronkelijke werkgever.

3.4 Resultaat re-integratie tweede spoor

De tabel hieronder gaat in op het verloop van het re-integratietraject van de werknemers waarbij een tweedespoortraject is opgestart.

Tabel 3.8 Wat is het resultaat van het tweedespoortraject?

	5 tot 20 werknemers	20 tot 50 werknemers	50 tot 100 werknemers	Meer dan 100 werknemers	Totaal
1 ^e spoor re-integratie	8%	23%	28%	26%	17%
2 ^{de} spoor re-integratie	28%	10%	11%	18%	20%
Ziek uit dienst	13%	31%	36%	29%	23%
Ontslag	15%	19%	8%	9%	13%
Geen re-integratie en nog steeds ziek	34%	19%	13%	13%	24%
Anders	3%	1%	4%	5%	3%
n	30	54	93	231	408 ⁵⁷

De tabel laat zien dat tweedespoorre-integratie vaker succesvol is in kleinere organisaties. Het is wel goed hierbij te bedenken dat grotere organisaties vaker via het eerste spoor re-integreren dan kleinere organisaties.

Overigens is de netto steekproef voor de kleine groep organisaties met ervaring met re-integratie tweede spoor aan de kleine kant, dus moeten deze resultaten met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Verder laat de tabel zien dat tweedespoortrajecten bij grotere organisaties vaker succesvolle re-integratie tot via het eerste en het tweede spoor bij elkaar opgeteld tot gevolg hebben. Anderzijds gaan werknemers bij kleinere organisaties minder vaak ziek uit dienst. Een verklaring hiervoor is op basis van de enquête niet te geven.

Tot slot is doorgevraagd naar het resultaat van het laatste tweedespoortraject, zodat we een goed beeld krijgen van het gemiddelde resultaat van re-integratie tweede spoor. De tabel hieronder geeft de resultaten.

⁵⁷ Deze tabel betreft alleen de werkgevers die re-integratie tweede spoor hebben ingezet.



Tabel 3.9 Wat was het resultaat van het laatste tweedespoortraject? (gepercentageerd op alle trajecten, inclusief lopende)

	5 tot 20 werknemers	20 tot 50 werknemers	50 tot 100 werknemers	Meer dan 100 werknemers	Totaal
Traject loopt nog	46%	24%	18%	39%	36%
Traject succesvol afgesloten:	17%	20%	36%	32%	24%
• Interne herplaatsing	6%	17%	19%	13%	11%
• Detachering bij andere werkgever	1%	0%	2%	4%	2%
• Loondienst bij andere werkgever	10%	3%	15%	15%	11%
Traject niet succesvol afgesloten:	32%	50%	39%	25%	35%
• Werknemer is ziek uit dienst gegaan	32%	49%	35%	21%	33%
• WIA	0%	1%	4%	4%	2%
Andere resultaten:	5%	6%	7%	5%	6%
• Anders	4%	6%	6%	5%	5%
• Niet bekend	1%	0%	1%	0%	1%
n	30	54	94	242	420

De tabel laat zien dat meer dan een derde van de trajecten nog loopt. Daarnaast zijn er relatief veel werknemers ziek uit dienst gegaan, meer dan de uitkomsten die duiden op re-integratie. In zo'n 11% van de gevallen is het resultaat 'loondienst bij een andere werkgever'. Waarschijnlijk gaat het dan om mensen die na de twee jaar wachttijd in loondienst zijn genomen bij een andere werkgever. Het antwoord 'loondienst bij een andere werkgever' wordt relatief vaak gegeven door bedrijven met meer dan 50 werknemers. Trajecten lopen vaak nog bij kleinere en de grotere organisaties. Interne herplaatsing komt het vaakst voor bij organisaties met tussen de 20 en 100 werknemers.

Tijdens de casussen viel op dat herplaatsing tijdens de wachttijd niet of nauwelijks voorkwam. Er wordt vooral gebruik gemaakt van detacheringsconstructies, zo bleek uit de interviews die we hebben gedaan voor de casestudies.

Mede in het licht van het tweede hoofdstuk van dit rapport is het interessant te weten hoe werkgevers effectiviteit van het tweede spoor definiëren. In de tabel hieronder staat wanneer een tweedespoortraject volgens hen geslaagd is.



Tabel 3.10 Wanneer is een tweedespoortraject geslaagd?

	Hoe vaak het geval?
Als de werknemer tevreden is met de nieuwe werkzaamheden	35%
Als de werknemer aan de slag kan bij een andere werkgever	28%
Anders	20%
Als de werknemer intern re-integreert	11%
Als de nieuwe werkgever tevreden is met de nieuwe werknemer	1%
Als er geen loonsanctie volgt	0%
Weet niet	4%

Een werknemer die tevreden is met de nieuwe werkzaamheden of een werknemer die aan het werk is bij een nieuwe werkgever worden in de ogen van de respondenten gezien als geslaagde tweedespoortrajecten. Bij anders namelijk worden antwoorden gegeven als: 'Als beide partijen (werknemer en werkgever) tevreden zijn' (20 van de 79 gevallen) en 'Zolang de werknemer herstelt en werk vindt' (26 van de 79 gevallen).

Vervolgens is gevraagd of de re-integratie tweede spoor wel eens mislukt is. De resultaten staan hieronder.

Tabel 3.11 Is de re-integratie tweede spoor in de afgelopen vier jaar wel eens mislukt?

	5 tot 20 werknemers	20 tot 50 werknemers	50 tot 100 werknemers	Meer dan 100 werknemers	Totaal
Ja	19%	38%	35%	51%	32%
Nee	78%	61%	63%	45%	66%
Weet niet	4%	1%	2%	4%	3%
n	30	54	94	242	420

Bij kleine organisaties zijn relatief weinig tweedespoortrajecten mislukt. Bij grote organisaties mislukken de re-integratie tweedespoortrajecten vaker, dat is logisch omdat werkgevers vaker met meerdere trajecten in aanraking zijn gekomen. In totaal mislukt een derde van de tweedespoortrajecten. De definitie 'mislukken' kan natuurlijk wel per respondent verschillen.



Tabel 3.12 Wat was de reden voor het mislukken van het tweedespoortraject?

	Hoe vaak het geval?
De werknemer bleek het toch niet aan te kunnen (fysiek of mentaal)	39%
Onvoldoende inzet van werknemer	18%
Geen passend werk te vinden	17%
Er was geen andere werkgever bereid om mee te werken	7%
De werknemer heeft afgezien van tweedespoorre-integratie	7%
Anders	9%
Weet niet	4%

De reden dat het tweedespoortraject mislukte is in veel gevallen het feit dat de werknemer het mentaal of fysiek toch niet bleek aan te kunnen. Andere vaker genoemde redenen voor het mislukken van het traject zijn onvoldoende inzet van de werknemer of het feit dat er geen passend werk te vinden was.

Ervaringen in de casus

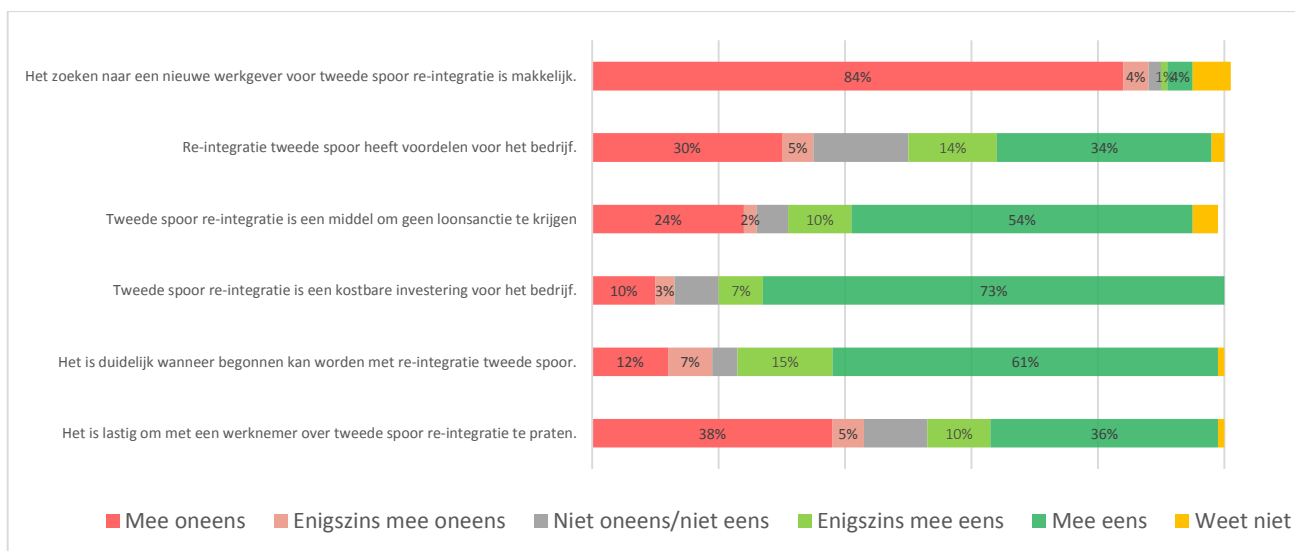
In de casus is ingegaan op wat men verstaat onder 'succesvolle re-integratie in het tweede spoor'. Werkgevers zien detachering van een zieke werknemer bij een andere werkgever (gedurende de wachttijd) als een succes op de korte termijn. Op de langere termijn wordt een dienstverband bij een andere werkgever gezien als een succesvol tweede spoor re-integratietraject. Soms zien werkgevers ook het afscheid van een werknemer tegen relatief beperkte kosten (dus zonder loonsanctie) als succes van een tweedespoortraject, ongeacht het resultaat van het tweede spoor.

Voor zieke werknemers is succes het (uitzicht op) nieuwe arbeidsmogelijkheden, maar ook het maatschappelijk betrokken en actief houden van werknemers met medische problemen. Ook wanneer dit bijvoorbeeld gedeeltelijke werkhervatting is in combinatie met een uitkering, kan dit als succes worden gezien. Re-integratiebedrijven vinden succes in aflopende volgorde: plaatsing in een passende functie bij een andere werkgever, plaatsing op de arbeidsmarkt in een andere functie, voldoende sterk worden om zelfstandig verder te kunnen (o.a. door accepteren nieuwe situatie m.b.t. gezondheid en werk), en maatschappelijke integratie (qua activiteiten én contacten). Of in het algemeen: zieke werknemers tools in handen geven om zichzelf te kunnen redden op de arbeidsmarkt, dat wil zeggen het kunnen vinden van de juiste zoekrichting, meer succesvol solliciteren en zichzelf beter presenteren.

Aan de werkgevers is een aantal stellingen voorgelegd over tweedespoorre-integratie. De resultaten zijn hieronder weergegeven, figuur 3.1.



Figuur 3.1 - Mening van werkgevers over re-integratie tweede spoor



Veel werkgevers zijn het eens met de stelling dat het duidelijk is wanneer begonnen kan worden met re-integratie tweede spoor (76% zegt mee eens of enigszins mee eens). Het feit dat veel werkgevers het met deze algemene stelling eens zijn, wil niet zeggen dat werkgevers in specifieke situaties weten wanneer ze precies moeten starten met spoor twee.

De werkgevers zijn het duidelijk oneens met de stelling dat het zoeken naar een nieuwe werkgever voor tweedespoorre-integratie makkelijk is (88% zegt mee oneens of enigszins mee oneens). Men is het wel eens met de stelling dat het re-integratie tweede spoor een kostbare investering is (80% zegt mee eens of enigszins mee eens). 66% ziet re-integratie als middel om loonsanctie te voorkomen, daarentegen is 26% het met deze stelling oneens⁵⁸. De meningen zijn verdeeld over de stellingen dat re-integratie tweede spoor voordelen voor het bedrijf heeft en dat het lastig is met een werknemer te praten over re-integratie tweede spoor.

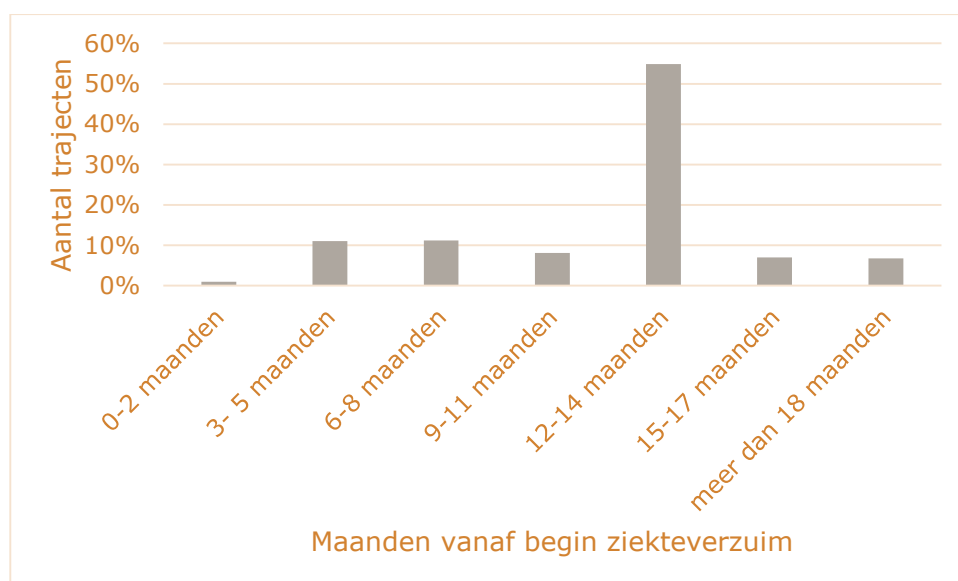
3.5 Moment van inzet re-integratie tweede spoor

Een interessante vraag is wanneer tweedespoorre-integratie wordt ingezet. In meer dan 50% van de gevallen is dat rond 12 tot 14 maanden na de start van het ziekteverzuim. In ongeveer 30% van de gevallen wordt gestart met tweedespoorre-integratie voordat het eerste ziektejaar voorbij is, zie figuur 3.2 hieronder.

⁵⁸ Overigens; het eens zijn met de stelling dat re-integratie tweede spoor een middel is om een loonsanctie te voorkomen, wil niet zeggen dat de reden om re-integratie tweede spoor te starten het voorkomen van een loonsanctie is (zie tabel 3.6).



figuur 3.2 - Wanneer werd het tweedespoortraject ingezet?



Overigens blijkt uit onderstaande tabel dat de beide trajecten ook vaak tegelijkertijd worden ingezet, zie de tabel hieronder.

Tabel 3.13 Tegelijkertijd spoor 1 en spoor 2 traject?

	5 tot 20 werknemers	20 tot 50 werknemers	50 tot 100 werknemers	Meer dan 100 werknemers	Totaal
Spoor 1 was afgerond voordat spoor 2 begon	32%	35%	16%	24%	29%
Spoor 1 en 2 liep (deels) tegelijk	60%	62%	71%	70%	64%
Er is geen spoor 1 traject geweest	9%	4%	5%	3%	6%
Weet niet	0%	0%	8%	3%	2%
n	30	54	94	167	420

Tweede spoor en eerste spoor re-integratie worden relatief vaker bij grote bedrijven tegelijkertijd ingezet. Bij kleinere bedrijven komt het vaker voor dat het eerste spoortraject is afgerond alvorens een tweedespoortraject begonnen wordt. Dit is te verklaren doordat het in kleine organisaties vaak al eerder duidelijk is of interne re-integratie mogelijk is (kleinere organisaties, minder functies).

Wanneer we deze resultaten vergelijken met het rapport van TNO uit 2008, dan zien we dat het eerste en tweede spoor tegenwoordig veel vaker tegelijkertijd worden ingezet dan 8 jaar geleden⁵⁹, ook wordt het tweede spoor vaker en eerder ingezet dan in 2008 het geval was.

3.6 Inhoud van het tweedespoortraject

De inhoud van het tweedespoortraject kan nogal uiteenlopen. Relatief vaak wordt er gebruik gemaakt van loopbaanonderzoek, arbeidsmarkt oriëntatie, loopbaancoaching of het opstellen van een CV op maat. Minder vaak wordt er scholing ingezet of een werkervaringsplaats geregeld.

⁵⁹ P. Piek, T. van Vuuren, J. Fekke Ybema, C. Joling, J. Huijs 2008
Re-integratie van zieke werknemers: feiten, verklaringen en mogelijkheden. TNO.



Wat vooral opvalt, is dat bij trajecten die binnen een jaar gestart zijn, meer instrumenten door het bedrijf zelf uitgevoerd worden. Dit geldt vooral voor arbeidsmarkt oriëntatie. Loopbaan coaching, CV op maat opstellen en loopbaanonderzoek worden vaker toegepast bij trajecten die na een jaar starten, terwijl Arbeidsmarkt oriëntatie, scholing/cursussen en werkervaringsplekken vaker bij eerder gestarte trajecten ingezet worden.

Tabel 3.14 Welke instrumenten zijn gebruikt?

	Zelf	Extern	Niet	Niet Bekend
Loopbaanonderzoek	2%	71%	16%	11%
Arbeidsmarktoriëntatie	7%	70%	16%	7%
Loopbaan coaching	8%	69%	18%	5%
Opstellen van CV op maat	6%	65%	21%	8%
Scholing en cursussen	9%	35%	49%	9%
Werkervaringsplaats	5%	39%	45%	12%

De instrumenten worden, indien ze worden ingezet, doorgaans extern ingekocht. Nadere analyse van de gegevens van de enquête laat zien dat de inzet van de verschillende instrumenten geen significant verschil blijkt te maken in het uiteindelijke resultaat van re-integratie tweede spoor. De ervaring in de casus wijzen erop dat succesvolle re-integratie maatwerk is, en dat het heel lastig is generieke uitspraken te doen over welke instrumenten werken en welke niet.

Ervaringen in de casus

In de casus, waarbij altijd een re-integratiebedrijf betrokken was, werd het volgende duidelijk: voor zieke werknemers met een relatief lage belastbaarheid wordt vaak eerst gewerkt aan het verhogen van de belastbaarheid, bijvoorbeeld door het zoeken naar vrijwilligerswerk in de eigen omgeving. Voor zieke werknemers waarvan de belastbaarheid hoog is of snel kan verbeteren wordt vooral ingezet op (psychologische) loopbaanonderzoeken / loopbaanoriëntatie om de mogelijkheden voor alternatief werk te inventariseren. Als die mogelijkheden eenmaal zijn vastgesteld, kan het re-integratiebedrijf helpen met begeleiding naar werk, sollicitatietrainingen of cursussen. Deze instrumenten worden vaak apart betaald door de oude werkgever, waardoor die vaak bepaalt of ze worden ingezet. Wel wordt door alle partijen gesteld dat de gesprekken daarbij belangrijk zijn. De vertrouwensband tussen het re-integratiebedrijf en de werknemer en de nieuwe werkgever zijn van groot belang.

Gevraagd is aan de oorspronkelijke werkgever om spontaan te noemen welke partijen betrokken zijn geweest bij de tweedespoorre-integratie⁶⁰. Dit is meestal een re-integratiebedrijf en uiteraard ook de oorspronkelijke werkgever en de werknemer.

⁶⁰ Er is gevraagd spontaan te noemen wie er betrokken is geweest, daarop is doorgevraagd door de interviewer. Desondanks noemde niet alle respondenten de werknemer.



Tabel 3.15 In hoeveel gevallen zijn de volgende partijen betrokken geweest bij het tweedespoortraject

	Percentage
Re-integratiebedrijf	77%
Werkgever zelf	67%
Werknemer	61%
Bedrijfsarts	62%
Arbeidsdeskundige	47%
Verzuimverzekeraar	23%
Nieuwe werkgever	8%
UWV	9%

Ook de bedrijfsarts en de arbeidsdeskundige hebben volgens de werkgevers vaak een rol bij de re-integratie tweede spoor. Het betrekken van een re-integratiebedrijf is onafhankelijk van de grootte van de organisatie. Een nieuwe werkgever wordt slechts in een klein percentage genoemd als betrokkene bij het tweedespoortraject. De inzet van de verschillende deskundigen blijkt geen relatie te hebben met het resultaat van de re-integratie tweede spoor.

Ervaringen in de casus

De casus geven meer informatie over de factoren die van invloed zijn op succesvolle re-integratie in het tweede spoor. Kenmerken van werknemers die de kans op succesvolle re-integratie beïnvloeden zijn vooral leeftijd, opleidingsniveau, ervaring en de belastbaarheid van de werknemer. Bij de 30 tot 40 jarigen is er een optimale mix van leeftijd en ervaring. Ook de motivatie waarin werknemers actief op zoek gaan naar alternatief werk is cruciaal. Tot slot is het van belang dat een werknemer zijn of haar nieuwe situatie leert accepteren, zowel wat betreft de gezondheid als de mogelijkheden wat werk betreft. Het acceptatieproces kan maanden duren, zeker bij ouderen die al jaren hun beroep uitoefenen en dat moeten opgeven.

Wat de werkgever betreft is het contact tussen werkgever en werknemer van belang. Slecht contact kan leiden tot (extra) psychische klachten, waardoor re-integratie minder snel gaat. Anderzijds kan slecht contact er ook toe leiden dat er eerder met het tweede spoor wordt begonnen. Betrokkenheid van de werkgever maakt het voor zieke werknemers vaak makkelijk om te accepteren dat de oude situatie moet worden losgelaten.

Het re-integratiebedrijf heeft een belangrijke rol in het persoonlijk benaderen van de zieke werknemer. Het re-integratiebedrijf moet de werknemer aan de ene kant serieus nemen ten aanzien van hun klachten en aan de andere kant de zieke werknemer activeren in hun re-integratie naar alternatief werk. Vaak moeten re-integratiebedrijven zieke werknemers uit hun medische cocon halen en de noodzaak tot activering laten zien via de consequenties van onvoldoende meewerken. Middels gesprekken kan er maatwerk worden geboden. Andere succesfactoren zijn contacten met de oude werkgever en potentiële nieuwe werkgever, zorgen voor stages en evaluaties met de andere betrokkenen.

Tot slot is er de wetgeving. De plaatsing van een zieke werknemer bij een nieuwe werkgever is voor die nieuwe werkgever een risico. Re-integratiebedrijven verwachten dat er meer en snellere plaatsingen via het tweede spoor plaatsvinden wanneer een no-riskpolis al eerder tijdens de loondoorbetalingsperiode kan worden afgegeven. Nu



moet eerst de WIA-keuring plaatsvinden. Anderzijds, in het huidige systeem belet niets de oude werkgever om de nieuwe werkgever tegemoet te komen in het risico, door te werken met een detachering.

3.7 Loonsancties

Uiteraard zijn er in de enquête ook enkele vragen gesteld over loonsancties. De onderstaande tabel laat zien dat van de 420 werkgevers die gestart zijn met re-integratie tweede spoor in totaal 15% wel eens een loonsanctie heeft ontvangen.

Tabel 3.16 Bent u in de afgelopen 4 jaar wel eens geconfronteerd met een loonsanctie na de twee jaar waarin u verantwoordelijk bent voor de loondoorbetaling (gepercenteerd op werkgevers die zijn gestart met re-integratie tweede spoor)?

	5 tot 20 werknemers	20 tot 50 werknemers	50 tot 100 werknemers	Meer dan 100 werknemers	Totaal
Ja	9%	10%	12%	34%	15%
Nee	89%	88%	85%	65%	83%
Weet niet	2%	1%	3%	1%	2%
n	30	54	94	242	420

Loonsancties komen vaker voor bij grotere organisaties. Dit is logisch omdat grotere organisaties ook meer werknemers hebben en vaker langdurig zieken. Wanneer we kijken naar de sectoren, dan zien we dat de loonsancties het vaakst worden opgelegd in de sectoren zorg en welzijn (43% heeft de afgelopen 4 jaar een loonsanctie gehad), overheid en bestuur (33% heeft de afgelopen 4 jaar een loonsanctie gehad), uiteraard is hierbij een sterke samenhang met de grootte van de organisatie. In de sectoren industrie, handel en bouw zijn werkgevers relatief weinig loonsancties met loonsancties geconfronteerd de afgelopen 4 jaar (respectievelijk 3%, 4% en 7%).

In driekwart van de gevallen ging het om één loonsanctie in de afgelopen 4 jaar. In nog eens 13% van de organisaties kreeg de werkgever twee keer een loonsanctie opgelegd.

De reden voor de loonsanctie is weergegeven in tabel 3.17 hieronder.



Tabel 3.17 Wat was de reden voor de loonsanctie?

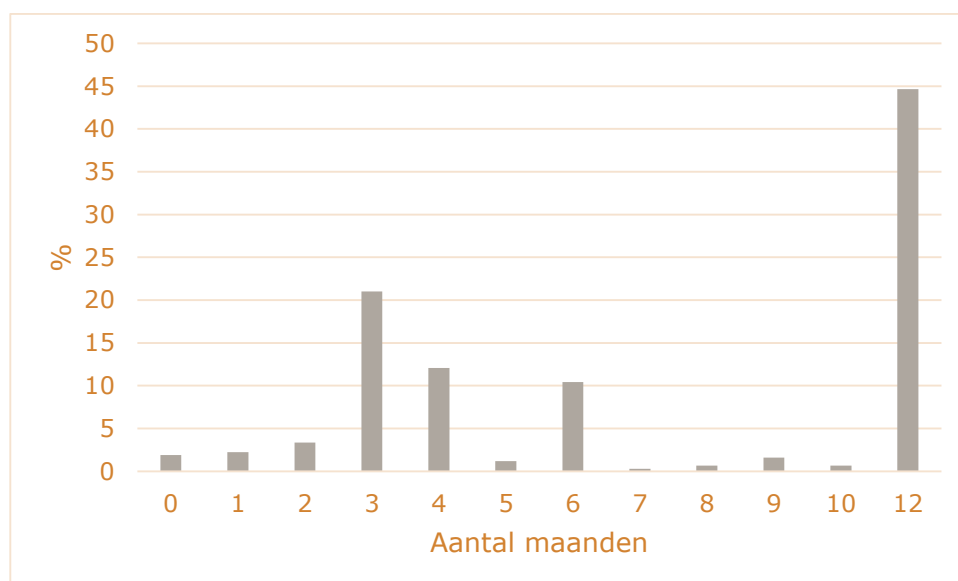
Reden	Hoe vaak het geval?
Onvoldoende of te laat aan re-integratie gewerkt	32%
Spoor 1: kansen gemist	16%
Spoor 2: te laat ingezet	15%
Administratie niet op orde	11%
Onterecht 'geen benutbare mogelijkheden'	3%
Spoor 2: kansen gemist	1%
Spoor 2: te vroeg ingezet	0%
Anders	19%
Weet niet	3%

De vaakst voorkomende reden voor een loonsanctie is het onvoldoende of te laat werken aan re-integratie. Kansen gemist of spoor 1 of spoor 2 te laat ingezet worden ook regelmatig genoemd, evenals het niet op orde hebben van de administratie. Bij anders namelijk worden uiteenlopende redenen gegeven.

Wanneer we kijken per sector, zien we dat onvoldoende of te laat aan re-integratie gewerkt vaak voorkomen bij overheid en bestuur en bij zorg en welzijn (bij beide sectoren noemt 48% van de werkgevers dit). Kansen gemist in spoor 1 komt vaak voor bij de sector zorg en welzijn (30%). Spoor twee te laat ingezet wordt vaak genoemd bij de bouw en ICT en dienstverlening (respectievelijk 31% en 26%).

De duur van de loonsanctie is weergegeven in de figuur hieronder. In de helft van de loonsancties is de duur ongeveer een jaar. In de andere helft van de loonsancties is de duur aanmerkelijk korter, loonsancties van 3 à 4 maanden worden ook regelmatig gegeven, zo blijkt uit figuur 3.3.

Figuur 3.3 Wat was de duur van de loonsanctie?



Wanneer we dieper in de data gaan voor de groep werkgevers die een loonsanctie heeft gehad, dan valt op dat bij deze groep een arbeidsconflict vaker de reden was om een tweedespoortraject te starten dan bij de totale groep bedrijven (16% geeft nu het antwoord vanwege een arbeidsconflict, in plaats van 4% (tabel 3.6)). Het antwoord op advies van de bedrijfsarts/arbeidsdeskundige werd bij deze groep slechts door 5% gegeven in plaats van de 24% die door de totale groep bedrijven werd gegeven. Dit betekent dus dat wanneer er een arbeidsconflict ten grondslag ligt aan het starten van het tweede spoor, dan wordt er vaker een loonsanctie gegeven dan wanneer het tweedespoortraject op advies van de bedrijfsarts of arbeidsdeskundige is gestart.

Ervaringen in de casus

Werkgevers zijn soms wel en soms niet op de hoogte van de precieze verplichtingen die gelden in het kader van de Wet Verbetering Poortwachter en de mogelijke loonsanctie. Ze weten echter wel dat er mogelijk consequenties zijn wanneer er onvoldoende werk wordt gemaakt van het re-integratieproces.

De dreiging van een loonsanctie is in de ogen van de re-integratiebedrijven die we spraken in het kader van de casus wel een prikkel voor werkgevers om inspanningen te doen voor tweedespoorre-integratie van hun zieke werknemers.

3.8 De nieuwe werkgever

Bij re-integratie tweede spoor zijn natuurlijk twee werkgevers betrokken: de werkgever waar de werknemer ziek is geworden en een tweede werkgever, waar de werknemer aan de slag gaat met zijn of haar re-integratie. In de enquête is ook een aantal vragen gesteld aan deze groep werkgevers. In deze paragraaf gaan we hier nader op in.

De tabel hieronder laat zien dat in totaal 6% van de werkgevers in Nederland wel eens een werknemer van een andere organisatie heeft laten re-integreren in het kader van re-integratie tweede spoor.

Tabel 3.18 Heeft u zelf wel eens een werknemer via re-integratie tweede spoor aangenomen?

	5 tot 20 werknemers	20 tot 50 werknemers	50 tot 100 werknemers	Meer dan 100 werknemers	Totaal
Ja	4%	8%	12%	27%	6%
Nee	95%	91%	87%	71%	93%
Weet niet	1%	1%	1%	2%	1%
n	337	265	254	411	1.267

Met name bij grotere werkgevers komt het voor dat er iemand van een ander bedrijf wordt gere-integreerd. Nadere uitsplitsing van de resultaten leert dat met name in de sector overheid en bestuur wel eens een werknemer van een andere organisatie wordt gere-integreerd (18% geeft een bevestigend antwoord), de sector zorg en welzijn is goed voor 10%. Bij de sector handel komt het met 2% veel minder vaak voor. Wanneer er ooit iemand van een andere organisatie werd gere-integreerd ging dat in twee derde van de gevallen om één persoon.



Tabel 3.19 Wie benaderde het bedrijf voor tweedespoorre-integratie?

	Hoe vaak het geval?
Re-integratiebedrijf	30%
Werknemer zelf	18%
Bedrijf van herkomst	15%
UWV	13%
Gemeente	13%
Anders	7%
Uitzendbureau	0%
Weet niet	3%

De benadering van de werkgever voor plaatsing van een zieke werknemer van een andere organisatie gebeurt meestal via een re-integratie bedrijf (30% van de werkgevers noemt dit), maar het komt ook voor dat de werknemer zelf (18%) of het bedrijf van herkomst (15%) de nieuwe werkgever benaderde.

Tabel 3.20 Reden om werknemer van een ander bedrijf aan te nemen

	Hoe vaak het geval?
Werkzaamheden leende zich voor re-integratie	40%
Iemand een kans geven	37%
Gunstige voorwaarden van re-integratie	21%
Arbeiders tekort	8%
Wederdienst	6%
Anders	10%

Bovenstaande tabel laat zien waarom werkgevers een zieke werknemer van een andere organisatie lieten re-integreren. Het meest gegeven antwoord is dat de werkzaamheden zich leenden voor re-integratie. Maar ook het antwoord "Iemand een kans geven" werd door ruim een derde van de organisaties gegeven.

De tabel hierna geeft inzicht in de arbeidsrechtelijke constructie waarmee de zieke werknemer aan het werk ging bij de nieuwe werkgever.



Tabel 3.21 Met welke arbeidsrechtelijke constructie heeft u de werknemer bij u laten re-integreren?

	Hoe vaak het geval?
Direct in loondienst met tijdelijk contract ⁶¹	34%
Detachering ⁶²	21%
Proefplaatsing	20%
Stage	10%
Direct in loondienst met vast contract	8%
Anders	5%
Weet niet	3%

Relatief het vaakst worden mensen gere-integreerd met een tijdelijk contract en komen mensen direct in loondienst. Ook detachering en proefplaatsing of stage komt relatief veel voor. Op de vraag of de betreffende werknemer nog steeds in dienst is antwoordt 44% van de werkgevers bevestigend en 54% ontkennend. In de situaties waar de werknemer niet meer in dienst is bij de nieuwe werkgever is gevraagd of dit te maken heeft met de ziekte. Hierbij antwoord slechts 19% dat het te maken heeft met de ziekte. In driekwart van de gevallen heeft het uit dienst gaan van de werknemer volgens de nieuwe werkgever niet te maken gehad met de ziekte van de werknemer.

Tot slot is gevraagd aan de werkgevers of zij in een soortgelijke situatie opnieuw ervoor zouden kiezen om een werknemer van een ander bedrijf aan te nemen via tweedespoorre-integratie. Hierop antwoord tweederde van de werkgevers 'ja', 16% zegt nee en 17% weet het niet.

Aan de groep die nog nooit een werknemer van een andere organisatie heeft laten re-integreren is gevraagd of ze hiertoe wel eens benaderd zijn. Hierop antwoord 5% bevestigend. Ook hier betreft het vooral weer de grotere organisaties.

In totaal heeft 10,7% van de werkgevers in Nederland de vraag gekregen om iemand van een andere organisatie te re-integreren, 6 procentpunt ging hierop in, 4,7 procentpunt niet. De sectoren overheid en bestuur en vervoer en opslag geven vaker aan dat zij benaderd zijn om iemand via het tweede spoor te laten re-integreren. De overige sectoren zitten rond het gemiddelde van 5%.

Uiteraard is doorgevraagd waarom de werkgever niet in is gegaan op dit verzoek. De resultaten zijn in de tabel hieronder weergegeven.

⁶¹ In de enquête is steeds gesproken over de afgelopen 4 jaar. De modernisering van de ziekwet is in 2014 ingevoerd. Op basis van deze enquête kunnen we niet zeggen of directe loondienst met tijdelijk contract na januari 2014 minder vaak voorkomt dan daarvoor. De casus duiden erop dat het meest gebruikt wordt gemaakt van detacheringen.

⁶² Deze 21% gaat dus over de constructie waarmee nieuwe werkgevers de zieke werknemer aan het werk hebben laten gaan, dit getal is niet te vergelijken met de 3% uit tabel 3.9, want die geeft inzicht in de arbeidsrechtelijke constructie waarmee een zieke werknemer volgens de oorspronkelijke werkgever in dienst is gegaan.



Tabel 3.22 Waaron bent u hier niet op ingegaan?

	Hoe vaak het geval?
Geen geschikte functie voor de kandidaat	40%
Geen personeel nodig	21%
Te groot risico om iemand vanuit ziekte aan te nemen	10%
Geen tijd om de kandidaat te begeleiden	1%
Wet en regelgeving	2%
Loopt nog	1%
Anders	13%
Weet niet	11%

Meestal wordt geantwoord dat er geen geschikte functie beschikbaar was voor de kandidaat (in 40% van de gevallen) of dat de werkgever geen personeel nodig had. In 10% van de gevallen wordt geantwoord dat de werkgever het risico te groot vindt om iemand vanuit ziekte aan te nemen.

Tot slot is aan alle werkgevers gevraagd wanneer ze zouden overwegen een zieke werknemer van een andere organisatie te laten re-integreren. De antwoorden op deze vraag staan in de tabel hieronder.

Tabel 3.23 Onder welke voorwaarden zou u werknemers van andere bedrijven laten re-integreren

	Hoe vaak het geval?
Als iemand geschikt is of kan worden voor de functie	48%
Lager risico op extra kosten door ziekte	20%
Niet, onder geen beding	16%
Indien er meer werknemers nodig zouden zijn	15%
Als er een jobcoach of andere vorm van begeleiding beschikbaar zou zijn	8%
Als er meer aanvragen zouden zijn	0%
Anders	21%

Voornaamste reden die wordt opgegeven is dat de werknemer geschikt moet zijn voor de betreffende functie. Dit kwam ook in tabel 3.7 naar voren. In de ogen van één op de vijf werkgevers zijn de risico's te hoog, zij zouden het overwegen wanneer zij minder risico zouden lopen. 16% van de werkgevers wil nooit een werknemer van een andere organisatie laten re-integreren.

3.9 Verhouding tussen resultaat en inzet

Over de verhouding tussen resultaat van de tweedespoorre-integratie en de inzet kunnen we alleen in kwalitatieve zin, dus op basis van de casus iets zetten. In de enquête is hier geen aandacht aan besteed. De 'benodigde inzet' wordt in de casus



door werkgevers gezien als het volgen van de standaard procedures die de Wet Verbetering Poortwachter voorschrijft. Een deel van de werkgevers schakelt hierbij een re-integratiebedrijf in. Alleen bij voldoende schaalgrootte kunnen werkgevers het zelf oppakken.

In de praktijk is de werkgever betrokken bij het selecteren van een re-integratiebedrijf. Daarna is de werkgever vooral faciliterend. In de praktijk is de 'benodigde inzet van de werkgever' datgene dat de arbeidskundige of het re-integratiebedrijf aangeeft om aan de re-integratieprocedure te voldoen. De werkgever kan daarnaast betrokkenheid tonen en laten zien dat hij helpt bij het bereiken van een gezamenlijk doel, namelijk ander en passend werk vinden voor de werknemer.

De inzet is binnen de casus in het algemeen zo dat wordt voldaan aan de eisen om geen loonsanctie te krijgen. Bij de meer 'betrokken' werkgevers wordt wel actief contact onderhouden met de zieke werknemers en worden extra activiteiten als scholing en training betaald, maar alleen bij voldoende uitzicht op werkhervatting elders. Wanneer de betrokkenheid van de werkgever bijdraagt aan een snellere doorstroom naar ander werk, dan loont dat zich snel voor de oude werkgever.



Overzicht respondenten diepte-interviews

Organisatie	Respondent
UVW	Kees de Hoop
VNO-NCW	Sven Bontje
FNV	Paul van den Boom
OVAL	Petra van de Goorbergh
VVV	Antoine Reijnders
NVAB	Rocco Kloots
NVVG	Haije Wind
NVvA/AKC	Monique Klompé/Tjeerd Hulsman
NVVA	Tjeerd Hulsman
Stigas	Math Cremers

De volgende re-integratiebedrijven hebben bijgedragen aan het onderzoek door klanten te benaderen met de vraag mee te werken aan de case studies:

1. Bureau Streefkerk
2. VWSC
3. Power4People

De volgende re-integratiebedrijven en arbodiensten hebben bestanden aangeleverd die door de onderzoekers zijn geanalyseerd:

1. VWSC
2. Power4People
3. Fith
4. ArboNed

We zijn deze respondenten, re-integratiebedrijven en arbodiensten veel dank verschuldigd voor hun medewerking aan het onderzoek.



Bijlage 2 **Onderzoeksverantwoording**

In deze bijlage gaan we kort in op de methode van dataverzameling die is gebruikt om de gegevens te verzamelen waarover in het derde hoofdstuk van dit rapport is gerapporteerd. Data zijn in de lente van 2016 verzameld middels een telefonische enquête en casestudies.

Enquête onder werkgevers

De populatie die onderwerp was van het onderzoek bestond uit circa 118.000 werkgevers; werkgevers met minder dan vijf werknemers zijn buiten beschouwing gelaten. In de tabel is aangegeven hoe deze verdeeld zijn over de sectoren en grootteklassen.

Tabel B3.1 Onderzoekspopulatie

	<i>Grootteklasse</i>				<i>totaal</i>
	<i>5 tot 20</i>	<i>20 tot 50</i>	<i>50 tot 100</i>	<i>100+</i>	
Industrie	8.275	2.735	1.225	1.055	13.290
Bouw	7.135	1.445	460	250	9.290
Handel	23.055	4.390	1.250	810	29.505
Vervoer en opslag	3.815	1.140	465	335	5.755
Horeca	9.985	1.050	225	115	11.375
ICT + dienstverlening	23.505	4.915	1.795	1.380	31.595
Zorg en welzijn	9.800	1.675	715	1.360	13.550
Overheid en bestuur	1.265	495	385	985	3.130
Totaal	86.835	17.845	6.520	6.290	117.490

Bron: CBS 4e kwartaal 2015

Er is gestratificeerd getrokken naar grootteklasse en sectoren.

Respons tijdens de enquête:

In onderstaande tabel B3.2 is de respons weergegeven op de enquête. Te zien is dat de netto respons 53,3% van het totaal aantal gebelde nummers is.

Tabel B3.2 Respons op de telefonische enquête

	<i>Aantal</i>	<i>Percentage</i>
Compleet interview	1.272	53,3%
Voldoet niet aan criteria	79	3,3%
Weigeringen	537	22,4%
Onbruikbare nummers	341	14,3%
Taalproblemen	14	0,6%
Niet bereikt	148	6,2%
Totaal	2.391	100%



Netto respons:

De netto respons is 1.272. Deze zijn als volgt onder te verdelen naar grootteklasse en sector. Van 5 respondenten is de grootteklasse van het bedrijf onbekend. De resultaten van de enquête zijn gewogen naar sector en grootteklasse zodat de steekproef de totale populatie arbeidsorganisaties in Nederland representeert.

Tabel B3.3 Verdeling respondenten over sectoren en bedrijfsgrootte

	5 tot 20 werknemers	20 tot 50 werknemers	50 tot 100 werknemers	Meer dan 100 werknemers	Totaal
Bouw	36	39	39	41	155
Handel	38	39	31	51	159
Horeca	53	25	26	55	159
ICT en dienstverlening	50	26	34	48	158
Industrie	42	36	40	42	160
Overheid en bestuur (incl. onderwijs)	36	38	26	56	156
Vervoer en opslag	42	33	35	50	160
Zorg en welzijn	40	29	23	68	160
Totaal	337	265	254	411	1.267

Respondenten waren over het algemeen eigenaars/directeuren van de organisaties (45%) of HR-manager of HR-medewerker (27%). 19% van de respondenten was bedrijfsleider, leidinggevende of ploegleider.

Respondenten en verzekeringen

Aan de werkgevers is gevraagd of zij een verzekering hebben tegen loondoorbetaling bij ziekte. 73% van de organisaties antwoord hier bevestigend op. 24% zegt geen verzekering te hebben. De overige 3% weet niet of er in de organisatie een verzuimverzekering is.

Wanneer het hebben van een verzuimverzekering wordt afgezet tegen de grootte van de organisatie dank blijkt dat grotere bedrijven minder vaak een verzuimverzekering hebben dan kleinere bedrijven, zie de tabel hieronder.

Tabel B3.4 Ziekteverzuimverzekering naar bedrijfsgrootte

	5 tot 20 werknemers	20 tot 50 werknemers	50 tot 100 werknemers	Meer dan 100 werknemers	Totaal
Ja	79%	66%	51%	28%	73%
Nee	18%	32%	47%	68%	24%
Weet niet	3%	2%	3%	5%	3%
n	337	265	254	411	1.267

Er is doorgevraagd of men het 'volledig ontzorgpakket heeft', met het volledig ontzorgpakket werd bedoeld een pakket waarbij de verzekeraar of de arbodienst ook verantwoordelijk is voor de begeleiding van re-integratieverplichtingen en een eventuele loonsanctie. Het resultaat is hieronder weergegeven. Ook hier zijn er weer meer verzekeringen afgesloten door de kleinere werkgevers.



Tabel B3.5 "volledig ontzorgpakket" naar bedrijfsgrootte

	5 tot 20 werknemers	20 tot 50 werknemers	50 tot 100 werknemers	Meer dan 100 werknemers	Totaal
Ja	57%	43%	28%	10%	51%
Nee	13%	16%	20%	15%	14%
Weet niet	10%	8%	3%	3%	9%
Niet ingevuld	21%	34%	49%	72%	27%
n	337	265	254	411	1.267

Casestudies

Voor het onderzoek zijn acht casestudies uitgevoerd. Een casus bestond uit gesprekken met de werknemer, de oude werkgever, de nieuwe werkgever, het re-integratiebedrijf en eventueel andere betrokkenen. Het was de bedoeling om tien casestudies uit te voeren. Uiteindelijk is dat niet gelukt en zijn acht casestudies uitgevoerd. Niet bij alle casus zijn alle betrokkenen geïnterviewd. Wel kregen de onderzoekers bij elke casus een goed beeld van hetgeen zich heeft afgespeeld tijdens het proces van ziekte en re-integratie.

De casus zijn geworven via een aantal re-integratiebedrijven. Er was dus in alle gevallen sprake van betrokkenheid van een re-integratiebedrijf bij de re-integratie tweede spoor. Het kostte enorm veel moeite om de casus te werven voor dit onderzoek. Daarom is het uiteindelijk niet gelukt binnen de doorlooptijd van het project uiteindelijk tien casus uit te voeren.

De casus waren uiteenlopend wat betreft het type werknemer, over het algemeen hadden de werknemers een middelbare opleiding, in sommige gevallen verliep het contact met de oude werkgever zeer moeizaam. In alle gevallen was de werknemer zeer te spreken over het re-integratiebedrijf. Niet in alle gevallen is de werknemer gere-integreerd via het tweede spoor, in sommige gevallen liep het proces nog.

