

W.A. Trommel, A.J. Lantink, J.S. Svensson

Innovatie van arbeidsreïntegratie

Waar toe leidt het tweede spoor?

**Onderzoek uitgevoerd door Universiteit Twente, Faculteit
Bedrijf, Bestuur en Technologie in opdracht van de Raad voor
Werk en Inkomen**

De Raad voor Werk en Inkomen is het overlegorgaan van werkgevers, werknemers en gemeenten. De RWI doet voorstellen aan de bewindslieden van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over het brede terrein van werk en inkomen. Doel van deze voorstellen is een goed functionerende arbeidsmarkt te bevorderen. Het vergroten van de transparantie van en het verbeteren van de kwaliteit op de reïntegratiemarkt behoort eveneens tot de kerntaken van de RWI.

Mei 2005

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1 Een onderzoek naar arbeidsreïntegratie in het tweede spoor	8
1.1 Inleiding	9
1.2 Beleidskader	9
1.3 Vormgeving aan het tweede spoor	11
1.4 Succes en falen: een analyse van aanpak en proces	13
1.5 Probleemstelling, onderzoeks aanpak en opbouw van het rapport	14
2 Vormgeving in drievoud	16
2.1 Inleiding	17
2.2 Wetgeving, CAO's, arboconvenanten	18
2.2.1 Wetgeving	18
2.2.2 CAO's en arboconvenanten	20
2.2.3 Conclusie	22
2.3 Partijen en hun dienstverlening	22
2.3.1 Sectorale partijen	23
2.3.2 Arbodiensten	24
2.3.3 Verzekeraars	25
2.3.4 Reïntegratiebedrijven, interventie en scholing	25
2.3.5 Conclusie	26
2.4 Het tweede spoor in drie varianten: uitwerking en casuselectie	26
2.5 Conclusie	29
3 Sporen in de polder	30
3.1 Inleiding	31
3.2 De agrarische sector: aanpak van verzuim en reïntegratieproblematiek	31
3.2.1 Sectorale regie door de sociale partners	33
3.2.2 Ketenaanpak en ketenpartners	34
3.2.3 Een geprotocolleerde casusbehandeling	35
3.2.4 Een nadruk op kennisopbouw en informatie-uitwisseling	35
3.3 Institutionele analyse	36
3.3.1 Aard van de problematiek	36
3.3.2 De institutionele inbedding	37
3.3.3 Hulpbronnen en onderlinge afhankelijkheden	37
3.3.4 Uitvoeringsstructuur	38
3.4 Het functioneren van de sectorale aanpak van het tweede spoor	38
3.4.1 Het functioneren van de agrarische aanpak volgens professioneel betrokkenen	39
3.4.2 Het functioneren volgens enkele betrokken werkgevers	41
3.4.3 Het functioneren volgens de voorlopige beleidsevaluaties	41
3.4.4 Stand van zaken en ontwikkelingen	42
3.5 Sterkte en zwakte analyse	44
3.6 Conclusie	45
4 Winklend wijzer worden	46
4.1 Inleiding	47

4.2 Geloof in de markt: TPG Post	47
4.2.1 Kenmerken van het bedrijf	48
4.2.2 Aanpak reïntegratie en ziekteverzuim	49
4.2.3 Functioneren	51
4.3 Inschakelen van de markt door andere werkgevers	53
4.3.1 Een verkenning onder vierentwintig kleinere werkgevers	53
4.3.2 Drie bedrijven en hun ervaringen met het tweede spoor	54
4.4 Nadere analyse van de marktbenadering	57
4.4.1 Aard van de problematiek	57
4.4.2 Institutionele context	58
4.4.3 Hulpbronnen en onderlinge afhankelijkheden	58
4.4.4 Uitvoeringsstructuur	59
4.5 Sterkte en zwakte analyse	60
4.6 Conclusie	62
5 Werkgevers op eigen kracht	64
5.1 Inleiding	65
5.2 Het Poortwachterscentrum	65
5.2.1 Activiteiten en werkwijze	66
5.2.2 Nadere institutionele analyse	67
5.2.3 Praktijk in beeld	70
5.2.4 Sterkte en zwakte analyse	70
5.3 Alles in eigen hand: Siemens Nederland NV	74
5.3.1 Het bedrijf	75
5.3.2 Aanpak in hoofdlijnen	76
5.3.3 Nadere institutionele analyse	77
5.3.4 Externe mobiliteitsbevordering	78
5.3.5 Sterkte en zwakte analyse	79
5.4 Conclusie	80
6 Tweede Spoor in perspectief	82
6.1 Inleiding	83
6.2 De aanpak	83
6.2.1 Aard van de problematiek	85
6.2.2 Institutionele inbedding	86
6.2.3 Interdependenties	86
6.2.4 Hulpbronnen	87
6.2.5 Uitvoeringsstructuur	88
6.2.6 Tussenbalans	89
6.3 Praktijklessen	90
6.3.1 Uitkomsten en procesgang	91
6.3.2 (Onbedoelde) Effecten	92
6.4 Een voorlopige beoordeling	94
6.5 Besluit	96
Literatuur	100
Bijlage: overzicht respondenten per fase/casus	102

SAMENVATTING

Sinds 1 januari 2004 is de periode waarover werkgevers aan zieke werknemers loon doorbetalen, verlengd van één naar twee jaar. Mede in samenhang hiermee is ook de zorgplicht in het kader van de arbeidsreïntegratie uitgebreid. Wanneer de werkgever zelf geen passend werk kan aanbieden, dient hij, conform de Wet Verbetering Poortwachter, actief om te zien naar mogelijkheden om de werknemer te bemiddelen naar een functie buiten het eigen bedrijf. Dit onderbrengen van gedeeltelijk arbeidsgeschikte werknemers bij een andere dan de eigen werkgever wordt aangeduid als *tweede spoor reïntegratie*.

Inspanning tot tweede spoor reïntegratie is een recente verantwoordelijkheid voor werkgever en ook werknemer en er is nog weinig bekend over de wijze waarop dit doeltreffend en doelmatig kan worden uitgevoerd. Er zijn nog geen betrouwbare cijfers over resultaten en ook ontbreekt het nog aan inzicht in de variëteit aan praktijken die zich momenteel ontwikkelt. Zo'n inzicht is op dit moment wenselijk, niet alleen met het oog op toekomstige cijfermatige evaluaties, maar ook om de diverse betrokken partijen in staat te stellen nu al van elkaar te leren.

Omdat een klassieke evaluatiestudie in deze fase nog niet mogelijk is, wordt in deze studie een tweetal alternatieve onderzoeksstrategieën gehanteerd. In de eerste plaats wordt een poging gedaan een aantal typerende werkwijzen te onderscheiden en deze te beoordelen op hun institutionele kracht. In de tweede plaats worden de eerste praktijkervaringen in beeld gebracht en op succes- en faalfactoren geanalyseerd. De probleemstelling luidt aldus:

Welke verscheidenheid in aanpak doet zich voor ten aanzien van de 'reïntegratie in het tweede spoor', welke institutionele typologie valt daarin te onderkennen, en wat leert een nadere analyse van relevante voorbeelden over a) de kwaliteit van de aanpak en b) de knelpunten en succesfactoren in het feitelijke uitvoeringsproces?

Een eerste verkenning rond deze vraag, waarvan de resultaten zijn weergegeven in hoofdstuk 2, brengt ons ertoe drie fundamenteel verschillende benaderingen van het tweede spoor te onderscheiden.

In de *corporatistische benadering*, die nauw aansluit op de Nederlandse traditie van sectoraal overleg, wordt het tweede spoor opgepakt door de sociale partners. Hoewel bij de totstandkoming van de nieuwe wetgeving is verondersteld dat dit een gangbare praktijk zou worden, blijkt dit niet het geval. Op dit moment wordt slechts in een beperkt aantal CAO's en arboconvenanten invulling aan het tweede spoor gegeven. Dit is reden te meer om deze aanpak nader te verkennen en op z'n merites te beoordelen.

In de *marktgeoriënteerde benadering* draait het om individuele werkgevers, die de tweede spoor verplichtingen aanpakken via inschakeling van één of meer aanbieders van hierop toegesneden diensten en producten. Nederland kent arbodiensten en loondoorbetalingsverzekeringen en inmiddels ook honderden zogenoemde reïntegratiebedrijven, hetgeen suggereert dat rond het tweede spoor een levendige markt kan opbloeien.

In de *werkgeversgeoriënteerde benadering*, tenslotte, gaat het om werkgevers die op eigen, al dan niet gebundelde, kracht aan de verplichtingen op het tweede spoor trachten te voldoen. Het kan hier gaan om bedrijven die zelf de expertise ontwikkelen om tweede spoor activiteiten te ontplooien, maar daarnaast kan sprake zijn van een zogenaamd regionaal bemiddelingsnetwerk, waar zowel kandidaten voor het tweede spoor als ook passende vacatures worden aangemeld door de in het netwerk samenwerkende bedrijven.

In het vervolg van het rapport worden de drie onderscheiden werkwijzen in het tweede spoor geanalyseerd aan de hand van hiertoe speciaal geselecteerde casussen. Bij deze analyse heeft steeds een zestal vragen centraal gestaan: (1) valt de aanpak te kwalificeren als een adequaat antwoord op de gegeven (reïntegratie)problematiek? (2) in hoeverre is de aanpak ingebed in een (behulpzame of tegenwerkende) institutionele structuur? (3) hoe zijn de afhankelijkheden tussen betrokken partijen geordend? (4) levert dit een goede toegang tot benodigde hulpbronnen op? (5) is daarbij sprake van een slagvaardige uitvoeringsstructuur? en (6) wat valt tot dusver te leren van de wijze waarop de aanpak zich in de praktijk manifesteert?

In hoofdstuk 3 staat de agrarische sector centraal als een voorbeeld van een corporatistische aanpak van het tweede spoor. We zien hier dat de sociale partners de touwtjes stevig in handen hebben via de CAO's en de bipartiete stichtingen STIGAS en SAZAS. Het sectorbelang bij tweede spoor reïntegratie staat voorop en dit leidt tot veel nadruk op schadelastbeperking met als specifieke aandachtsgebieden vooral preventie van arbeidsongeschiktheid en een sectorbrede loondoorbetalingsverzekering. Met het oog op het tweede spoor is aan de bestaande structuur een aantal vaste partners op het gebied van reïntegratiedienstverlening toegevoegd ('preferred providers'). De kracht van de sectorale aanpak schuilt in de cumulatie van sectorspecifieke kennis en informatie, die vooral ten behoeve van preventieve taken kan worden aangewend. Op het tweede spoor zelf, echter, blijken de resultaten vooralsnog tegen te vallen, hetgeen deels te wijten valt aan sectorspecifieke problematiek – veel gelijksoortige en zware arbeid –, maar deels ook aan de sectorinterne gerichtheid van de corporatistische benadering, een gerichtheid die juist ten aanzien van het tweede spoor onwenselijk lijkt. Een probleem voor de corporatistische benadering is bovendien dat 'goede risico's' het regime dreigen te ontvluchten.

In hoofdstuk 4 beschouwen we de marktgerichte benadering van het tweede spoor en dan met name de inkoop van reïntegratiediensten door een aantal werkgevers. We beginnen daarbij met een onderzoek naar het gebruik van de reïntegratiemarkt door de grootste particuliere werkgever van Nederland, TPG Post, die zeer bewust voor het inschakelen van de markt heeft gekozen, maar kijken vervolgens ook naar enkele veel kleinere bedrijven en hun meer incidentele gebruik van externe reïntegratiediensten. Hoewel in dit tijdsgewricht hoog op wordt gegeven van de efficiëntie van de markt en van marktwerking in de sociale zekerheid, blijkt de praktijk tot nu toe erg tegen te vallen. Een eerste constatering is dat bij het inschakelen van een reïntegratiebedrijf een formele scheiding wordt aangebracht tussen het eerste (interne) en het tweede (externe) spoor, maar dat het in de praktijk vaak moeilijk is die stap ook echt te nemen. Hierdoor kan uitstel en zelfs afstel optreden, maar ook bestaat het gevaar dat het tweede spoor wordt gefrustreerd door een blijvende onduidelijkheid van een niet-afgesloten eerste spoor. Een tweede, belangrijker constatering is dat de resultaten van externe trajecten in de door ons onderzochte casussen sterk tegenvallen. De werkgever dekt met het inschakelen van een reïntegratiebedrijf weliswaar een deel van z'n formele verantwoordelijkheden af, maar tot een daadwerkelijke reïntegratie op korte termijn blijft het relatief zelden te komen. Deze tegenvallende effectiviteit houdt verband met de productgerichte oriëntatie van commerciële reïntegratiediensten en in het verlengde daarvan met belangrijke informatieachterstanden bij werkgevers, die er op grond hiervan niet in slagen het opdrachtgeverschap adequaat vorm te geven.

In hoofdstuk 5 gaat de aandacht ten slotte uit naar specifieke werkgeversinitiatieven in het tweede spoor. Het eerste voorbeeld betreft een werkgeversnetwerk in Noord Holland Noord – het zogenaamde Poortwachterscentrum – dat inmiddels zo'n 1600 aangesloten bedrijven kent. Dit initiatief oogt opmerkelijk effectief, hetgeen onder meer samenhangt met het regionale en sectoroverschrijdende karakter van de benadering, een hoge mate van onderling vertrouwen en geïnstitutionaliseerde steun, alsmede een bijzonder voortvarende en probleemgerichte aanpak. Vraagtekens kunnen evenwel worden geplaatst bij de positie van de werknemer in deze benadering. Juist met het oog op dit werknemersbelang biedt ook het tweede voorbeeld in deze casus interessante inzichten. Het betreft hier Siemens Nederland, een bedrijf dat tot dusver sterk heeft ingezet op een volledig interne aanpak van verzuim- en reïntegratievraagstukken. Hiermee zijn in de preventieve sfeer zeer goede resultaten geboekt, maar uit de analyse blijkt dat het nog maar de vraag is of deze weg zal worden vervolgd. Het bedrijf ziet in het tweede spoor een nuttig instrument dat kan worden ingezet in het kader van strategisch mobiliteitsbeleid. Opnieuw roept dit sociaal-politieke vragen op omtrent de positie van de werkende, bijvoorbeeld waar het gaat om diens recht op interne herplaatsing en/of aanspraken met betrekking tot het loon.

In hoofdstuk 6 komen de bevindingen samen in een comparatieve analyse. Ons voorlopig oordeel luidt dat de marktgerichte benadering met verreweg de meeste problemen en onzekerheden is omgeven. Het werkgeversnetwerk oogt veelbelovend, maar met nadruk zal worden betoogd dat het initiatief niet als panacee mag worden gezien en dat klakkeloze nabootsing ervan niet zonder risico's is. De corporatistische benadering dreigt door de opkomende marktwerking in het nauw te worden gebracht: problemen van risicoselectie en afwenteling van problemen ondermijnen de preventieve kwaliteiten van deze aanpak. Hoofdstuk 6 biedt naast een slotbeschouwing een aantal aanknopingspunten voor beleid, waarbij zowel de benaderingen afzonderlijk als in hun onderlinge samenhang worden bezien. Daarbij zal onder andere een lans worden gebroken voor gerichte investeringen in 'collectief opdrachtgeverschap': zowel het corporatisme als het werkgeversnetwerk lijken in beginsel een goede sociale inbedding te kunnen bieden aan een markt die het tweede spoor tot dusver nauwelijks op weg heeft geholpen en veeleer zelf voor ontsporing behoed zal moeten worden.

EEN ONDERZOEK NAAR ARBEIDSREÏNTEGRATIE IN HET TWEEDE SPOOR

1.1 Inleiding

Wie tegenwoordig werkgever is, heeft aan het personeelsbeleid zijn handen vol. Waren er in de loop van de jaren al steeds meer taken op dit gebied bijgekomen, recent is hier door de wetgever weer een verantwoordelijkheid aan toegevoegd en wel een tamelijk opmerkelijke, namelijk die van arbeidsbemiddeling. De werkgever die een arbeidsgehandicapte werknemer niet meer kan herplaatsen in zijn eigen onderneming ('het eerste spoor'), moet deze werknemer ondersteunen een passende betrekking elders te vinden. De wetgever spreekt van 'arbeidsreïntegratie in het tweede spoor'.

In dit rapport wordt verslag gedaan van een onderzoek naar de eerste ervaringen met deze nieuwe verplichting. Sinds 1 januari 2004 is de periode waarover werkgevers aan zieke werknemers loon doorbetalen, verlengd van één naar twee jaar. Het is in samenhang hiermee dat ook de zorgplicht in het kader van de arbeidsreïntegratie is uitgebreid. Wanneer de werkgever er niet in slaagt de werknemer passend werk aan te bieden, dient hij, conform de Wet Verbetering Poortwachter, uit te zien naar mogelijkheden om de werknemer te bemiddelen naar een functie buiten het eigen bedrijf.

Gelet op de betrekkelijk recente invoeringsdatum van de wet, kan van een integrale evaluatie geen sprake zijn. Gegevens over de omvang van de populatie in het tweede spoor zijn nog onvoldoende betrouwbaar, laat staan dat over de uitstroom naar werk en het relatieve succes van bepaalde benaderingen en instrumenten harde uitspraken kunnen worden gedaan. Wat echter wel kan, is het in kaart brengen van de aanpak die werkgevers tot dusver hebben gekozen, om vervolgens te bezien hoe deze in de praktijk functioneert. Omdat de maatstaf ter beoordeling van aanpak en praktijk niet kan worden ontleend aan harde prestatiecriteria, stellen we in dit onderzoek een andere benadering voor, die in dit eerste hoofdstuk nader zal worden toegelicht.

De opbouw van het hoofdstuk is als volgt. Eerst wordt nader ingegaan op de problematiek van verzuim wegens ziekte en arbeidsongeschiktheid, en in dat verband op de betekenis van 'arbeidsreïntegratie in het tweede spoor'. Aan de hand van de wetgeving wordt nagegaan welke partijen geacht worden een rol in dit traject te spelen en welke verantwoordelijkheden zij daarbij hebben (paragraaf 1.2). Vervolgens laten we zien dat de wettelijke verplichting in beginsel op verschillende manieren kan worden ingevuld. In dit verband spreken we van de 'vormgeving van de tweede spoor verplichting' en zal een drietal principieel verschillende varianten hiervan worden onderscheiden (paragraaf 1.3). Dan is de vraag aan de orde hoe deze varianten op hun merites beoordeeld kunnen worden. Betoogd zal worden dat bestaande inzichten op het vlak van 'institutionele samenwerking' hiertoe goede aanknopingspunten bieden (paragraaf 1.4). Tenslotte zal een en ander worden uitgewerkt in een probleemstelling, onderzoeksplan en leeswijzer (paragraaf 1.5).

1.2 Beleidskader

Wie terugkijkt op de vele wijzigingen in het stelsel van sociale zekerheid, zal opmerken dat het tweede spoor beleid hier naadloos op aansluit. Steeds nadrukkelijker zijn in het afgelopen decennium de verantwoordelijkheden voor het bestrijden van verzuim en/of de gevolgen van ziekte en arbeidsongeschiktheid neergelegd bij de individuele werkgever (Trommel en Van der Veen, 2001). Daarbij zijn tal van instrumenten ingezet, waaronder sinds 1996 de wet uitbreiding loon doorbetaling bij ziekte (Wulbz), verdere aanscherping van verplichtingen in het kader van arbeidsreïntegratie (inschakeling arbodiensten, opstellen

van een reïntegratieplan) en toenemende premiedifferentiatie en marktwerking in de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (Pemba). Het doel is steeds gelijk, namelijk de werkgever te prikkelen tot prudent preventiebeleid en slagvaardig optreden inzake de terugkeer naar werk van zieke werknemers.

Met name rond het proces van werkhervatting zijn de laatste jaren additionele wettelijke kaders tot stand gekomen, waaronder de Wet op de reïntegratie arbeidsgehandicapten (REA, 1998), de Wet Verbetering Poortwachter (2002) en de ministeriële regeling 'verbetering procesgang eerste ziektejaar'. Beoogt de wet REA een groot aantal subsidieregelingen en instrumenten te bundelen in één systematiek, het doel van 'Poortwachter' is om zo nauwkeurig mogelijk aan te geven welke activiteiten gedurende de ziekteperiode moeten worden ondernomen, om uiteindelijke WAO-toetreding te voorkomen.

Deze doelstelling is recent nog verder ingekleurd op basis van nieuwe wettelijke bepalingen, die tezamen de 'reïntegratie via het tweede spoor' mogelijk maken. In de eerste plaats is de verplichte loondoorbetaling bij ziekte per 1 januari 2004 uitgebreid van één naar twee jaar, op basis van de Wet verlenging loondoorbetaling bij ziekte. In het Burgerlijk Wetboek (artikel 7:670, lid 1) is parallel hieraan de duur van het ontslagverbod in geval van arbeidsongeschiktheid verlengd tot twee jaar. In de tweede plaats zijn in de wet REA, het Burgerlijk Wetboek en de Regeling SUWI bepalingen opgenomen die naast de reïntegratie bij de eigen werkgever nadrukkelijk ingaan op de mogelijkheid van herplaatsing bij andere werkgevers. De op de wet REA gebaseerde verplichting trad in werking per 1 januari 2003, maar was toen alleen van toepassing op werknemers die na die datum ziek waren geworden. De arbeidsrechtelijke verplichting tot externe reïntegratie, conform het Burgerlijk Wetboek (artikel 7:658a, lid 1), trad op 1 januari 2004 volledig in werking. Per die datum is de werkgever in alle gevallen verplicht zich met name in het tweede jaar in te spannen om herplaatsing elders te bevorderen, wanneer interne herplaatsing niet mogelijk is gebleken (zie uitvoeriger in hoofdstuk 2).

De implicaties van het poortwachterbeleid voor het proces vanaf ziekmelding tot het eventuele moment van WAO-toetreding laten zich in een aantal stappen uiteenleggen, waarbij een groot aantal plichten en verantwoordelijkheden kunnen worden onderscheiden:

- De werknemer is verplicht zich op dag één van het verzuim bij de leidinggevende ziek te melden;
- De werkgever is vervolgens verplicht deze melding onmiddellijk aan de arbodienst te melden;
- De arbodienst komt binnen zes weken met een probleemanalyse, waarin de mogelijkheden tot herstel en werkhervatting worden benoemd;
- Is herstel mogelijk, dan dienen werkgever en werknemer in de periode tussen week 6 en week 8 een gezamenlijk plan van aanpak op te stellen, mede op basis van het advies van de arbodienst; tevens wordt vanuit de werkgever een casemanager aangesteld;
- Na 13 weken ziekte moet de werkgever vervolgens ook bij het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) melding maken van het verzuim;
- Ondertussen wordt uitvoering gegeven aan het plan van aanpak, dat regelmatig wordt geëvalueerd en zo nodig bijgesteld; alle relevante informatie hierover wordt door de werkgever vastgelegd in een reïntegratiedossier;
- Is in week 87 nog altijd sprake van arbeidsverzuim, dan ontvangt de werknemer van het UWV de stukken in verband met een WAO-aanvraag en vormt de arbodienst zich een actueel oordeel van de situatie;

- In week 89 dient de werknemer in overleg met de werkgever een reïntegratieverslag op te stellen;
- In week 91 gaat dit verslag met de WAO-aanvraag naar het UWV;
- Het UWV toetst of de kwaliteit van het verslag aan de daarvoor geldende eisen voldoet, en vraagt zo nodig om aanvullingen;
- Als blijkt dat de werkgever zich onvoldoende heeft ingespannen om werkhervatting mogelijk te maken – ofwel in het eigen bedrijf ofwel via het tweede spoor – kan een boete worden opgelegd van maximaal een jaar extra additionele loondoorbetaling;
- Overigens kan de werkgever tussentijds ook onvoldoende medewerking van de werknemer bestraffen, bijvoorbeeld door stopzetting van de loondoorbetaling, of in het uiterste geval ontslagaanzegging.

Activiteiten in het kader van tweede spoor reïntegratie hoeven uiteraard niet te wachten tot het tweede ziektejaar. Wel is het zo dat het achterwege blijven van initiatieven en inspanningen op dit terrein in het tweede ziektejaar de werkgever als verwijtbaar gedrag kan worden aangerekend. In de regelgeving is niet exact vastgelegd wat hieronder moet worden verstaan en zal nog moeten blijken welke jurisprudentie op dit punt wordt opgebouwd (zie hoofdstuk 2). Van een aantal activiteiten kan echter nu reeds worden gezegd dat ze als adequaat worden aangemerkt, waarbij met name moet worden gedacht aan het inschakelen van een reïntegratiebedrijf. Er zijn echter nog vele andere manieren denkbaar om aan de tweede spoor verplichting vorm te geven.

1.3 Vormgeving aan het tweede spoor

In de kern draait het bij de tweede spoor verplichting om de uitvoering van een arbeidsbemiddelingstaak. Ook al is de werkgever hiervoor primair verantwoordelijk, een dergelijke taak kan alleen worden verricht in samenwerking met anderen.

Allereerst zijn dit uiteraard de direct belanghebbenden: werknemers en zo nodig hun zaakwaarnemers (ondernemingsraden, werknemersorganisaties). Werknemers zullen bereid en gemotiveerd moeten zijn van werkkring te veranderen en hiertoe gerichte stappen te zetten, maar kunnen daarnaast gerechtvaardigde eisen hebben met betrekking tot zaken als inkomen, passend werk en fysieke afstand tot het nieuwe werk. Werknemersorganisaties zullen erop toezien dat de belangen van hun leden niet worden geschaad, en vanuit die positie mogelijk een rol opeisen in de vormgeving en/of uitvoering van de bemiddelingstaak.

Daarnaast is de medewerking van nieuwe werkgevers onontbeerlijk. Deze zullen wellicht terughoudend zijn in het aangaan van verplichtingen ten aanzien van werknemers met een beperking, en/of opzien tegen de extra investeringen die nodig kunnen zijn (denk aan aanpassing van taken en/of training). De vraag is welke middelen kunnen worden benut om de bereidwilligheid van potentiële werkgevers alsnog te stimuleren, waarbij gedacht kan worden aan allerhande garanties met betrekking tot hernieuwde ziekmelding en/of subsidie-regelingen in het kader van werkhervatting.

Voorts is ook het uitvoeringsorgaan UWV van groot belang voor een goed verloop van tweede spoor activiteiten. Een belangrijke taak in dit verband is voorlichting. Uit een eerste inventarisatieronde ten behoeve van de onderhavige studie bleek bijvoorbeeld dat met name kleine bedrijven nog onvoldoende op de hoogte zijn van de vele eisen die Poortwachter stelt.

Daarnaast kan het UWV, door het tijdig afgeven van de 'arbeidsongeschiktheidsstatus', een belangrijke bijdrage leveren aan het beperken van de risico's die de nieuwe werkgever loopt bij een tweede spoor transfer.

Dan zijn er nog de vele commerciële organisaties die zich inmiddels op de markt van de arbeidsreïntegratie begeven, ook in het kader van het tweede spoor. Te denken valt aan reïntegratiebedrijven, die hierop toegesneden dienstverlening aanbieden, maar ook aan verzekeraars die soms integrale polissen aanbieden, waarin zowel de loondoorbetaling als de dienstverlening in het kader van arbeidsreïntegratie zijn afgedekt.

Ten slotte zijn op een meer collectief niveau allerhande sector- of brancheorganisaties te onderscheiden, die op verschillende manieren een functie in het tweede spoor kunnen vervullen, waaronder het stellen van nadere regels in CAO-verband, het toespitsen van arbo-convenanten op tweede spoor problematiek, maar ook het daadwerkelijk uitvoeren van een arbeidsbemiddelingstaak op het niveau van de branche, bijvoorbeeld door het openen van een hierop toegesneden loket.

Gelet op deze veelheid van potentieel betrokkenen is het alleszins denkbaar dat de aanpak van de tweede spoor verplichting niet altijd en overal hetzelfde zal zijn. Mogelijk oefenen CAO-afspraken een uniformerende druk uit op de aanpak die in een specifieke sector wordt ontwikkeld, maar vooruitlopend op de verkenning hiervan in hoofdstuk 2 kan hier al worden opgemerkt dat op dit front nog niet veel gaande is. In deze studie zal dan ook met name worden gespeurd naar *variatie in vormgeving*. Op grond van theoretische overwegingen en eerste verkenningen in het veld, menen we dat een drietal ideaaltypische varianten in vormgeving kunnen worden onderscheiden, en wel als volgt.

De eerste variant berust primair op afspraken tussen werkgevers- en werknemersorganisaties over de wijze waarop de tweede spoor verplichting ter hand wordt genomen, zo mogelijk met daarbij ook een uitvoerende rol voor deze actoren. Het is een model dat rechtstreeks voortvloeit uit de wijze waarop de verhoudingen in sociaal-economisch Nederland geïnstitutionaliseerd zijn. We spreken daarom van de corporatistische benadering. De tweede variant vertrekt veeleer vanuit de individuele werkgever en de verplichtingen die hem vanuit Poortwachter zijn toegeschreven. Verondersteld wordt nu dat veel werkgevers, waaronder vooral ook de kleinere, niet in staat zijn een arbeidsbemiddelende taak op de externe arbeidsmarkt in te vullen, en dat daartoe derhalve een beroep zal worden gedaan op de markt van verzekerings- en arbeidsreïntegratiediensten. We noemen dit de marktgeoriënteerde benadering. In de derde plaats biedt de specifieke aard van de tweede spoor taakstelling – het overplaatsen van werknemers tussen verschillende bedrijven – ruimte voor specifieke werkgeversinitiatieven, waarbij gedacht kan worden aan het maken van onderlinge afspraken over herplaatsing, de instelling van een bemiddelingsloket, en zo meer. Gelet op het feit dat het bij het tweede spoor nogal eens zal gaan om overplaatsing van personeel van de ene naar de nadere bedrijfstak, zal deze werkgeversgeoriënteerde benadering eerder regionaal dan sectoraal van karakter zijn.

In deze studie willen we achterhalen hoe deze varianten zich precies van elkaar onderscheiden, wat dit eventueel betekent voor de potentiële kwaliteit van de aanpak en wat in dit vroege stadium over het succes en/of falen ervan kan worden gezegd.

1.4 Succes en falen: een analyse van aanpak en proces

Zoals in de inleiding werd opgemerkt, is het nog niet mogelijk deze studie als een klassieke evaluatie op te zetten. Dit betekent echter niet dat we ons zouden moeten beperken tot het in kaart brengen van de verschillende benaderingen, zonder dat ook maar iets over het succes en/of falen ervan gezegd zou kunnen worden. We maken onderscheid tussen een tweetal manieren om alsnog tot een goede beoordelingsmaatstaf te komen. In de eerste plaats zullen we per benadering een aantal (institutionele) kenmerken van de beoogde werkwijze onder de loep nemen en op hun kwaliteiten beoordelen. In de tweede plaats zullen we, eveneens per benadering, eerste ervaringen met het proces van uitvoering in beeld brengen en op succes- en faalfactoren analyseren.

Uitgangspunt hierbij is dat een werkwijze in het tweede spoor wordt benaderd als een 'institutioneel ontwerp'. Hieronder verstaan we een werkwijze die volgens een vast en gereguleerd patroon verloopt, waarin vaststaat welke taken verricht moeten worden, welke actoren daarvoor verantwoordelijk zijn, over welke bevoegdheden en instrumenten zij daarbij beschikken, en hoe de verschillende deeltaken in een hierop toegesneden uitvoeringsstructuur op elkaar worden afgestemd. Een dergelijk ontwerp laat zich vervolgens op een aantal kenmerken beoordelen. Mede op basis van recente inzichten op het terrein van samenwerking in netwerken worden de volgende kenmerken onderscheiden (cf Klijn en Koppenjan 2001; Terpstra 2001):

1. *Probleemoriëntatie*. In hoeverre sluit de gevolgde aanpak aan bij kenmerken van de (tweede spoor) problematiek? Bij de beantwoording van deze vraag zijn verschillende probleemaspecten van belang. Zo kan een sector qua beschikbare werksoorten dusdanig homogeen zijn opgebouwd, dat herplaatsing binnen de sector zelf nauwelijks een optie is. De vraag is dan of de gekozen aanpak hiermee rekening houdt. Bedrijven kunnen daarnaast aanzienlijk van elkaar verschillen op punten als voorspelbaarheid van het arbeidsverzuim, beschikbare P&O expertise en/of ervaring met (externe) arbeidsbemiddeling, waarbij vermoedelijk vooral de bedrijfsomvang een belangrijke rol speelt. Opnieuw is dan de vraag aan de orde of een aanpak in het tweede spoor in kan spelen op dergelijke verschillen.
2. *Institutionele inbedding*. In hoeverre wordt een aanpak in het tweede spoor ondersteund door een specifieke institutionele inbedding, dan wel hierdoor belemmerd? Institutioneel draagvlak, bijvoorbeeld door gerichte steun vanuit werkgevers- en werknemersorganisaties, kan zowel de legitimiteit als de effectiviteit van de aanpak ten goede komen. Aan de andere kant is het niet ondenkbaar dat al te zeer op reeds bestaande institutionele structuren wordt voortgeborduurd, waardoor een te weinig innovatieve aanpak uit de bus komt, die dan wel op (sectorale) steun kan rekenen, maar onvoldoende slagvaardig is in de arbeidsbemiddeling naar functies buiten de sector.
3. *Hulpbronnen*. Het succes of falen van een aanpak in het tweede spoor hangt vervolgens af van de aanwezigheid van adequate hulpbronnen (zoals financiële ondersteuning, kennis van het bedrijfsleven, expertise in bemiddelingswerk, passende arbeidsplaatsen), en vervolgens van de vraag welke toegang tot deze hulpbronnen kan worden verkregen.
4. *Interorganisationale interdependenties en macht*. De wijze waarop hulpbronnen over organisaties zijn verdeeld kan leiden tot specifieke afhankelijkheden en machtsverhoudingen die de kwaliteit van de aanpak niet ten goede komen, denk bijvoorbeeld aan een kleine werkgever die onvoldoende kennis 'in huis' heeft om een adequaat contract met een reïntegratiebedrijf te sluiten. Aan de andere kant kunnen wederzijdse afhankelijkheden activiteiten in het tweede spoor juist ondersteunen. Zo zou een specifieke aanpak erop gericht kunnen zijn om

werkgevers te doordringen van het feit dat ze voor het welslagen van het tweede spoor op elkaar zijn aangewezen. Het gaat er hier dus om te achterhalen welke verhoudingen tussen partijen een bepaalde aanpak teweegbrengt, en hoe nuttig die verhoudingen zijn met het oog op het realiseren van de tweede spoor doelstellingen.

5. *Uitvoeringsstructuur.* Voor het welslagen van herplaatsingspraktijken in het tweede spoor is ten slotte ook van belang of aan de uitvoering van de taak zorg en aandacht wordt besteed. Wanneer actoren bijvoorbeeld onvoldoende waarde hechten aan het belang van de tweede spoor maatregelen, mag de aanpak er op papier mooi uitzien, maar zal de praktijk slechts moeizaam van de grond komen.

Naast deze analyse, die zich richt op de kwaliteit van het institutioneel ontwerp, wordt in de tweede plaats gekeken naar het feitelijk functioneren van de tweede spoor aanpak, voor zover deze zich inmiddels heeft uitgekristalliseerd. Al zullen gegevens over feitelijke resultaten nog niet altijd beschikbaar of onvoldoende betrouwbaar zijn, wel kan worden nagegaan hoe het proces van tweede spoor reïntegratie tot dusver is verlopen, welke factoren het procesverloop in positieve dan wel negatieve zin hebben beïnvloed en hoe dit tenslotte doorwerkt in de mate van tevredenheid bij betrokkenen. Verschillende facetten van de procesgang zullen daarbij worden beoordeeld, waaronder de indicatiestelling, de aanpak van het probleem, samenwerking tussen betrokkenen en het verloop van de feitelijke herplaatsing.

1.5 Probleemstelling, onderzoeksanpak en opbouw van het rapport

Op grond van voorgaande overwegingen wordt in deze studie de volgende probleemstelling gehanteerd:

‘Welke verscheidenheid in aanpak doet zich voor ten aanzien van de ‘reïntegratie in het tweede spoor’, welke institutionele typologie valt daarin te onderkennen, en wat leert een nadere analyse van relevante voorbeelden over a) de kwaliteit van de aanpak en b) de knelpunten en succesfactoren in het feitelijke uitvoeringsproces?’.

De eerste stap in het onderzoek wordt gevormd door een verkenning van afspraken, regelingen en initiatieven die inmiddels rondom de tweede spoor arbeidsreïntegratie tot stand zijn gebracht. Hiertoe is een analyse gemaakt van CAO-afspraken en zijn vraaggesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties, verzekeraars, de koepelorganisatie van reïntegratiebedrijven (Borea), arbodiensten en zo meer (zie bijlage). De leidende onderzoeksvraag daarbij was:

Onderzoeksvraag 1: Welke afspraken en regelingen zijn inmiddels te onderscheiden, welke actoren zijn daarbij betrokken en tot op welke hoogte kunnen nu institutionele varianten in vormgeving en aanpak van elkaar worden onderscheiden?

In hoofdstuk 2 worden de bevindingen van dit deel van de studie gepresenteerd, hetgeen zal uitmonden in een nadere bespreking van de drie varianten die hiervoor al kort werden aangeduid. Op grond daarvan zijn vervolgens de casussen voor nader onderzoek geselecteerd, en wel als volgt:

1. *De corporatistische benadering.* Deze voorziet in integrale samenwerking tussen werknemersorganisaties, werkgeversorganisaties en een speciaal daartoe geselecteerde verzekeraar, arbodienst en reïntegratiebedrijf. De agrarische sector is als typisch voorbeeld van deze aanpak voor nadere studie uitgekozen.
2. *De marktgeoriënteerde benadering.* Hier draait het om individuele bedrijven die hun tweede spoor verplichting aanpakken via inschakeling van één of meer aanbieders van hierop toegesneden diensten en producten. Dit kan leiden tot aanzienlijke marktwerking, zoals in het voor nader onderzoek geselecteerde bedrijf TPG Post, maar ook tot een beperkte uitbesteding van taken, zoals zal worden toegelicht aan de hand van de ervaringen in enkele (veel) kleinere bedrijven.
3. *De werkgeversgeoriënteerde benadering.* Hieronder verstaan we al die initiatieven waarbij een netwerk van onderlinge werkgeverscontacten wordt gebruikt om tot herplaatsing van werknemers te komen. In dit verband is een speciaal hiertoe in het leven geroepen organisatie bestudeerd, het Poortwachterscentrum Noord-Holland Noord, als ook een grote onderneming die de bemiddelingstaak zelf ter hand heeft genomen (Siemens B.V.).

Elk van de drie casussen is steeds vanuit de volgende twee onderzoeksvragen bestudeerd:

Onderzoeksvraag 2: Door welke institutionele aspecten wordt de aanpak van de tweede spoor verplichting gekenmerkt en hoe valt de kwaliteit daarvan te beoordelen, mede in het licht van de in de onderzochte context vigerende problematiek?

Onderzoeksvraag 3: Hoe functioneert de aanpak in de praktijk en welke factoren zijn tot dusver bekend met betrekking tot het succes en/of falen van het reïntegratieproces?

Bij de beantwoording van deze vragen is steeds de volgende strategie gehanteerd. Er zijn allereerst vraaggesprekken gevoerd met sleutelpersonen vanuit alle bij de aanpak betrokken actoren. Daarnaast zijn per casus relevante documenten verzameld en bestudeerd, zowel over de gevolgde aanpak, en waar mogelijk ook over de procesgang en eventuele resultaten. Aan de hand van gesprekken met informanten in bedrijven is ten slotte het beeld van aanpak en uitvoering gecompleteerd. Additioneel is onder circa 35 kleinere ondernemingen een telefonische enquête afgenomen, dit om het zicht op eventuele praktijkervaringen in het midden- en kleinbedrijf te vergroten, hetgeen met name voor de eerste twee casussen (corporatisme en markt) nuttig bleek. Voor een overzicht van bronnen, zie verder de bijlage bij dit rapport.

De drie casussen worden achtereenvolgens in de hoofdstukken 3 tot en met 5 gepresenteerd, waarbij de institutionele analyse van het arrangement als zodanig en de presentatie van de vigerende praktijk nadrukkelijk worden gescheiden. Dit gebeurt steeds in een structuur die aansluit op de specifieke aard van de casus en de noodzaak van een heldere presentatie daarvan. In hoofdstuk 6 volgt dan een vergelijkende analyse, waarbij conclusies zullen worden getrokken over de relatieve kracht van de bestudeerde varianten, in termen van zowel institutionele vormgeving als procesgang. Een en ander mondt uit in een nadere classificatie van sterke en zwakke punten, gevolgd door een slotbeschouwing waarin tevens aandacht zal worden geschonken aan enkele beleidsimplicaties.

2.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk hebben we gezien dat er in de afgelopen jaren veel is veranderd in de wet- en regelgeving op het terrein van ziekte en arbeidsongeschiktheid. Daarbij zijn de verantwoordelijkheden van werknemers en vooral die van werkgevers aanzienlijk aangescherpt. Zo zijn uitgebreidere en preciezere verplichtingen gecreëerd op het terrein van de arbozorg, de loondoorbetaling, en de trajectbegeleiding bij ziekte en reïntegratie. Het nakomen van deze verplichtingen wordt bovendien nadrukkelijker bewaakt en gesanctioneerd. Een en ander betekent dat werkgevers – in de logica van de wetgever – veel sterker dan voorheen geprikkeld worden tot het ontwikkelen van een eigen aanpak bij de preventie van ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en WAO-instroom. De jongste verplichting in dit kader is die van de reïntegratie in het tweede spoor.

Dit hoofdstuk gaat in op de vraag hoe werkgevers met deze verplichting (kunnen) omgaan: hoe pakken ze het aan, hoe zouden ze het kunnen aanpakken? Uit oriënterende vraaggesprekken met een aantal goed geïnformeerde sleutelpersonen – vertegenwoordigers van bedrijfsleven, werknemersorganisaties, verzekeraars en reïntegratiediensten – bleek ons al snel dat zich nog niet een typische aanpak heeft uitgekristalliseerd. Veel bedrijven, waaronder met name de kleinere, hebben zich nog niet met de problematiek bezig gehouden, of zijn zelfs in het geheel niet op de hoogte van de nieuwe verplichting. Andere werkgevers bevinden zich in een pioniersfase, waarbij zich nogal wat onderlinge verschillen lijken voor te doen. Sommigen vinden zelf het wiel uit, anderen profiteren van collectieve initiatieven. Soms wordt nadrukkelijk een beroep gedaan op ondersteuning door commerciële organisaties als verzekeraars of reïntegratiebedrijven, in andere gevallen lijkt men een en ander liever in eigen hand te houden.

Ons doel in dit hoofdstuk is om in de veelheid van (mogelijke) gedragsreacties een aantal kenmerkende ‘aanpakken’ te onderkennen, op grond waarvan we vervolgens in staat zijn gericht empirisch onderzoek te doen. We gaan er daarbij vanuit dat de totstandkoming van een min of meer samenhangende aanpak door een tweetal bronnen wordt gevoed (cf Scharpf 1997). In de eerste plaats is dat het stelsel van relevante regels, waaronder de wetgeving zelf, maar daarnaast ook nadere regelgeving die mogelijk in CAO-verband totstandkomt of in het kader van zogenaamde arboconvenanten. Paragraaf 2.2 doet verslag van de verkenning die we op dit punt hebben verricht. In de tweede plaats bevindt zich in de omgeving van de individuele werkgever een groot aantal actoren die, met het oog op een adequate aanpak van het tweede spoor, over nuttige hulpbronnen beschikken. Dit veld van actoren en hun potentiële betekenis voor tweede spoor reïntegratie worden in paragraaf 2.3 in kaart gebracht.

Op grond van deze twee verkenningen zal vervolgens worden betoogd dat bij de totstandkoming van een aanpak een drietal voorkeuren kan worden onderscheiden. Werkgevers kunnen vertrouwen op het organisatievermogen van de sector, ze kunnen hun kaarten zetten op het dienstenaanbod vanuit de markt, en ze kunnen primair in hun eigen, al dan niet gebundelde, kracht geloven. In paragraaf 2.4 zal worden geschetst hoe deze voorkeuren samenhangen met de kenmerken van het ‘speelveld’, en hoe ze uitmonden in een concreet institutioneel ontwerp. Daarbij geven we ten slotte aan hoe we de drie onderscheiden werkwijzen hebben vertaald in onderzoekbare casussen. Het hoofdstuk sluit in paragraaf 2.5 af met een bondige conclusie.

2.2 Wetgeving, CAO's, arboconvenanten

Wat gaat er precies gebeuren wanneer een werkgever, in het kader van de tweede spoor verplichting, een arbeidsgehandicapte medewerker elders probeert te plaatsen?

Op tal van punten dient de werkgever knopen door te hakken. Hoe wordt het proces intern vormgegeven en welke functionarissen krijgen daarbij een verantwoordelijkheid toebedeeld?

Is het nodig externe dienstverlening in te schakelen, en zo ja, welke mogelijkheden zijn er op dit vlak? Bieden sectorale organisaties wellicht ondersteuning aan, of moeten er diensten worden 'ingekocht'? Is het wellicht nuttig met andere werkgevers in de regio contacten te leggen en afspraken te maken over het onderling uitwisselen van personeel? En wat is eigenlijk de positie van de werknemer in het proces? Kan hij bijvoorbeeld worden verplicht de diensten van een door de werkgever geselecteerd reïntegratiebedrijf te accepteren, of moet hem hierin keuzevrijheid worden gegund? Mag de werknemer een aanbod voor herplaatsing afslaan, en zo ja waar liggen dan de grenzen van de redelijkheid? Ten slotte, ook niet onbelangrijk, hoe wordt dit allemaal gefinancierd? Is het mogelijk en nuttig hiertoe verzekeringen af te sluiten? Zijn er subsidiemogelijkheden? Heeft de 'nieuwe werkgever' ook nog bepaalde verplichtingen op dit vlak?

Hieronder gaan we allereerst na of de wetgeving over deze (en verwante) kwesties richtlijnen verstrekt, dan wel of er op sectoraal niveau (via CAO-afspraken en/of arboconvenanten) relevante gedragsrichtlijnen zijn uitgevaardigd.

2.2.1 Wetgeving

De verplichting tot reïntegratie in het tweede spoor is zowel in het Burgerlijk Wetboek als in de wet REA vastgelegd. Daarbij heeft de wetgever kennelijk besloten om zoveel mogelijk vrijheid te laten omtrent de daarbij te hanteren aanpak, want in geen van deze twee wetsbronnen treffen we hieromtrent veel aanknopingspunten aan. De wet omschrijft in algemene termen de inspanningsplicht van de werkgever, specificereert de sanctiemogelijkheden en biedt enkele subsidiemogelijkheden.

Het Burgerlijk Wetboek omschrijft de verplichting in het eerste lid van artikel 7: 658A als volgt: 'Indien vaststaat dat de eigen arbeid niet meer kan worden verricht en in het bedrijf van de werkgever geen andere passende arbeid voorhanden is, bevordert de werkgever de inschakeling van de werknemer in voor hem passende arbeid in het bedrijf van een andere werkgever'. De wet geeft daarbij niet nader aan hoe de werkgever dit moet bevorderen, wel dat hij al datgene moet doen wat in redelijkheid van hem kan worden verlangd. Daarbij geldt in ieder geval dat hij welwillende initiatieven van de werknemer (bijvoorbeeld op het vlak van omscholing) moet honoreren, en dat hij zich moet houden aan relevante afspraken die in CAO-verband of in brancheorganisaties worden gemaakt. Omtrent de positie van de werknemer is vastgelegd dat deze zich tot de rechter kan wenden indien hij of zij van mening is dat de werkgever zijn verplichting niet of niet volledig nakomt. Daarbij kan hij een beroep doen op bovenstaand wetsartikel, maar ook op afspraken in het kader van de CAO of een arboconvenant (zie ook Smitskam, 2005).

In het eerste lid van artikel 8 Wet REA wordt de tweede spoor verplichting in vrijwel dezelfde bewoordingen weergegeven als die van het Burgerlijk Wetboek. Wel wordt in dit artikel iets explicieter aangeduid welke actoren de werkgever in ieder geval moet inschakelen. Lid 5 geeft aan dat dit ofwel een (interne of externe) arbodienst moet zijn, ofwel een 'natuurlijke persoon dan wel rechtspersoon, die in het kader van de uitoefening van beroep of bedrijf de inschakeling van personen in de arbeid bevordert'. Deze ruime formulering laat

nog veel mogelijkheden open, want behalve een arbodienst of reïntegratiebedrijf, kan de werkgever dus ook terugvallen op een eigen, speciaal benoemde verzuim- of reïntegratiemedewerker.

De wet regelt verder de duur van de reïntegratieverplichting. Deze houdt aan zolang de arbeidsovereenkomst bestaat, een termijn die in de meeste gevallen samenvalt met de duur van de loondoorbetalingsverplichting, dus twee jaar. Werkgevers die in het kader van de wet Pemba een eigen risico dragen voor de eerste vijf jaar van het arbeidsongeschiktheidsrisico, kunnen evenwel van het UWV toestemming krijgen de reïntegratieverantwoordelijkheid in deze periode te laten voortbestaan.

Ten slotte is ook het nodige geregeld ten aanzien van het opleggen van sancties. Dit kan in de eerste plaats via het arbeidsrecht, wanneer de werknemer naar de rechter stapt. In het Burgerlijk Wetboek is in dit verband echter een behoorlijke drempel opgeworpen (artikel 7: 658b, lid 1). De werknemer is eerst verplicht een 'second opinion' aan te vragen bij het UWV en moet daartoe een uitvoerige analyse van de situatie opstellen en indienen. Pas als een arbeidskundige van het UWV van mening is dat de werkgever daadwerkelijk tekort is geschoten, kan de werknemer zich tot de rechter wenden. Daarnaast kunnen sancties worden opgelegd via het administratief recht, op het moment dat de werknemer een WAO-uitkering gaat aanvragen. Het UWV toetst nu of de werkgever voldoende reïntegratie-inspanningen heeft verricht. Op basis van artikel 71a lid 9 WAO kan een sanctie worden opgelegd, in de zin dat de werkgever nog langer loon moet doorbetalen, waarna hij alsnog aan zijn inspanningsverplichtingen zal moeten voldoen.

Bij deze toetsing hanteert het UWV de zogenaamde 'Beleidsregels beoordelingskader poortwachter'. Ook dit kader biedt weinig zicht op de aard van de te leveren inspanningen.

Opmerkelijk is dat het UWV vooral kijkt naar het gerealiseerde resultaat, en niet zozeer naar de geleverde inspanningen. Wanneer de werknemer weer gedeeltelijk aan het werk is, conform de eerder vastgestelde belastbaarheid, wordt aangenomen dat de werkgever aan zijn verplichtingen heeft voldaan. Blijkt uit het reïntegratieverslag dat er om medische redenen geen hervattingsmogelijkheden zijn, dan worden de inspanningen van de werkgever evenmin beoordeeld. Alleen in situaties waarin nog arbeidsdeelname zou mogen worden verwacht maar niet is gerealiseerd, wordt preciezer gekeken wat de werkgever daadwerkelijk heeft gedaan. Bij een redelijk vermoeden van plichtsverzuim wordt hem gevraagd de gang van zaken nader toe te lichten, waarbij het UWV ten slotte vaststelt of hier sprake is van een deugdelijke motivering. Formele richtlijnen, anders dan de wet, zijn daarbij niet voorhanden.

Ten slotte zijn er enkele wettelijke bepalingen die van belang zijn voor de financiering van tweede spoor reïntegratie. In de eerste plaats betreft het hier slecht nieuws voor de (oude) werkgever. Kon men voor 1 januari 2004 nog zogenaamde trajectsubsidies krijgen op basis van de Wet REA, deze mogelijkheid is recent komen te vervallen, behoudens een overgangsregeling voor werknemers die voor die datum ziek zijn geworden. De redenering van de wetgever hierbij is dat de uitbreiding van de loondoorbetalingsplicht tot twee jaar de werkgever voldoende (financieel) zal prikkelen om zijn reïntegratieverantwoordelijkheid waar te maken. Wel staan voor de werknemer nog verschillende subsidiemogelijkheden open. Deze kan onder bepaalde voorwaarden in aanmerking komen voor een persoonlijk reïntegratiebudget, al zullen subsidies op de werkgever worden verhaald als de reïntegratie niet slaagt. Daarnaast kan de arbeidsgehandicapte werknemer op grond van artikel 31 van de wet REA voorzieningen aanvragen bij het UWV, waaronder zaken als een vervoersvoorziening of een persoonlijk begeleider, die de werknemer begeleidt in zijn nieuwe baan. Dergelijke voorzieningen kunnen voor de nieuwe werkgever uiteraard interessant zijn en hem overhalen de

betreffende medewerker in dienst te nemen. In dit verband bestaat er ten slotte nog een belangrijk wettelijk instrument, te weten de 'no-risk polis'. Deze houdt in dat de herplaatste werknemer, bij hernieuwde uitval binnen vijf jaar, recht heeft op een ziektebewaaring, zodat de nieuwe werkgever niet aan de (volledige) loondoorbetaling vast zit. Wanneer binnen zes jaar alsnog een WAO-toetreding zou plaatsvinden, wordt de nieuwe werkgever hiervoor bovendien niet beboet in het kader van de wet Pemba.

2.2.2 CAO's en arboconvenanten

Waar de wet zelf weinig houvast biedt voor het inrichten van activiteiten, is er alle gelegenheid hieromtrent in CAO's of arboconvenanten nadere afspraken te maken, zoals ook in het BW wordt gesuggereerd. Geconstateerd moet echter worden dat ook op deze terreinen tot dusver weinig is vastgelegd met betrekking tot reïntegratie tweede spoor. We baseren ons hierbij op een aantal verschillende bronnen: a) een eigen analyse van CAO's, b) een door SZW (2005) verrichte steekproef uit de CAO-afspraken over 2004, c) door Borea verstrekte informatie over de aanwezigheid van het thema 'reïntegratie' in CAO's, d) vraaggesprekken met de sociale partners en e) een eigen analyse van arboconvenanten. Hierna wordt eerst een algemeen beeld geschetst van wat in CAO-land is geregeld op het terrein van verzuimbegeleiding en arbeidsreïntegratie, om daarna wat langer stil te staan bij (het beperkte aantal) regelingen die het tweede spoor betreffen.

Uit de SZW rapportage 2004 komt naar voren dat zich sinds 1999 een gestage toename aftekent in het aantal CAO-afspraken over (re)integratie van gedeeltelijk arbeidsgeschikten. Bevindingen op basis van een steekproef van 125 CAO's (uit een totale populatie van meer dan 1000 CAO's) laten zien dat thans in het merendeel van de CAO's (86%) afspraken bestaan over (re)integratie. Deze CAO's zijn van toepassing op 90% van de werknemers in de onderzochte branches. In de meeste gevallen gaat het om algemene intentieverklaringen, bijvoorbeeld over het belang van (onderzoek naar) arbeidsomstandigheden en snellere werkhervatting. Daarnaast komen echter in mindere mate ook concretere afspraken voor. In de helft van het aantal onderzochte CAO's is sprake van een 'integratiebeleid', speciaal gericht op de werving en selectie van (nieuw) arbeidsgehandicapt personeel. Hieronder vallen zaken als 'voorrang voor arbeidsgehandicapten bij gelijke geschiktheid' of het bewust reserveren van een aantal arbeidsplaatsen voor arbeidsgehandicapten (dit laatste in 11% van de onderzochte CAO's). Afspraken in deze zin komen het meest voor in de landbouw en de bouwnijverheid, en kunnen met name zinvol zijn met het oog op de benodigde herplaatsingscapaciteit in het kader van tweede spoor reïntegratie.

Voorts zijn er in 78% van de CAO's afspraken gemaakt over het herplaatsen van eigen personeel dat gedeeltelijk arbeidsongeschikt is geworden. Voor een deel gaat het hier om afspraken die met name het eerste spoor betreffen en bijvoorbeeld betrekking hebben op inkomen (toekenning van suppleties in geval van herplaatsing in werk op een lager functie-niveau), de beoogde snelheid van interventie, mogelijkheden tot herscholing en aanpassing van taken en functies. Voor een ander deel zijn echter ook afspraken gemaakt die nadrukkelijker over reïntegratie in het tweede spoor gaan. Naar dit type afspraken is een meer gerichte zoektocht ondernomen, ook in de meer recente CAO's. Daaruit is ons gebleken dat het voornamelijk om een zeer beperkt aantal CAO's gaat en dat de afspraken in kwestie (nog) niet veel richting geven aan de aanpak van de tweede spoor verplichting. Onderscheiden naar een viertal rubrieken gaat het om de volgende regelingen:

Financiering

In een tiental CAO's zijn regelingen gevonden voor de oprichting van een fonds waarop bedrijven een beroep kunnen doen ter bekostiging van activiteiten in het tweede spoor, waaronder het contracteren van een reïntegratiebedrijf. Bijzonder in dit verband is de CAO voor Timmerfabrieken, waarin geregeld is dat werknemers reïntegratiegelden kunnen ontvangen vanuit de bedrijfstak, indien de eigen werkgever hierin nalatig is. De overige regelingen hebben het karakter van een generieke subsidieregeling in het kader van herplaatsing elders en zijn onder meer aangetroffen in de Metalektro, de vleeswarenindustrie, de verpleeg- en verzorgtehuizen, de reisbranche, de drogisterijbranche en de textielindustrie.

Informatie, kennis en ondersteuning

In een aantal sectoren zijn regelingen in de CAO opgenomen omtrent de informatievoorziening aan werkgevers en werknemers rond de voor hen geldende inspanningsverplichtingen. Zo is in de groente- en fruitverwerkende industrie en in de levensmiddelengroothandel de vervaardiging van adequaat voorlichtingsmateriaal per CAO geregeld. Daarnaast zijn in enkele branches specifieke helpdesks in het leven geroepen, waar kennis over reïntegratie-instrumenten (stappenplannen, checklists) wordt gebundeld en aan branchegeenoten wordt aangeboden. Zo kent de Doe het Zelfbranche, heel toepasselijk, de helpdesk 'Aan 't Werk'.

Randvoorwaarden

Al meer in de buurt van een specifieke aanpak liggen enkele regelingen die randvoorwaarden stellen aan het bedrijfsbeleid met betrekking tot het tweede spoor. Relatief frequent komen afspraken voor die aangesloten werkgevers verplichten om eisen te stellen aan de reïntegratiebedrijven waarmee zaken wordt gedaan (20 CAO's). Daarbij kan het erom gaan dat het reïntegratiebedrijf een privacyreglement of een klachtenregeling heeft, of dat het beschikt over het zogenaamde Borea Keurmerk (bijvoorbeeld: gehandicaptenzorg, AGF Groothandel, Metalektro, Taxibedrijf). Daarnaast zijn we in enkele sectoren regelingen tegengekomen waarin alle activiteiten op het vlak van arbeidsreïntegratie op collectief niveau worden uitbesteed aan enkele vaste partners (landbouw, wonen). In de CAO voor het bouwbedrijf is geregeld dat werkgevers zich verplicht zijn aan te sluiten bij een reïntegratiebedrijf (naar keuze).

Branche-initiatieven

Ten slotte zijn in een vijftal CAO's regelingen aangetroffen die de aangesloten bedrijven nadrukkelijk confronteren met een specifieke sectorale aanpak. In het beroepsgoederenvervoer is een Stichting Reïntegratiecentrum in het leven geroepen die reïntegratiediensten binnen de bedrijfstak verzorgt en daarbij het casemanagement op zich neemt; voor inschakeling van een ander reïntegratiebedrijf is dispensatie vereist. In een aantal gevallen is sprake van een meer vrijblijvende aanpak, waarbij op brancheniveau 'mobiliteitscentra' zijn ingericht. Hier kunnen te reïntegreren medewerkers worden aangemeld, waarna zij zo mogelijk binnen de sector worden herplaatst (afwerkings- en glaszettersbedrijf, houtverwerkende industrie, schildersbedrijf).

Behalve de collectieve arbeidsovereenkomst kan ook het zogenaamde arboconvenant een kader vormen waarbinnen nadere afspraken over arbeidsreïntegratie in het tweede spoor worden gemaakt. Arboconvenanten zijn (tripartiete) overeenkomsten tussen de overheid, werkgevers- en werknemersorganisaties en bevatten concrete afspraken over

verbetering van de werkomstandigheden in de sector (terugdringen RSI, omgang met gevaarlijke stoffen, fysieke en psychische belasting), en daarnaast over verzuimbegeleiding en werkhervatting. Veelal wordt bij het afsluiten van een dergelijk convenant overheids-subsidie verstrekt ten behoeve van specifieke projecten, onder de voorwaarde dat er naast een concreet plan van aanpak kwantitatieve doelstellingen worden geformuleerd. Thans functioneren er 63 van zulke convenanten, veelal ontstaan vanuit eerste intentieverklaringen enkele jaren geleden.

Geen van deze arboconvenanten bevat regelingen over arbeidsreïntegratie in het tweede spoor. Op dit moment komen echter (tweede fase) *plus*convenanten tot stand waarin aan dit thema wel meer aandacht wordt geschonken. Hoewel nog zeer beperkt in aantal, kunnen daarin enkele initiatieven worden aangetroffen met betrekking tot de aanpak van de tweede spoorverplichting. Zo wordt in de sector 'gemeenten' uitwerking gegeven aan het plan om overplaatsing van (arbeidsgehandicapt) personeel tussen gemeentelijke organisaties te bevorderen. In de grafische industrie wordt een organisatie ingericht die afzonderlijke werkgevers ondersteunt in hun rol als opdrachtgever van een te contracteren reïntegratiebedrijf. In het arboplusconvenant voor het primair en voortgezet onderwijs wordt (onder meer) voorzien in de inzet van interne reïntegratieadviseurs die werknemers zullen gaan ondersteunen in hun pogingen nieuw werk te vinden, en in de sector 'politie' zal een kenniscentrum op het gebied van verzuim en reïntegratie worden ingericht. In het uitgeverijbedrijf, ten slotte, wordt nagegaan of een 'transfercentrum' kan worden ingericht ten behoeve van de herplaatsing van gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemers.

2.2.3 Conclusie

De wetsartikelen die de tweede spoor verplichting regelen, bieden nauwelijks een handvat met betrekking tot de aanpak hiervan. Wie mocht denken dat CAO-onderhandelaars in dit gat zijn gesprongen, komt vooralsnog bedrogen uit. Er is een relatief gering aantal CAO's waarin een concrete, sectorspecifieke aanpak wordt geregeld. Ook de arboconvenanten bieden wat dit betreft nog niet veel, ofschoon mag worden verwacht dat de nieuwe generatie (plus)convenanten op dit vlak aan betekenis zal winnen.

Een en ander komt overeen met wat we in onze gesprekken met de sociale partners hebben beluisterd: er is al met al nog niet veel beweging aan het CAO-front en het is nog maar de vraag of deze in de nabije toekomst valt te verwachten. Cruciaal in dit verband is een zekere terughoudendheid, met name bij de werkgeversorganisaties, in het uitvaardigen van collectieve regels voor beleid dat uiteindelijk op ondernemingsniveau moet worden uitgevoerd. Weliswaar beveelt de Stichting van de Arbeid (2004) haar leden aan om in komende CAO-onderhandelingen meer aandacht te geven aan zaken als de kwaliteit van reïntegratiebedrijven en (ondersteuning van) het opdrachtgeverschap, maar ook wordt aangegeven dat het uiteindelijk draait om de aanpak op bedrijfsniveau en dat CAO-regelingen uitsluitend een stimulerende en voorwaardenscheppende rol zouden moeten vervullen.

2.3 Partijen en hun dienstverlening

Als werkgevers niet kunnen terugvallen op een kant-en-klare aanpak, dienen zij eigen initiatieven te ontplooiën en in dat verband moeten ze nagaan welke partijen daarbij een nuttige rol kunnen vervullen. Om te beginnen is het in dat verband zinvol een onderscheid te maken tussen twee typen taken: a) inrichting en regie en b) de feitelijke arbeidsreïntegratie. Werkgevers kunnen partners zoeken die vooral ondersteuning bieden op het vlak van de

inrichting en afstemming van activiteiten, maar daarnaast ook geïnteresseerd zijn in partijen die (deel)activiteiten voor hen uitvoeren. Bedacht moet worden dat het daarbij om heel uiteenlopende activiteiten kan gaan, van probleemdiagnose tot scholing of bemiddeling naar nieuw werk (zie ook tekstbox 2.1)

Welke partijen hebben op deze terreinen iets te bieden? In de eerste plaats kunnen dit samenwerkingsverbanden van werkgevers zijn, zoals de brancheorganisaties, dan wel samenwerkingsverbanden van werkgevers en werknemers op het gebied van verzuim- en reïntegratiebeleid. Naast deze 'sectorale partijen' heeft zich inmiddels een omvangrijke markt van dienstverlening op het terrein van de arbeidsreïntegratie aangediend, waarop diverse spelers actief zijn, zoals arbodiensten, verzekeraars, reïntegratiebedrijven en (andere) arbeidsbemiddelaars. Hierna volgt in vogelvlucht een verkenning van de belangrijkste spelers en hun dienstverlening.

Tekstbox 2.1 Overzicht reïntegratietaken (mede op basis van SZW: 2002, 9-10)

1. *Intake*: het verzamelen van informatie van een werknemer betreffende werk, inkomen en zorg.
2. *Diagnose*: hierbij worden de capaciteiten, de interesses en de motivatie van de werknemer bepaald in relatie tot reïntegratie naar nieuw werk.
3. *Trajectplan*: het trajectplan is een persoonlijk reïntegratieplan van de werknemer (al dan niet opgesteld met de opdrachtgever) waarin het resultaat van de reïntegratieactiviteiten wordt vastgelegd, met een opsomming van de activiteiten die daarvoor op een bepaald moment moeten worden uitgevoerd en de daarvoor benodigde middelen/randvoorwaarden, scholing en vaardigheidstraining.
4. *Trajectbegeleiding*: de individuele begeleiding die een werknemer krijgt tijdens het reïntegratietraject (-onderdeel) waarbij de cliënt wordt gecoacht bij het doorlopen van de noodzakelijke activiteiten naar het afgesproken resultaat.
5. *Casemanagement*: de casemanager is een persoonlijk aanspreekpunt voor de werknemer. De casemanager begeleidt de cliënt met betrekking tot het gehele reïntegratieplan.
6. *Specialistische diensten*: in voorkomende gevallen vereist de overgang naar ander werk dat eerst een specifieke (beroeps)opleiding wordt gevolgd of anderszins interventies nodig zijn in de (fysieke, sociale en cognitieve) competentie van de cliënt.
7. *Arbeidstoeleiding*: inschakeling van professionele arbeidsbemiddelaars kan nodig zijn om voor de cliënt een nieuwe werkgever te vinden.

2.3.1 Sectorale partijen

We hebben hiervoor al gezien dat sectorale initiatieven nog schaars zijn. De vraag is nu welke initiatieven in principe ontplooid zouden kunnen worden en welke rol partijen daarin zouden kunnen spelen. Om te beginnen valt dan te denken aan activiteiten op het gebied van inrichting en regie. Zo is het goed mogelijk – en daar zijn al enkele voorbeelden van – dat sociale partners voor de hele sector een specifieke aanpak overeen komen. Deze hoeft niet noodzakelijk door eigen organisaties te worden uitgevoerd, gewerkt kan worden met een beperkt aantal 'preferred providers' op het gebied van verzekering, arbozorg en reïntegratiediensten.

Daarnaast zouden organisaties van werkgevers en werknemers kunnen besluiten om (een deel van de) werkzaamheden zelf te verrichten, bijvoorbeeld in een op te zetten servicepunt. De dienstverlening kan daarbij beperkt van karakter zijn – en zich bijvoorbeeld toespitsen

op voorlichting en/of ondersteuning bij het onderhandelen met reïntegratiebedrijven – maar ook een integrale vorm aannemen, waarbij het servicepunt het volledige casemanagement op zich neemt, inclusief de reïntegratiedienstverlening. Overigens is het daarbij goed voorstelbaar dat werkgevers eenzijdige initiatieven nemen tot onderlinge samenwerking. We hebben hiervoor al gewezen op enkele interessante initiatieven vanuit brancheorganisaties tot het oprichten van een ‘mobiliteitscentrum’ of ‘transferloket’. Een voordeel hiervan kan zijn dat herplaatsingen in het tweede spoor op relatief goedkope wijze worden gerealiseerd. Een nadeel zou kunnen zijn dat de reïntegratie-activiteiten beperkt blijven tot de sector. Wanneer de gezondheidsproblematiek van werknemers nadrukkelijk samenhangt met sectorspecifieke omstandigheden, is een dergelijke aanpak uiteraard minder geëigend en zou moeten worden overwogen of een ‘transsectorale’ aanpak tot de mogelijkheden behoort

2.3.2 Arbodiensten

De (tweede spoor) arbeidsreïntegratie van gedeeltelijke arbeidsongeschikte werknemers kan worden beschouwd als een van de laatste stappen bij het terugdringen van de WAO-instroom. Het voorkomen van deze instroom begint al veel eerder, bij het realiseren van goede arbeidsomstandigheden en adequate verzuimbegeleiding. Sinds de invoering van de wet TZ/Arbo zijn werkgevers verplicht voor deze taken ofwel over een interne arbodienst te beschikken, ofwel van een externe arbodienst gebruik te maken. Arbodiensten zijn veelal voortgekomen uit de voormalige bedrijfsverenigingen en bedrijfsgezondheidsdiensten. Er zijn thans 55 externe arbodiensten, waarvan de vijf grootste een gezamenlijk marktaandeel van ruim 80% hebben (RWI 2004: 13). De taken van arbodiensten zijn de volgende:

- Het doen van risico-inventarisatie en -evaluatie en het opstellen van een bijbehorend plan van aanpak.
- De begeleiding van zieke werknemers.
- Het vrijwillig periodiek arbeidsgezondheidskundig onderzoek (PAGO).
- Het arbeidsomstandighedensprekkuur.
- Een aanstellingskeuring (als dat noodzakelijk is voor de functie).
- Het opstellen van een probleemanalyse en advies met betrekking tot werknemers die langdurig dreigen te verzuimen (toegevoegd met de introductie van de wet verbetering Poortwachter).

In beginsel is het denkbaar dat (interne of externe) arbodiensten toegespitste dienstverlening gaan aanbieden met het oog op de tweede spoor reïntegratie. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan fysieke en/of mentale medische ondersteuning in de voorbereiding op een nieuw soort werkzaamheden. Ook kan de arbodienst een rol vervullen als intermediair tussen de werkgever en/of werknemer enerzijds en een reïntegratiebedrijf anderzijds. Expertise op het vlak van arbeidsbemiddeling, en de daartoe vereiste contacten, zijn bij een arbodienst veelal niet aanwezig.

De vraag is of arbodiensten in hun huidige vorm van betekenis zullen blijven in het verzuim- en reïntegratiebeleid. Op 1 oktober 2004 werd door de regering een voorstel tot wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet ingediend. Als dit voorstel door de kamer wordt aangenomen zal het waarschijnlijk per 1 juli 2005 mogelijk zijn om arbodeskundigheid voor bepaalde taken in te huren, zodat de verplichting tot een integraal contract met een vaste arbodienst vervalt. Wat dit voor het tweede spoor betekent, valt nog niet goed te overzien.

Het zou bijvoorbeeld kunnen inhouden dat de aandacht voor verzuimbegeleiding en preventie in de bedrijven afneemt, met als gevolg een ware toeloop op het tweede spoor. Daar tegenover staat dat met het wegvallen van de verplichting een meer persoons- en probleemgerichte inkoop van diensten mogelijk wordt, waarbij bovendien meer samenhang tussen het eerste en tweede spoor zou kunnen ontstaan.

2.3.3 Verzekeraars

Een andere belangrijke partij bij de arbeidsreïntegratie wordt gevormd door de verzekeraars. Deze bieden werkgevers verzekeringspakketten aan waarmee veel financiële risico's op het gebied van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid kunnen worden afgedekt. Deze verzekeringen kunnen zich beperken tot het afdekken van de plicht tot loondoorbetaling, maar ook een polis verstrekken die het gebruik van bijvoorbeeld arbodienstverlening en reïntegratiediensten verzekert. Centraal Beheer Achmea biedt bijvoorbeeld een verzuimverzekering inclusief een arbo-abonnement en een reïntegratieservice. Deze reïntegratieservice omvat onder andere gratis wachtlijstbemiddeling, reïntegratie analyse, *mediation* en individuele behandelprogramma's bij lichamelijke en psychische klachten. De reïntegratie wordt hierbij vooral medisch opgevat en is niet gericht op zaken als bijscholing, sollicitatietraining en dergelijke.

Naast verzuimverzekeringen bieden verzekeringsmaatschappijen veelal ook een dekking tegen de financiële risico's van de wet Pemba en tegen inkomensterugval bij langdurig arbeidsongeschiktheid. Achmea geeft aan dat een verzekering tegen de financiële risico's van Pemba tevens de garantie biedt dat aan de eisen die het UWV aan werkgevers stelt wordt voldaan. Hierdoor wordt het risico van extra kosten en boetes verminderd. Naast Achmea bieden ook Interpolis, Amev verzekeringen, De Amersfoortse en nog een aantal andere maatschappijen dergelijke pakketten aan.

Met andere woorden, door het inschakelen van een verzekeraar kunnen werkgevers in beginsel alles wat komt kijken bij verzuim en reïntegratie uitbesteden. De verzekeraar in kwestie heeft dan een belangrijke regiefunctie, die gevoed wordt door het feit dat hij er zelf belang bij heeft de duur van het verzuim – en dus van de verzekeringsuitkering – zo beperkt mogelijk te houden. De aan de verzekeraar gelieerde arbo- en reïntegratiediensten nemen de werkgever de ‘rompslomp’ uit handen en garanderen bovendien dat deze aan zijn wettelijke verplichtingen heeft voldaan. Het zijn, begrijpelijkerwijs, vooral kleinere bedrijven die bij dergelijke integrale pakketten baat kunnen hebben. Deze bedrijven beschikken doorgaans niet over een uitgebreide P&O afdeling en kunnen de risico's die gepaard gaan met de nieuwe reïntegratieverplichtingen slechts beperkt dragen. Het afsluiten van de verzekering gebeurt veelal op initiatief van de werkgever, waarbij de inbreng van werknemers beperkt is, al kan het zijn dat de OR in de keuze van een verzekeraar wordt betrokken.

2.3.4 Reïntegratiebedrijven, interventie en scholing

Met de nieuwe uitvoeringswet Werk en Inkomen (SUWI) zijn er de laatste jaren in snel tempo gespecialiseerde reïntegratiebedrijven ontstaan. In 2002 waren dat er al meer dan 630, in 2003 is dat aantal nog verder toegenomen tot 670 (Radar 2003:8, RWI 2004: 14). De belangrijkste opdrachtgevers van deze reïntegratiebedrijven zijn tot op heden het UWV en de gemeenten geweest, maar via de tweede spoor verplichting zijn ook de werkgevers nadrukkelijk als opdrachtgever in beeld gekomen. Van de 160.000 mensen waarvoor in 2002 reïntegratiediensten zijn ingekocht, nemen de werkgevers er al 10.000 voor hun rekening (RWI, 2004: 15).

De markt van reïntegratiebedrijven is nog geen stabiele markt. Mede door de aanbestedingsrondes van de grote opdrachtgevers (gemeenten en het UWV) kan het marktaandeel van de verschillende aanbieders sterk wisselen. Zoals eerder aangegeven, heeft de brancheorganisatie van reïntegratiebedrijven (Borea) een keurmerk geïntroduceerd om de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren. Het keurmerk bevat een aantal prestatie-indicatoren waaraan bedrijven moeten voldoen. Volgens Borea wordt ongeveer tweederde van alle reïntegratiediensten aanbesteed bij bedrijven met dit keurmerk (RWI, 2004: 14).

Het pakket van dienstverlening dat bij een reïntegratiebedrijf wordt ingekocht kan verder sterk variëren, evenals de condities die daarbij worden afgesproken. Een reïntegratiebedrijf kan worden ingeschakeld voor alle activiteiten die tot herplaatsing moeten leiden, inclusief het casemanagement, maar een werkgever kan ook besluiten delen van het takenpakket in eigen hand, of die van de arbodienst te laten. De reïntegratiebedrijven worden over het algemeen vooral ingeschakeld ten behoeve van (eenvoudige) trainingen en cursussen die nodig zijn voor het vinden van ander werk, waaronder ook sollicitatietraining. Dergelijke activiteiten zijn sterk gericht op de begeleiding van individuele werknemers en het is dan ook van belang dat de werknemer zich kan vinden in de benadering van het reïntegratiebedrijf. Met het oog hierop bieden sommige werkgevers de werknemer de mogelijkheid hierin een keuze te maken, waartoe raamcontracten met verschillende aanbieders worden afgesloten.

Ten slotte kunnen complexere of meer specialistische vormen van dienstverlening nodig zijn, zoals een toegespitste beroepsopleiding of bijzondere psychologische hulp. Hiertoe kunnen scholingsinstituten en interventiebedrijven worden ingeschakeld, al dan niet via tussenkomst van het reïntegratiebedrijf. Daarnaast kan worden overwogen de diensten in te huren van dienstverleners op het vlak van arbeidsbemiddeling – uitzendwezen, outplacement bureaus – met het oog op het vinden van nieuwe werkgevers.

2.3.5 Conclusie

Als er nog geen duidelijke aanpak van het tweede spoor is uitgekristalliseerd, dan komt dat niet omdat er geen spelers zouden zijn die hieraan een zinvolle bijdrage kunnen leveren. Er is sprake van een opkomende markt van diensten, zowel op verzekeringsvlak als in de sfeer van reïntegratie, interventie en scholing. Deze markt is evenwel nog niet stabiel en zal nog verder differentiëren wanneer de verplichte aansluiting bij een arbodienst wordt opgeheven. Daarnaast zijn er nog de vertrouwde spelers op sectoraal niveau, die over nuttige kennis, contacten en instrumenten beschikken. De vraag is nu hoe uit dit arsenaal van diensten concrete werkwijzen in het tweede spoor ontstaan. Daarin zijn verschillende varianten denkbaar, zoals hier zal worden toegelicht.

2.4 Het tweede spoor in drie varianten: uitwerking en casusselectie

Uit het voorafgaande komt naar voren dat de aanpak van arbeidsreïntegratie in het tweede spoor allerm minst vastligt. De wetgeving is hierover niet erg duidelijk, sectorale initiatieven zijn er alleen in zeer bescheiden mate en het palet aan mogelijke dienstverlening is zo uitgebreid en gevarieerd, dat ook hieruit geen typische aanpak valt af te leiden. Kortom, het speelveld kent velerlei actoren, er is een indicatie van speldoel en spelinzet, maar over de spelregels, laat staan het spelverloop, valt in empirische zin nog weinig te zeggen. Nochtans

kan een poging worden gewaagd om enkele aannemelijke spelvarianten van elkaar te onderscheiden.

Om te beginnen valt op dat een aanpak op basis van sectoraal sociaal overleg kennelijk niet langer vanzelfsprekend is. Dit is een direct gevolg van de nieuwe, op activering gerichte politiek, die verantwoordelijkheden voor het terugdringen van de sociale zekerheidsconsumptie nadrukkelijker op het bedrijfsniveau situeert. Logischerwijs leidt dit met name in werkgeverskring tot een voorkeur voor minder gedetailleerde voorschriften vanuit de sector. Wie op zijn handelen wordt afgerekend, zal eerst handelingsruimte claimen. Hierbij moet evenwel worden aangetekend dat dit vermoedelijk vooral geldt voor werkgevers die erop vertrouwen dat zij in staat zijn de gevraagde verantwoordelijkheden waar te maken. Bijvoorbeeld voor de kleinere bedrijven, die over minder faciliteiten en deskundigheid op het vlak van personeelsbeleid beschikken, kan dit heel anders liggen. Dit betekent dat de traditionele, ‘corporatistische’ benadering nog niet mag worden afgeschreven, zeker als we daarbij in aanmerking nemen dat dit in de sterk georganiseerde sectoren ook niet zonder slag of stoot mogelijk is.

Een tweede reden voor de toegenomen reserves jegens een collectieve aanpak houdt verband met enkele institutionele veranderingen in het veld van werk en inkomen, waarbij in het bijzonder moet worden gedacht aan het fenomeen marktwerking. Voor werkgevers brengt dit een nieuw element in de vormgeving van het personeels- en organisatiebeleid, namelijk de mogelijkheid van doelmatigheidswinst. Slim gebruik van externe diensten kan aanzienlijke kostenbesparingen opleveren, maar dan moeten de keuzemogelijkheden op dit vlak uiteraard niet worden doorkruist door al te stringente sectorale regulering. Dit doelmatigheidsmotief geeft aanleiding om te vermoeden dat een ‘marktgeoriënteerde aanpak’ snel aan belang zal winnen, zeker wanneer ook de verplichte aansluiting bij een arbodienst komt te vervallen. Opnieuw moet daarbij echter worden aangetekend dat dit niet voor alle bedrijven geldt. Het ‘opdrachtgeverschap’ vereist competenties die lang niet altijd aanwezig zijn en kan bovendien tot aanzienlijke transactiekosten leiden (selectie van aanbieders, onderhandeling over voorwaarden, controle op naleving).

Ten slotte valt op nog een opmerkelijke verandering in het speelveld te wijzen, die direct voortvloeit uit het karakter van de tweede spoor verplichting zelf. Het betreft hier een maatregel die samenwerking tussen werkgevers stimuleert, maar niet volgens de klassieke logica van de brancheorganisatie. Niet de belangen die samenhangen met een bepaald type economische activiteit leiden hier tot bundeling van krachten, maar veeleer het feit dat men in dezelfde regio werkzaam is, waarbij bovendien juist de diversiteit van activiteiten reden kan zijn relaties aan te gaan. Hieruit volgt dat sectorale initiatieven aan belang inboeten, en dat de werkgever met een sterke inbedding in de regionale economie evenmin veel waarde zal hechten aan allerlei vormen van externe dienstverlening, zeker niet wanneer die al te ingewikkeld en kostbaar zijn. Ten behoeve van de tweede spoor reïntegratie zal hij veeleer pogen zijn netwerk van contacten aan te boren, dan wel zich aansluiten bij initiatieven om een dergelijk regionaal netwerk te formaliseren.

Op grond van deze overwegingen valt een drietal ‘ideaaltypische’ benaderingen van het tweede spoor te onderscheiden, een traditioneel corporatistische, een marktgeoriënteerde en een op werkgeversinitiatieven gestoelde benadering. In de praktijk zullen de grenzen tussen deze benaderingen niet altijd scherp te trekken zijn, waarover later meer. Vooral nog menen we dat het hier een drietal kenmerkende ‘spelvarianten’ betreft, waarvan we de merites aan een nader onderzoek willen onderwerpen.

De eerste variant die onze aandacht heeft, is de corporatistische. Strikt genomen verwijst dit naar een aanpak waarbij sectorale samenwerkingsverbanden van werkgevers- en

werknemersorganisaties zowel de spelregels bepalen (regie) als ook het spel daadwerkelijk spelen (uitvoering). Gelet op de complexiteit van de tweede spoor verplichting en de daarbij behorende activiteiten, verwachten wij dat deze variant in zuivere vorm nauwelijks zal worden aangetroffen. Realistischer is de opzet waarbij a) een voor de hele sector min of meer dwingende aanpak wordt bepaald en b) voor de uitvoering van die aanpak enkele vaste partners worden aangezocht, waaronder bijvoorbeeld een verzekeraar en een reïntegratie-bedrijf. Met hulp van deze 'preferred providers' wordt vervolgens een hechte keten van dienstverlening ingericht, waarop individuele werkgevers kunnen terugvallen wanneer tweede spoor reïntegratie aan de orde is. De rol van de werkgevers is daarbij beperkt tot het tijdig aanmelden van kandidaten en het op verzoek van de uitvoerders verstrekken van informatie en eventuele ondersteuning.

De agrarische sector is geselecteerd als typisch voorbeeld van deze aanpak. In deze sector bepalen een tweetal (bipartiet samengestelde) stichtingen de aanpak van het verzuim- en reïntegratiebeleid, waarbij in de uitvoering gebruik wordt gemaakt van een vaste, op de sectorproblematiek toegesneden verzekeraar en enkele dito dienstverleners rondom arbo en arbeidsreïntegratie. Naast een grondige analyse van deze corporatistische aanpak, is aan de hand van telefonische vraaggesprekken met een tiental agrarische ondernemers nadere informatie verzameld over het feitelijk functioneren ervan.

De tweede variant is de marktgeoriënteerde. Centraal staat hier de individuele werkgever, die via het inhuren van specifieke diensten vorm beoogt te geven aan de tweede spoor verplichting. Daarbij zijn we ons ervan bewust dat het hier om een breed spectrum van werkwijzen kan gaan, variërend van het incidenteel inkopen van een reïntegratietraject tot en met het aangaan van duurzame (raam)contracten met een reeks van verschillende dienstverleners. Ook is het denkbaar dat een werkgever via de markt zijn regierol zoveel mogelijk uitbesteedt aan een verzekeraar, die dan namens de werkgever op de markt van reïntegratiediensten 'winkelt'. Echter, juist omdat we het doelmatigheidsmotief kenmerkend achten voor de marktgeoriënteerde aanpak, gaat onze aandacht primair uit naar situaties waarin de werkgever zelf slim gebruik van de markt beoogt te maken.

Hiertoe is een grote onderneming voor nader onderzoek geselecteerd, waarvan bekend is dat met diverse dienstverleners wordt gewerkt, en bovendien in constructies die de kenmerkende elementen van een markt – competitie, vrije keuze van aanbieder- zoveel mogelijk incorporeren. Dit bedrijf is TPG Post, met 80.000 personeelsleden de grootste particuliere werkgever in Nederland, en zeer actief op de markt van arbeidsreïntegratie. Omdat we daarnaast vermoeden dat in de wijze waarop de markt wordt benut, vooral de bedrijfsomvang het verschil maakt, zijn met het oog hierop nog enkele andere onderzoeksactiviteiten verricht. Telefonisch zijn vierentwintig kleinere bedrijven benaderd met een korte vragenlijst over de aanpak van het tweede spoor, daarnaast is bij enkele kleinere bedrijven preciezer naar beleid en praktijk gekeken.

De derde variant, ten slotte, is het werkgeversinitiatief, opgevat als een aanpak waarbij zoveel mogelijk op eigen, al dan niet met andere werkgevers gebundelde kracht geprobeerd wordt de tweede spoor verplichting in te richten. Uitgangspunt is hier dat werkgevers er de voorkeur aan geven het veld van dienstverleners buiten de deur te houden, om zich te concentreren op de vraag waar het uiteindelijk om draait: hoe krijg ik kandidaten voor het tweede spoor in dienst bij een collega-werkgever? De werkgever vertrouwt er daarbij op dat hij hiertoe voldoende deskundigheden in huis heeft en zo nodig kan putten uit zijn contacten met andere werkgevers, die immers in hetzelfde schuitje zitten, dan wel kan profiteren van een hiertoe opgezet regionaal samenwerkingsnetwerk.

Voor deze studie is ons oog gevallen op een tamelijk recent initiatief in Noord-Holland Noord, dat inmiddels door het leven gaat als 'Poortwachterscentrum'. Dit centrum is opgericht om onderlinge herplaatsing van arbeidsgehandicapt personeel te stimuleren, hanteert daarbij een branche-overschrijdende aanpak en telt inmiddels circa 1600 aangesloten bedrijven. Naast dit voorbeeld zijn we op zoek gegaan naar een bedrijf dat eveneens vooral op eigen kracht vaart, maar daarbij (vooralsnog) niet terugvalt op een netwerk als het Poortwachterscentrum. Dit bedrijf is Siemens B.V. geworden, telt circa 3000 werknemers en huldigt de opvatting dat alles rondom verzuimbegeleiding en werkhervatting bij voorkeur in eigen hand moet worden gehouden.

Zoals uiteengezet in het eerste hoofdstuk, is het doel van het onderzoek de specifieke kenmerken van de drie onderscheiden varianten in beeld te brengen en te beoordelen, waar mogelijk ook aan de hand van eerste uitvoeringservaringen. De drie casussen zijn met het oog op deze doelstelling geselecteerd, al moet daarbij worden bedacht dat soms van 'casusvreemde' invloed sprake zal zijn. Een bedrijf dat zich op de markt wil verlaten, kan alsnog te maken krijgen met sectorale inmenging, een netwerk van samenwerkende werkgevers kan bij tijd en wijle alsnog besluiten enkele diensten in te huren. Een en ander laat onverlet dat we in de navolgende hoofdstukken steeds op zoek gaan naar de essentie van de gevolgde aanpak – cq het institutioneel ontwerp – en de kwaliteiten die daaraan kunnen worden toegeschreven. Past de aanpak op de problematiek in kwestie? Zijn er vanuit het institutionele verleden zaken aanwijsbaar die de aanpak minder geschikt maken? Hoe zijn de onderlinge afhankelijkheden tussen betrokken partijen geregeld en leidt dit tot een adequate inzet van hulpbronnen? En is er, ten slotte, sprake van een deugdelijke (en goed functionerende) uitvoeringsstructuur?

2.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is de stand van zaken opgemaakt met betrekking tot de vormgeving van de tweede spoor verplichting. Geconstateerd is eerst dat de wet weliswaar van een inspanningsverplichting spreekt, maar dat de uitwerking daarvan nog vele kanten op kan. Vervolgens is vastgesteld dat op dit vlak in CAO's en arboconvenanten evenmin veel aanknopingspunten kunnen worden aangetroffen. Wel is sprake van een druk bevolkt speelveld, waarop diverse partijen actief zijn die potentieel een bijdrage kunnen leveren aan de arbeidsreïntegratie in het tweede spoor. In een nadere beschouwing hebben we vervolgens aangegeven dat er voor het ontbreken van duidelijke sectorale 'formats' enkele goede redenen aanwijsbaar zijn. Gelet op een aantal kenmerken van het tweede spoor beleid ligt een traditionele, sectoraal georganiseerde aanpak niet altijd meer voor de hand. Betoogd is dat een tweetal andere voorkeuren kunnen worden onderscheiden, die achtereenvolgens wortelen in vertrouwen in de markt en vertrouwen in eigen (werkgevers)kracht. Op grond hiervan spreken we in deze studie over 'vormgeving in drievoud' en zijn de empirische casussen, die hierna aan de orde komen, nadrukkelijk hierop afgestemd.

3.1 Inleiding

Sociale regelingen op het gebied van personeel en arbeid hebben in ons land traditiegetrouw een sterk corporatistische inslag. Dit houdt in dat werknemers- en werkgeversorganisaties op sectoraal niveau sociale afspraken maken, veelal in CAO-verband en dus met brede geldingskracht. In dit hoofdstuk wordt geanalyseerd wat het betekent als de tweede spoor verplichting op een dergelijke, collectieve wijze wordt vormgegeven. Een voorbeeld hiervan vormt de agrarische sector, waar een beperkt aantal sectorspecifieke partijen de centrale regie voeren over zaken als verzekering, arbodienstverlening en arbeidsbemiddeling. We zullen daarbij zien dat deze werkwijze, die als een keten van onderling verbonden activiteiten wordt georganiseerd, sterk is op punten als kennis van arbeidsrisico's en preventie, maar dat hiermee tegelijkertijd een belangrijke zwakte samenhangt: ten aanzien van de tweede spoor verplichting lijkt te weinig aandacht uit te gaan naar oplossingen buiten de sector, al worden recent wel pogingen ondernomen hierin verbetering aan te brengen.

Hierna zal eerst in vogelvlucht een aantal kenmerken van de agrarische sector worden besproken, gevolgd door een nadere uiteenzetting van de wijze waarop vraagstukken van verzuim en reïntegratie worden aangepakt in de sector (paragraaf 3.2). De institutionele kenmerken van deze aanpak zullen vervolgens op een meer systematische wijze tegen het licht worden gehouden (paragraaf 3.3), waarna een verkenning zal plaatsvinden van eerste praktijkervaringen (paragraaf 3.4). Op grond van deze deelasen zullen conclusies worden getrokken over de sterke en zwakke kanten van de corporatistische werkwijze in het tweede spoor (paragraaf 3.5), gevolgd door een bondige slotsom (paragraaf 3.6).

3.2 De agrarische sector: aanpak van verzuim en reïntegratieproblematiek

De Nederlandse agrarische sector is wat betreft omvang van de werkgelegenheid een belangrijke werkgever. In totaal gaat het om zo'n 250.000 personen, waarvan het merendeel als (kleine) zelfstandige of meewerkend gezinslid in een familiebedrijf actief is. Daarnaast zijn er echter ook zo'n 100.000 andere werknemers die regelmatig dan wel onregelmatig in kleine, middelgrote en grote agrarische bedrijven emplooi vinden. Wat betreft de verdeling van de bedrijvigheid naar grootteklasse, is de agrarische sector vergelijkbaar met sectoren als de horeca en de detailhandel en ook met sommige dienstverlenende sectoren (tabel 3.1).

Tabel 3.1: Bedrijvigheid naar grootteklasse in verschillende sectoren (1 januari 2004)

		Grootteklasse werkzame personen			Totaal aantal bedrijven
		<10	10-50	>50	
01	Landbouw en visserij	93,80%	5,80%	0,40%	31.712
02	Industrie	81,60%	13,90%	4,50%	66.441
03	Bouw	89,60%	9,00%	1,50%	95.582
04	Groothandel	90,90%	7,90%	1,20%	109.041
05	Detailhandel	93,50%	6,10%	0,40%	156.397
06	Horeca	94,80%	4,80%	0,40%	51.044
07	Vervoer	87,40%	9,80%	2,80%	46.724
08	Financiën	91,70%	6,10%	2,20%	30.958
09	Adviesdiensten	96,10%	3,40%	0,50%	135.954
10	Facilitaire diensten	93,40%	5,30%	1,30%	98.870
11	Persoonlijke diensten	97,50%	2,10%	0,40%	98.273
12	Algemene diensten	94,80%	4,00%	1,20%	34.011
13	Zakelijk beheer	98,60%	1,20%	0,20%	289.779
14	Overig/geen gegeven	94,50%	4,40%	1,10%	523
Totale bedrijfsleven		93,90%	5,10%	1,00%	1.245.309

Bron: Kamer van koophandel (www.kvk.nl)

De agrarische sector is een sector met veel relatief laaggeschoolde, lichamelijke arbeid. Typische werkzaamheden zijn grondbewerking, poten, plukken, snoeien, sorteren, inpakken, melken, trekken en duwen aan vee, uitmesten van stallen en ook de omgang met allerlei hulpmiddelen en (mechanische) machines (Creemers et al., 2003). Dergelijke werkzaamheden brengen, in combinatie met een toenemende concurrentiedruk in de sector, een zware lichamelijke belasting van het botspierstelsel met zich mee, hetgeen vooral bij wat oudere werknemers tot werkgerelateerde klachten aan het bewegingsapparaat kan leiden, zoals aan de (lage) rug, armen en schouders.

Toch kent de agrarische bedrijvigheid over de gehele linie genomen een wat lagere incidentie van ziekteverzuim en WAO-instroom dan andere sectoren, hetgeen aan diverse factoren wordt toegeschreven, zoals de binding met de werkgever en een sterk ontwikkelde sectorale aanpak.

Hieronder wordt deze agrarische aanpak uiteengezet, waarbij met name vier facetten worden belicht:

- de sectorale regie door de sociale partners;
- de ketenaanpak waarin een beperkt aantal ketenpartners is betrokken;
- de geprotocolleerde behandeling op casusniveau;
- de nadruk op informatieuitwisseling en kennisopbouw.

3.2.1 Sectorale regie door de sociale partners

Van oudsher vertoont de agrarische sector een sterke hang naar collectieve, op corporatistische leest geschoeide arrangementen op het gebied van arbeid. Waar het gaat om arbeidsomstandigheden, ziekte en arbeidsongeschiktheid en de daaraan verbonden risico's, wordt het beleid met name bepaald door twee stichtingen: STIGAS en SAZAS. STIGAS, voluit Stichting Gezondheidszorg Agrarische Sectoren, bundelt activiteiten en initiatieven om werkomstandigheden en veiligheid onder de aandacht te brengen van de werknemers en ondernemers in de agrarische sector. SAZAS, voluit Stichting Aanvullingsfonds ZW- en WAO-uitkeringen Agrarische Sectoren, is een onderlinge waarborgmaatschappij zonder winstoogmerk die voor haar leden de loondoorbetaling en aanvulling bij ziekte en arbeidsongeschiktheid overneemt.

Beide stichtingen zijn opgericht en worden bestuurd door de sociale partners, waaronder LTO-Nederland, CUMELA Nederland (mechanische loonbedrijven), FNV Bondgenoten, CNV BedrijvenBond en diverse andere bonden die in deze sector actief zijn. De beide stichtingen zijn stevig in de sector verankerd, onder meer via CAO-afspraken. SAZAS verenigt ruim 90% van de bedrijven met personeel in de sector (ca. 25.000, met in totaal zo'n 100.000 werknemers) en STIGAS kent zelfs een nog hogere dekkingsgraad, nagenoeg 100%.

Via SAZAS en STIGAS voeren de sociale partners in belangrijke mate de regie over het sectorale beleid rond ziekte en arbeidsongeschiktheid: van preventie, via verzuimbeleid en reïntegratie tot aan de daarbij behorende verzekeringen.

Deze regie komt in de eerste plaats tot uitdrukking in de zogenoemde 'SAZAS-CAO' die in een achttal agrarische sectoren is afgesloten en die bepaalt dat werkgevers in deze sectoren deelnemen in de regeling van SAZAS. Werkgevers kunnen weliswaar ontheffing van deelname aan deze regeling krijgen, maar deze ontheffing is aan voorwaarden gebonden, zoals onder meer het afsluiten van een eigen verzekering. Bovendien krijgen eventuele spijtoptanten te maken met de bepaling dat herintredende werkgevers in de eerste 12 maanden na herintreding een premie volgens de hoogste premieklasse wordt berekend.

Daarnaast spelen in het kader van de regie binnen de sector de arboconvenanten nieuwe stijl een belangrijke rol. In deze arboconvenanten worden, in samenspraak met diverse convenantpartners, op sectoraal niveau middelen gealloceerd voor specifieke beleidsdoelen gericht op verbetering van de arbeidsomstandigheden, verzuimbesteding en de reductie van het beroep op arbeidsongeschiktheidsregelingen. Zo is in het eerste arboconvenant nieuwe stijl, afgesloten op 2 juli 2002, in totaal 9 miljoen euro gereserveerd voor met name het verbeteren van de arbeidsomstandigheden (tezamen gebracht door de sociale partners en de ministeries van SZW en LNV)¹. In een tweede fase uitbreiding op dit eerste convenant, afgesloten op 22 januari 2004, zijn aanvullend middelen beschikbaar gesteld voor vooral de reïntegratie van arbeidsongeschikten vanuit de WAO en WAZ, namelijk € 2.345.000 door de sociale partners en de minister van SZW (tezamen) en vanuit het UWV de bekostiging van 1.500 bemiddelingstrajecten, alsmede een bedrag van € 300.000 voor werkplekaanpassingen².

¹ Arboconvenant Agrarische sectoren: terugdringing fysieke en psychische belasting en vroegtijdige reïntegratie.

² Arboconvenant tweede fase Agrarische sectoren inzake reïntegratie arbeidsongeschikten WAO en WAZ en uitbreiding van het arboconvenant agrarische sectoren d.d. 2 juli 2002.

Ook de ontwikkelingen rond het tweede spoor zijn onder deze sectorale regie gebracht, waarbij wat betreft de echte tweede spoor reïntegratie in de aanvulling op het eerste arboconvenant met name de volgende kwalitatieve doelstellingen zijn geformuleerd:

- te onderzoeken of het inschakelen van een arbeidsdeskundige ten behoeve van het opstellen van een reïntegratieadvies, zodra al twijfel ontstaat over de terugkeermogelijkheden in het eigen werk vroeg in het ziektejaar, leidt tot een snellere reïntegratie, met als resultaat een verlaging van de instroom in de WAO;
- ervaring op te doen met een vernieuwende en gecoördineerde aanpak vanuit de sector voor het reïntegreren van langdurig arbeidsongeschikte werknemers en ondernemers. (Arboconvenant tweede fase, artikel 3)

3.2.2 Ketenaanpak en ketenpartners

De sectorale regie via SAZAS en STIGAS mondt uit in een sterk geïntegreerde aanpak van het sectorale beleid inzake verzuim en arbeidsongeschiktheid, hetgeen binnen de sector wordt aangeduid als 'de ketenaanpak'. Problemen op het onderhavige terrein worden in samenhang gezien en aangepakt. Tweede spoor reïntegratie wordt dan ook niet zozeer beschouwd als een losstaande verantwoordelijkheid van werkgevers, maar als een verantwoordelijkheid die onlosmakelijk is verbonden met voorliggende verantwoordelijkheden op het gebied van arbozorg en verzuimbeleid en bovendien als een verantwoordelijkheid die van directe betekenis kan zijn voor de schadelastreductie op het gebied van loondoorbetaling en pensioenopbouw.³

Vanuit deze optiek zijn door SAZAS en STIGAS diverse organisaties, met specifieke capaciteiten en deskundigheden in de uitvoering betrokken. Deze uitvoeringsorganisaties werken deels onder de naam van STIGAS en SAZAS, deels onder eigen of gecombineerde naam:

- preventie wordt uitgevoerd door het STIGAS-onderdeel van Commit, onder de naam STIGAS;
- verzuimbeleid is uitbesteed aan Commit;
- reïntegratietrajecten worden verzorgd door de bedrijven Salto, Alexander Calder en Fourstar (hierbij geldt een vaste verdeelsleutel: Salto en Alexander Calder krijgen elk 43 procent van de trajecten en het kleinere Fourstar 14 procent).
- de verzekering van de loondoorbetaling bij ziekte wordt gevoerd onder de naam SAZAS, waarbij de administratie is ondergebracht bij Interpolis, een bedrijf dat daarnaast nog andere producten in deze sfeer aanbiedt, zoals een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen.⁴

Deze uitvoerende organisaties worden beschouwd als ketenpartners in de aanpak van de sectorale problematiek. Ze worden geacht intensief met elkaar samen te werken – over de schakels van de keten heen – en dienen daartoe met elkaar de noodzakelijke kennis en informatie uit te wisselen en hechte banden te onderhouden. In dit licht is het ook relevant op te merken dat Commit en Salto volle dochters zijn van Interpolis, een bedrijf dat zelf onderdeel is van de in de sector gewortelde Rabobank Groep.

³ Bij eventuele WAO-intrede wordt de pensioenpremie overgenomen door het pensioenfonds.

Ook dit fonds heeft dus belang bij een werkende persoon.

⁴ Overigens zijn de diverse elementen uit de ketenaanpak sinds 1 januari 2005 ondergebracht onder één nieuwe naam: Colland.

Ook bij andere, wat minder direct betrokken partners zien we deze sectorale behoefte aan verbondenheid en stabiele, meer langdurige relaties. Bijvoorbeeld met Wageningen Universiteit die betrokken is bij allerlei onderzoek op het terrein van preventie en bij de ontwikkeling van sectorspecifieke arbo-hulpmiddelen.

3.2.3 Een geprotocolleerde casusbehandeling

De regie, de ketenaanpak en de betrokkenheid van de diverse ketenpartners uit zich op het uitvoerend niveau in een geprotocolleerde casusbehandeling. Kern van de aanpak bij ziekte en dreigende arbeidsongeschiktheid van individuele werknemers is een gecoördineerde, deskundige en collectief gefinancierde benadering.

De begeleiding start vroeg in het ziekte-traject en zolang geen oplossing is bereikt, hanteert SAZAS een regelmatige screening, waarin een ziektegeval iedere 12 weken wordt doorgenomen door een arbeidsdeskundige die daartoe contact opneemt met het arboteam van Commit, dat bestaat uit een bedrijfsarts, een arboconsulent en een secretaresse. Vragen die bij deze screening aan bod komen zijn: 'Waar staan we nu? Ligt de reïntegratie nog op schema of stagneert het? Zijn de doelstellingen reëel? Zijn de knelpunten – in belastbaarheid en/of belasting – helder en goed in beeld gebracht? Moeten we komen tot een herformulering van de probleemstelling en/of doelstelling en/of aanpak? Welke aanvullende activiteiten dienen ontplooid te worden? Welke externe interventies zijn noodzakelijk en wat is daarvan het effect?'

Blijkt bij de screening onzekerheid te bestaan over de mogelijkheid van terugkeer, dan wordt overgegaan tot een arbeidsdeskundig onderzoek, waarin de functies binnen het bedrijf in kaart worden gebracht en discussie plaatsvindt over de mogelijkheden van aanpassing van het werk en eventuele herplaatsing. In veel gevallen blijkt het dan mogelijk om werknemers onder begeleiding terug te laten keren naar hun oude werkgever, vaak door een combinatie van het eerst (enigszins) lichter maken van het werk (aanpassen van de belasting) en het vervolgens langzaam maar zeker weer opbouwen van de belastbaarheid. Door arbeidsdeskundig onderzoek en het hanteren van de zogenoemde 'arbeidshygiënische strategie' kan verdere uitval uit het arbeidsproces aanzienlijk worden gereduceerd.

Vaak is echter de conclusie van een dergelijk screening-onderzoek dat het tweede spoor dient te worden verkend, waarna in reguliere gevallen, in opdracht van SAZAS, een reïntegratietraject kan worden gestart. Dit traject wordt dan uitbesteed aan een van de drie als ketenpartner optredende reïntegratiebedrijven.

Als uitvloeisel van het tweede fase arboconvenant wordt, in een projectmatige context, bovendien geëxperimenteerd met een vroegtijdige advisering door de inzet van een reïntegratieadviseur, die al tussen week 6 en 9 kan worden ingezet.

3.2.4 Een nadruk op kennisopbouw en informatie-uitwisseling

Een laatste kenmerk van de agrarische sectorale aanpak, dat voortvloeit uit de centrale regie en de ketenaanpak, is de nadruk op kennisopbouw en informatieuitwisseling. Niet alleen in de uitvoering, maar ook op beleidsniveau onderkent men het belang van sectorspecifieke deskundigheid en van betrouwbare informatie, om gericht en planmatig te kunnen handelen en activiteiten op elkaar af te stemmen. Zo worden de in het kader van de gevalsbehandeling vergaarde kennis en informatie en ook de statistieken van de verzekeraar benut om preventieve maatregelen te ontwikkelen, gericht op de bron van het probleem van arbeidsgerelateerde ziekte en arbeidsongeschiktheid en voor verbetering van voorlichting en advies aan de sector.

Deels gaat het daarbij om algemene zaken die eigenlijk sectoronafhankelijk zijn zoals de productie van adviesfolders over het belang van een goede houding, het beperken van duwen en trekkrachten en adviezen ter bevordering van een gezonde levensstijl. Voor een belangrijk deel gaat het echter ook om sectorspecifieke inzichten die duidelijk het resultaat zijn van een indringende kennis van de sector en de daarin heersende arbeidsrisico's. Een recent voorbeeld van deze laatste categorie van maatregelen is de bekostiging van een uitgebreid onderzoek naar de ergonomische eigenschappen van verschillende typen snoeischaars voor de fruit- en boomteelt (Oude Vrielink et al., 2003). Op basis van dit onderzoek worden ondernemers in de sector nu gericht geadviseerd. Een ander voorbeeld is een project gericht op verbetering van de arbeidsomstandigheden in de champignonteelt, waar, zo bleek uit de sectorale verzuimcijfers, sprake was van een relatief hoog ziekteverzuim. In dit project werd onder meer vastgesteld dat het verzuim voor een belangrijk deel werd veroorzaakt door het oogsten in stellingen, waarbij pluksters tot een afstand van 60 à 70 cm ver moesten reiken. Op grond van dit onderzoek wordt champignonkwekers nu geadviseerd de middenstrook van het teeltbed niet langer te benutten.

Het overnemen van dergelijke adviezen door de werkgevers kan vervolgens worden gestimuleerd via subsidies of door voordracht voor de Farbo-regeling.⁵

3.3 Institutionele analyse

Hoe valt deze sterk corporatistische aanpak in de agrarische sector analytisch te duiden? Wat betekent de corporatistische, sectorale aanpak voor de aard van de problematiek, de institutionele inbedding van arrangementen, voor de hulpbronverdeling en de onderlinge afhankelijkheden en voor de uitvoeringsstructuur?

3.3.1 Aard van de problematiek

De sectorale aanpak van het tweede spoor impliceert in praktische zin een concentratie op een specifiek type bedrijvigheid, met daarbinnen veelal sectorspecifieke bedrijven en sector-specifieke functies met dito functie-eisen.

Dit is zeker ook het geval in de onderhavige casus. Enerzijds is hier, zoals gezegd, nog altijd sprake van een vrij sterke concentratie van lichamelijke arbeid en een laag opleidingsniveau. Anderzijds wordt de sector gekenmerkt door veel kleine bedrijven die over het algemeen sterk homogeen zijn wat betreft de aard van de functies en die zich steeds vaker concentreren op één product en één soort werk.

Welbeschouwd, maakt deze sectorale problematiek een sectoraal gerichte aanpak zowel wenselijk als ook lastig. Wat de wenselijkheid betreft geldt voor de agrarische sector dat de meeste werkgevers als gevolg van hun schaalgrootte, baat hebben bij collectieve arrangementen op het terrein van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. Bovendien is het ook duidelijk, dat collectivisering op het niveau van een homogene sector mogelijkheden biedt

voor een op de specifieke sectorale problematiek gerichte aanpak. Wat betreft de specifieke opdracht van het tweede spoor, echter, is duidelijk dat de beperkte sectorinterne variëteit in bedrijvigheid beperkingen kan opleggen in termen van het functieaanbod en de aard van reïntegratieproblematiek. Een sector met een relatief eenzijdig functieaanbod creëert vooral reïntegratiekandidaten met gelijksoortige beperkingen, die voor dat eenzijdige functieaanbod niet langer geschikt zijn. Met name dit laatste punt kan worden beschouwd als een fundamentele zwakte van een te sterke sectorale gerichtheid.

3.3.2 De institutionele inbedding

Zoals hierboven beschreven, wordt op het tweede spoor in de agrarische sector nadrukkelijk voortgebouwd op bestaande institutionele structuren. In de eerste plaats komt dit tot uiting in de keuze voor een *sectorale* aanpak. Hoewel in de wetgeving rond het tweede spoor geenszins besloten ligt dat het tweede spoor een sectorale aangelegenheid is, wordt het onderwerp binnen deze sector toch als dusdanig beschouwd. In de tweede plaats, wordt binnen die sectorale aanpak, als vanzelfsprekend, het beginsel van het bipartiet bestuur, met een gelijkwaardige inbreng van werkgevers- en werknemersorganisaties, in ere gehouden. In de derde plaats is het tweede spoor opgepakt binnen de reeds bestaande sectorale structuur van STIGAS en SAZAS en de daarmee verbonden uitvoeringsorganisaties.

Met het oog op de hierboven geschetste tweede spoor problematiek zien we echter ook dat waar het echt aankomt op de praktijk van de tweede spoor reïntegratie, ketenpartners zijn aangetrokken die over de sectorale grenzen heen opereren: de reïntegratiebedrijven Salto Reïntegratie, Alexander Calder en Fourstar.

3.3.3 Hulpbronnen en onderlinge afhankelijkheden

De sterke institutionele inbedding van het tweede spoor verleent de aanpak in de agrarische sector een zeker momentum en een zekere kracht. Door voort te bouwen op de bestaande structuren, zijn een aantal belangrijke hulpbronnen direct voorhanden. Het bipartiet overleg en de stichtingen SAZAS en STIGAS hebben een zekere status binnen de sector, en dragen bij aan de legitimiteit van beleid en uitvoering; de hoge participatiegraad en het voortbouwen op de collectieve verzekering zorgen er voor dat financiële middelen voorhanden zijn voor de uitbouw van het tweede spoor; de bestaande samenwerkingstructuren waarbij wordt aangesloten, geven direct toegang tot competenties, kennis en informatie die voor een adequate aanpak van het tweede spoor relevant lijken. Men kan op de werkvloer direct beschikken over de inbreng van bedrijfsartsen en arbeidsdeskundigen.

Daarnaast voorzien de met het oog op de specifieke problematiek van het tweede spoor aangetrokken reïntegratiebedrijven – zo mag althans worden verwacht – in een specifieke reïntegratiedeskundigheid en in contacten met werkgevers buiten de sector. Alle noodzakelijke hulpmiddelen lijken daarmee voorhanden om een sectorale aanpak van het tweede spoor tot een succes te maken.

Wel moet worden opgemerkt dat deze goede toegang tot hulpmiddelen sterk afhankelijk is van een centrale voorwaarde, namelijk de hoge participatiegraad in STIGAS en SAZAS. Mocht deze participatiegraad in de toekomst afkalven, dan kan dit de levensvatbaarheid van het sectorale arrangement aantasten.

De afhankelijkheid van een hoge participatie verdient met name de aandacht in het licht van de ruimte die werkgevers tegenwoordig geboden wordt om zich aan dergelijke collectieve arrangementen te onttrekken en de observatie dat het corporatisme, in zijn algemeenheid, onder druk lijkt te staan als gevolg van een proces van risicoselectie waarbij goede

⁵ De wet REA en ook de Farbo-regeling (Fiscale-arbo) fungeren als smeeroelie bij het overreden van werkgevers om mensen over te nemen en bij het aanpassen van werkplekken en aanschaffen van arbo-hulpmiddelen. Vanuit de sector wordt opgemerkt dat de mogelijke afschaffing van de laatstgenoemde regeling een voorbeeld is van hoe binnen de overheid soms langs elkaar heen wordt gewerkt. Terwijl aan de ene kant steeds meer wordt ingezet op het aan het werk houden van mensen, worden aan de andere kant de middelen die dit mogelijk maken bevroren.

risico's als eerste het collectief arrangement verlaten (cf Teulings, Van der Veen en Trommel 1997). Bovendien lijkt de agrarische ketenlogica, waarin onderzoeksinspanningen op het terrein van preventie en arbo-hulpmiddelen, worden bekostigd uit premiebetalingen, kwetsbaar voor free-rider effecten (Olson, 1971). Ook bedrijven die niet participeren in de sectorale arrangementen – bijvoorbeeld omdat ze zich voor loonbetaling goedkoper elders kunnen verzekeren – kunnen blijven profiteren van door de sector bekostigde onderzoeken, zoals op het gebied van snoeischaars.

3.3.4 Uitvoeringsstructuur

Onder de sectorale, corporatistische regie, wordt het voortraject van het tweede spoor gekenmerkt door een sterk geregisseerde uitvoering.

De capaciteiten van de betrokken organisaties worden systematisch benut in een geprotocolleerd proces, met oog voor de afzonderlijke competenties. Er is daarbij sprake van een intensieve informatie-uitwisseling tussen de betrokken functionarissen, terwijl de continue vergaring van kennis en informatie tevens kan worden benut voor een verdere verbetering van de regie.

In deze context wordt weinig overgelaten aan het eigen initiatief van de werkgever en werknemer. Verantwoordelijkheden van de werkgever worden voor een belangrijk deel ingevuld door de betrokken organisaties en hun medewerkers. En, in die gevallen waarin de werkgever (en ook de werknemer) zelf in actie moeten komen, kunnen ze rekenen op duidelijk de professionele aanwijzingen en advisering.

Ook wanneer daadwerkelijk het tweede spoor wordt ingezet en overdracht naar een reïntegratiebedrijf plaatsvindt, is dat voor een belangrijk deel een kwestie van centrale regie.

In de agrarische sector wordt de formele opdracht voor het starten van een reïntegratietraject door SAZAS gegeven en ook is op sectoraal niveau vastgelegd welke reïntegratiebedrijven voor een dergelijke opdracht in aanmerking komen.

Het traject van tweede spoor reïntegratie zelf, bij het reïntegratiebedrijf, lijkt vooralsnog minder in het teken van een sectorale regie te staan. De precieze invulling van het tweede spoor traject is vooral een verantwoordelijkheid van het geselecteerde reïntegratiebedrijf en de betreffende werknemer. De sociale partners laten hier, op dit moment althans, de teugels vieren. Uiteindelijk zullen de reïntegratieresultaten hier het belangrijkste beoordelingscriterium vormen.

3.4 Het functioneren van de sectorale aanpak van het tweede spoor

Om een indruk te krijgen van het functioneren van de agrarische aanpak van het tweede spoor, is informatie vergaard uit drie verschillende bronnen. In de eerste plaats is gesproken met enkele personen die beroepsmatig bij de uitvoering van het beleid in de sector betrokken zijn. In de tweede plaats heeft een beknopte telefonische verkenning plaatsgevonden onder enkele agrarische werkgevers. In de derde plaats is gebruik gemaakt van (voorlopige) beleidsevaluaties, die inmiddels beschikbaar zijn over de recente beleidsmaatregelen in de arboconvenanten en de experimentele, vroegtijdige aanpak van het tweede spoor in het bijzonder. De vergaarde informatie wordt eerst in afzonderlijk paragrafen gepresenteerd, waarna een samenvattende conclusie volgt.

3.4.1 Het functioneren van de agrarische aanpak volgens professioneel betrokkenen

In gesprekken met enkele professioneel betrokkenen, onder meer van LTO Nederland, komt naar voren dat men nog geen definitieve uitspraken kan doen inzake het tweede spoor. Er zijn nog geen echte cijfers te noemen en het is duidelijk dat het terrein nog in ontwikkeling is. Wel wordt toch enige zorg uitgesproken over de vraag of het tweede spoor uiteindelijk voldoende resultaat zal opleveren. Gegeven de mensen waarom het gaat (veelal ouder, laag opgeleid, niet meer in staat tot zwaar lichamelijk werk) en gegeven de aard van de sector (vooral lichamelijk werk, hoge concurrentiedruk), is tweede spoor reïntegratie binnen de sector doorgaans erg moeilijk. Maar ook daarbuiten lijken de kansen van deze werknemers niet erg groot. De arbeidsmarkt is slecht, Nederland kent nauwelijks nog laaggeschoold werk en 'het gaat om mensen met een vlekje', ook al zijn die mensen zelf veelal gemotiveerd. Uiteindelijk zal dan ook moeten worden bezien of de diverse reïntegratiebedrijven, die heel verschillende visies en wijzen van werken hebben, er in slagen hun taak te volbrengen.

Daarnaast worden door de betrokkenen twee belangrijke knelpunten signaleerd in het traject naar uiteindelijke tweede spoor reïntegratie.

Het eerste knelpunt dat ook door de betrokken uitvoeringsinstanties zelf wordt onderkend, is dat veel trajecten, ondanks de versnelde aanpak, toch nog traag verlopen. In het proces van ziekmelding tot uiteindelijke tweede spoor reïntegratie blijkt namelijk op een groot aantal momenten vertraging te kunnen optreden. Dit begint al direct na de ziekmelding, waarbij de begrijpelijke houding is de zaken even te bezien en waarbij meestal pas na enige tijd de mogelijke ernst wordt onderkend. Vervolgens is het dan wachten op het onderzoek en de diagnosestelling in het circuit van de reguliere gezondheidszorg. Een werknemer die ziek is, gaat over het algemeen met die klacht naar de huisarts. Er kunnen dan weken voorbijgaan van bezoeken aan diverse specialisten en verblijf op diverse wachtlijsten voor er daadwerkelijke behandeling plaatsvindt of voor er, ten minste, een diagnose ligt, die door de bedrijfsarts kan worden vertaald in beperkingen en mogelijkheden, waarmee een arbeidsdeskundige iets kan.⁶ Indien dan de diagnose duidelijk is, is het de vraag of het eerste spoor uitkomst kan bieden of dat het echt het tweede spoor zal worden. Ook op dit punt kan vertraging optreden, onder meer omdat het proces van afscheid nemen soms moeilijk en emotioneel is en het even kan duren tot werkgever en werknemer de feiten aanvaarden. Is het dan zover dat men het tweede spoor wil inzetten, dan zal in bepaalde gevallen een interventieverzoek worden ingediend bij SAZAS en een formele goedkeuring worden verworven, alvorens aanmelding bij een reïntegratiebedrijf geschiedt. Een dergelijk reïntegratiebedrijf blijkt dan volgens betrokkenen ook niet altijd even voortvarend. Gesproken wordt over soms onnodig lijkende stappen van hernieuwde intakes en diagnoses, gesprekken en interventies alvorens het tot echte voorstellen tot reïntegratie komt.

6 Door een betrokkene wordt gesteld dat de reguliere gezondheidszorg eenvoudigweg niet is ingericht volgens de logica van het reïntegratiebeleid en dat, hoewel een bedrijfsarts ook zelf initiatieven kan nemen voor nadere onderzoekingen, dit in Nederland zeker geen geaccepteerd gebruik is. De norm is nog steeds dat dient te worden afgewacht wat er in het reguliere circuit tussen huisarts en patiënt gebeurt, ongeacht de tijd die dit kost en dat andere belangen, zoals die van werkgevers en verzekeraars, deze normale gang van zaken niet behoren te doorkruisen.

Voor dan daadwerkelijk tot tweede spoor reïntegratie kan worden gekomen is het soms ook nog nodig dat een formele arbeidsongeschiktheidsstatus wordt verkregen, waarvoor men weer afhankelijk is van het UWV, die naar verluidt nogal eens traag is met het afgeven ervan. Dit is vooral een probleem omdat het zonder zo'n status in de praktijk lastig is om aanpassingen van de werkplek bij de oude werkgever te realiseren. Daarbij komt dat het vrijwel onmogelijk is om een arbeidsongeschikte zonder status bij een nieuwe werkgever onder te brengen. De formele status bepaalt immers in hoge mate de toegang tot subsidies voor de aanpassing van werkplekken en de verdere financiële ziekte- en arbeidsongeschiktheidsrisico's waarmee de nieuwe werkgever te maken krijgt.⁷

Samenvattend: in het traject naar tweede spoor reïntegratie zien we een cumulatie van kleine stapjes, met voor elk stapje enige wachttijd, waarin eigenlijk alle partijen afzonderlijk zijn betrokken. Dit leidt uiteindelijk bij iedereen tot een zekere onvrede. Vooral voor een sector die probeert door een goede regie van de ketenaanpak een integrale en voortvarende aanpak aan te bieden, is dit een serieus probleem.

Het tweede knelpunt dat door de professioneel betrokkenen wordt gesignaleerd is dat de reïntegratieregeling, zoals die nu door SAZAS wordt vergoed, geen zelfstandige status heeft, maar een afgeleide is van de loondoorbetalingsverzekering. De reïntegratieverzoeken worden door SAZAS ook nadrukkelijk in dit (financiële) kader beoordeeld. De toekenning van een reïntegratietraject wordt daarbij niet alleen afhankelijk gesteld van de kwaliteit van het interventieverzoek – dat moet volgens een ingewijde een goed verhaal zijn, liefst met medische termen – maar ook van de winst die een interventie kan opleveren in termen van een reductie van de kosten die gepaard gaan met loondoorbetaling. Er zijn in de praktijk namelijk diverse omstandigheden waarin de kosten van een reïntegratietraject naar alle waarschijnlijkheid hoger zullen zijn dan de te verwachten baten. Dat speelt met name wanneer:

- een werknemer een tijdelijk contract heeft en de periode van loondoorbetaling gelimiteerd is tot het einde van die contractduur;
- het uurloon en/of het aantal gewerkte uren per week relatief laag is en het dus gaat om een relatief laag bedrag;
- het interventieverzoek pas laat wordt gedaan en nog slechts een beperkte periode van loondoorbetaling rest.

In dergelijke gevallen zal een interventieverzoek niet door SAZAS worden gehonoreerd, maar blijft het bij de vergoeding van de loondoorbetaling, hetgeen in het licht van de recente tweede spoor regelgeving, echter wel een probleem oplevert. Immers, volgens deze regelgeving is de ondersteuning door de werkgever bij reïntegratie een zelfstandige verplichting, die onafhankelijk is van een dergelijke pragmatische afweging. Dus, als SAZAS besluit om een traject niet te vergoeden, dan kan de werkgever alsnog zelf voor deze verplichting komen te staan – een kennelijke weeffout in de beschermende SAZAS deken.

⁷ De laat afkomende arbeidsongeschiktheidsstatus is een van de redenen dat men in het tweede fase convenant heeft ingezet op bestaande WAO- en WAZ-gevallen. Van hen is de status al duidelijk en daardoor kan men er direct mee aan de slag.

Volgens de betrokken functionarissen blijkt dat wanneer een dergelijke situatie optreedt, dit doorgaans direct leidt tot vertraging. Vooral omdat nog niet duidelijk is wat een werkgever precies zelf moet doen als hij geen reïntegratiebedrijf kan of wil inhuren en omdat het UWV in alle gevallen achteraf toetst, ontstaat een verlammende onzekerheid.

3.4.2 Het functioneren volgens enkele betrokken werkgevers

Hoewel de hoge dekkingsgraad van SAZAS en STIGAS een zekere tevredenheid met de geboden arrangementen suggereert, wijst een telefonische verkenning onder een achttal wat grotere werkgevers toch ook op een enige gereserveerdheid ten aanzien van de sectorale aanpak.

Een witlofkweker met twintig personeelsleden die bij SAZAS is aangesloten en die momenteel een werknemer via het tweede spoor ziet vertrekken, is tamelijk tevreden. Er zijn redelijk snel resultaten geboekt. In vijf maanden was duidelijk dat de persoon niet in het bedrijf zelf kon reïntegreren en momenteel is in overleg met Commit 'vrijwel zeker' een nieuwe werkgever gevonden. De werknemer is daartoe doorgestuurd naar Salto reïntegratie voor een cursus *Word*. Echter, zo geeft de werkgever aan, Commit gaf goede ondersteuning, maar ze moest er zelf wel vaart achter zetten en ze draagt ook zelf de kosten van de cursus. Een respondent van een groot glastuinbouwbedrijf met 170 medewerkers neemt daarentegen niet deel in STIGAS en SAZAS omdat, zoals hij dat zelf nogal ondiplomatiek formuleert, 'ze waardeloos presteren'.

Ook een (tweede) witlofkweker met 30 medewerkers meldt dat hij niet meedoet. Hij heeft in 30 jaar slechts één keer een dreigend WAO-geval gehad – 'de WAO kwam in beeld en toen was de werknemer ineens beter'. De kweker is nu direct via Interpolis verzekerd: 'deze vergoedt loondoorbetaling en reïntegratiediensten 100%'. Bovendien is hij via Interpolis aangesloten bij Commit. Dit is voor zijn bedrijf 'goedkoper' dan via het lidmaatschap van SAZAS en/of STIGAS.

3.4.3 Het functioneren volgens de voorlopige beleidsevaluaties

Wat betreft het algemeen functioneren van de agrarische aanpak is in het begin van dit hoofdstuk al verwezen naar de wat lager dan gemiddelde verzuimcijfers, in een sector waar dat niet per se hoeft te worden verwacht. Een actieve, sectorale betrokkenheid op het terrein van ziekte en arbeidsongeschiktheid, lijkt dus zijn vruchten af te werpen. Dit is ook de conclusie die getrokken lijkt te kunnen worden uit een rapportage van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over de eerste ervaringen met de convenantenaanpak (SZW 2004). In algemene zin lijken de 1e fase convenanten succesvol in het terugdringen van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. Ook de cijfers over de ontwikkeling in het ziekteverzuim in de agrarische sector wijzen in die richting, in de zin dat deze in het jaar na afsluiting van het eerste arboconvenant meer dan gemiddeld zijn gedaald (tabel 3.2).

Tabel 3.2 Ziekteverzuim in de agrarische sector (exclusief zwangerschapsverlof)

	1999	2000	2001	2002	2003
Nederland	5,4%	5,5%	5,5%	5,4%	4,8%
Agrarische sector	3,9%	4,2%	4,5%	4,0%	2,9%

Bron: www.stigas.nl

Over de resultaten van de specifieke inspanningen in het *tweede* fase convenant zijn nog geen uiteindelijke cijfers beschikbaar. Wel is al duidelijk dat de reïntegratie vanuit de WAO en de WAZ moeilijker verloopt dan gedacht. Het gaat hier voor een groot deel om oudere arbeidsongeschikten (50+) die al langer in de regelingen verblijven (vaak meer dan 5 jaar) en die doorgaans moeilijk zijn te motiveren om achter de geraniums vandaan te komen.

Ook wat betreft het tweede spoor project en de inschakeling van arbeidsdeskundige reïntegratieadviseurs is nog niet duidelijk wat dit uiteindelijk zal opleveren. In een projectrapportage hierover worden de voorlopige ervaringen met 250 gestarte trajecten met vroegtijdig reïntegratieadvies gepresenteerd (Vullings, 2004).

Positief te waarderen inzichten zijn hier dat het project al meer duidelijkheid heeft verschaft over de mogelijkheden tot het vroegtijdig indiceren van het tweede spoor. Dat blijkt veelal tussen drie maanden en een half jaar al te kunnen. Dan is in de meeste gevallen helder of iemand nog terug kan keren of niet en wordt het mogelijk dit ook zakelijk met de betrokkenen te bespreken. Het blijkt dat in 147 van de onderzochte gevallen (59 procent) inderdaad al in een vroeg stadium duidelijk werd dat het tweede spoor moest worden geadviseerd en dat deze vorm van reïntegratie hiermee aanzienlijk kan worden versneld: er wordt niet meer een heel jaar gewacht; sneller dan voorheen wordt naar de problemen gekeken; er wordt een snellere en betere probleemdiagnose verricht op basis waarvan eerder conclusies kunnen worden getrokken, waardoor werkgevers zich eerder bewust worden van hun nieuwe verplichtingen.

Ook positief te waarderen is de kennelijke degelijkheid van de sectorale aanpak in het afdekken van de formele verantwoordelijkheden op het gebied van zorg en reïntegratie. Uit cijfers van het UWV blijkt dat in de agrarische sectoren de minste sancties, in de vorm van een verlengde loondoorbetalingsverplichting worden opgelegd. Waar dat volgens het halfjaarsverslag van het UWV (augustus 2004) in gemiddeld 6.2 procent van getoetste reïntegratieverslagen het geval was, gold dit voor de 250 casussen binnen het agrarische project slechts één keer.

De uiteindelijke opbrengst van de vroegtijdige aanpak – In hoeverre leidt deze aanpak daadwerkelijk tot meer succesvolle en vroegtijdiger tweede spoor reïntegratie? – is echter nog niet scherp in beeld. Uit het onderzoek blijkt dat in de 147 gevallen waarin het tweede spoor is geïndiceerd, uiteindelijk in 111 gevallen daadwerkelijk een tweede spoor traject bij een reïntegratiebureau is ingezet.⁸ Op het moment van meting, 22 augustus 2004, was echter in slechts 3 van die gevallen daadwerkelijk een herplaatsing elders gerealiseerd.

3.4.4 Stand van zaken en ontwikkelingen

De corporatistische aanpak in de agrarische sector ziet er op papier goed uit en oogt doordacht en voortvarend. In algemene zin lijkt de collectieve sectorale aanpak al zijn vruchten af te werpen in termen van reductie van ziekteverzuim en WAO-instroom en in het formeel afdekken van de inspanningsverplichtingen jegens het UWV en bovendien kunnen SAZAS en STIGAS bogen op een hoge participatiegraad, hetgeen een indicatie is voor een zeker draagvlak voor deze benadering.

Over de specifieke prestaties van de aanpak op het terrein van het tweede spoor bestaat echter nog onduidelijkheid en er lijkt reden tot enige zorg. Hoewel het nog veel te vroeg is om een definitief oordeel te vellen: de voorlopige cijfers zijn op dit moment nog niet goed en er bestaat duidelijk twijfel over de kansen op succes in deze sector.

Wat betreft de gesignaleerde traagheid in aanloop naar het tweede spoor is duidelijk dat de corporatistische partners dit probleem al oppikken. Het project met het vroegtijdig reïntegratieadvies is hiervan een voorbeeld. Ook onderzoekt men met de betrokken boeren de mogelijkheden om zelf de reïntegratie sneller ter hand te nemen en ziet men nog enige andere mogelijkheden om langdurig processen in de praktijk te versnellen. Zoals hierboven al naar voren kwam, kan het tweede spoor ook worden opgepakt zonder dat daarbij formeel een reïntegratiebedrijf wordt ingeschakeld. De werkgever zelf kan mogelijkheden zien bij collega's en kan daarbij worden ondersteund door de arbeidsdeskundige van Commit. Het is dan soms mogelijk om relatief onbureaucratisch tot reïntegratie elders te komen. Daarbij blijkt het gebruik van een detachingsconstructie een handige oplossing, waar volgens een betrokkene nog te weinig aan wordt gedacht. Vooral in een periode waarin nog niet helemaal zeker is of een werknemer inderdaad niet meer bij de oude werkgever kan terugkeren of op een formele arbeidsongeschiktheidsstatus wordt gewacht, kunnen werkgevers trachten personeel op detachingsbasis bij collega's onder te brengen. Dat gebeurde onder meer bij een manager met stofallergie die op op deze wijze overging naar een bedrijf waarin geen stofbelasting aanwezig was.

Wat het punt van de onvolledige afdekking van het tweede spoor betreft, merkt de convenantmanager op dat dit probleem niet zozeer voortvloeit uit het corporatistische karakter van deze verzekering. Bij commerciële loondoorbetalingsverzekeringen geldt dezelfde logica en volgens de convenantmanager heeft SAZAS, dat wordt bestuurd door de sociale partners, juist meer oog voor de sociale aspecten en geeft het ten aanzien van reïntegratietrajecten een ruimer mandaat 'dan welke verzekeraar ook'.

Tenslotte benadrukken de geluiden van de benaderde, wat grotere werkgevers onze eerder geuite zorg over de houdbaarheid van het sectorale arrangement in de toekomst. Zoals we in onze verkenning zagen, neigen sommige van deze bedrijven ertoe de collectiviteit te verlaten, bijvoorbeeld omdat ze groot genoeg zijn om op eigen kracht de risico's te dragen en de verantwoordelijkheden op te pakken, of omdat ze op grond van goede historische cijfers goedkoper bij commerciële marktpartijen terecht kunnen, voor praktisch gezien dezelfde producten. Dit laatste stemt vooral ook tot nadenken in het licht van de trend van 'normalisering' en 'industrialisering' die de sector de laatste jaren doormaakt. Er ontstaan meer grootschalige bedrijven, met in sommige gevallen meer dan 500 werknemers en de vraag is of een corporatistische aanpak, die bovenal kleine bedrijven lijkt te baten, ook aantrekkelijk is voor deze grotere bedrijven, die praktisch gezien een wat andere problematiek kennen.

⁸ In de overige 36 gevallen bleek na de tweede spoor indicatie toch nog werkhervatting bij de oude werkgever mogelijk, volgde alsnog instroom in de WAO, of werd het tweede spoor niet doorgezet wegens uit dienst treden.

3.5 Sterkte en zwakte analyse

Bezien we de agrarische aanpak als geheel dan valt te concluderen dat de corporatistische benadering van het tweede spoor duidelijke sterktes en zwaktes kent.

Sterke kanten van de corporatistische, sectorale benadering zijn met name:

1. *Institutionele inbedding.* De corporatistische aanpak, waarin sprake is van sectorale afspraken tussen de sociale partners, rust sterk op gevestigde Nederlandse instituties. Dit verschaft de aanpak legitimiteit en vergemakkelijkt de toegang tot belangrijke hulpbronnen. Sectorale afspraken kunnen op CAO-niveau worden vastgelegd en ook in arboconvenanten, waarmee toegang tot subsidies kan worden verkregen.
2. *Cumulatie van sectorspecifieke kennis en informatie.* Door de collectieve, sectorgewijze aanpak ontstaan mogelijkheden om sectorspecifieke problemen intensief te bestuderen en vervolgens gericht aan te pakken. Hierdoor kan het optreden van ziekte en arbeidsongeschiktheid worden teruggedrongen en daarmee de problematiek van arbeidsreïntegratie, in het eerste dan wel in het tweede spoor, sterk worden verminderd.
3. *Integraal ketenbeheer.* Door tweede spoor reïntegratie te beschouwen als een onderdeel van een grotere keten – van preventie en verzuimbestrjding tot verzekering – ontstaat zicht op het sectorale belang in termen van ‘verzuimbekorting en schadelastbeheersing’ en kunnen ook investeringen tegen elkaar worden afgewogen.
4. *Vaste ketenpartners.* In de samenwerking met vaste ketenpartners kunnen goede afspraken worden gemaakt over de gezamenlijke aanpak van ziekte en arbeidsongeschiktheid.
5. *Waarborging van een deskundige inbreng op uitvoeringsniveau.* Het collectieve arrangement waarborgt dat zelfs binnen de kleinste bedrijven de voorwaarden aanwezig zijn om, in gevallen waarin dat nodig is, direct de noodzakelijke deskundigheid in te zetten, zonder dat de betreffende werkgever direct met (hoge) kosten wordt geconfronteerd.

De belangrijkste zwaktes daarentegen:

1. *Beperkte mogelijkheden tot sectorinterne herplaatsing.* De sterke bundeling van gelijksoortige gevallen en gelijksoortige functies maakt het lastig om werknemers binnen de eigen sector te herplaatsen. Oplossing van dit probleem vereist toch samenwerking met partijen die over de sectorgrenzen heen opereren, zoals in de agrarische sector is onderkend.
2. *Starheid.* De op sectorniveau gemaakte afspraken sluiten niet per se aan op de specifieke problematiek van elk individueel bedrijf en op de wensen en mogelijkheden van elke werkgever en werknemer. Met name voor bedrijven die atypisch zijn voor de sector, kunnen sectorale afspraken verkeerd uitpakken, bijvoorbeeld voor grote bedrijven in een sector gedomineerd door kleine bedrijven.
3. *Decollectivering en risicoselectie.* Mede als gevolg van schaalvergroting en van ontwikkelingen in de verzekeringsmarkt ontstaan voor individuele werkgevers alternatieven voor deelname in het corporatistisch arrangement. Dit kan ertoe leiden dat vooral de goede risico's het systeem gaan verlaten waardoor de sectorale aanpak als geheel wordt ondermijnd.

3.6 Conclusie

In dit hoofdstuk is gekeken naar wijze waarop de verantwoordelijkheid van de tweede spoor reïntegratie is opgepakt binnen een sterk geïnstitutionaliseerde, corporatistisch ingerichte bedrijfssector.

Het is daarbij duidelijk geworden dat de aanpak van het tweede spoor als vanzelfsprekend is ingebed in de al bestaande sectorale structuren op het terrein van arbeidsomstandigheden, verzuimbestrjding en de bestaande collectieve arrangementen in de sfeer van de loondoorbetaling. Deze aanpak heeft duidelijke voordelen. De aanpak van het tweede spoor kan relatief snel ter hand worden genomen en er kan gebruik worden gemaakt van beschikbare hulpmiddelen in termen van organisatie, informatie en sectorspecifieke kennis.

Toch zijn er ook bedenkingen te uiten. Die gelden niet alleen de meer specifieke kritische geluiden in de agrarische sector zelf, maar bovenal de vraag of het inderdaad logisch is om het vraagstuk van tweede spoor reïntegratie op te pakken binnen een tamelijk homogeen collectief. Daarnaast is het de vraag of het corporatistische arrangement in de toekomst bestand zal blijken voor mogelijke effecten van decollectivering en risicoselectie.

4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk bespraken we de agrarische sector als voorbeeld van een collectieve aanpak van de tweede spoor reïntegratie op sectoraal niveau. Afspraken over arbozorg, loon- doorbetaling en reïntegratie, alsmede de verzekering daarvan zijn daar vastgelegd op het niveau van de CAO en in de sectorale arboconvenanten en daarmee staat voor de meeste werkgevers en werknemers in de sector vast wat in welk geval precies gebeurt en welke organisaties daarbij zijn betrokken.

In het merendeel van de Nederlandse bedrijfssectoren is momenteel echter sprake van een veel geringere mate van collectivisering en staan de individuele werkgevers (en hun werknemers) zelf voor de opdracht om invulling te geven aan hun arbo-, loondoorbetalings- en reïntegratieverplichtingen. Zij zullen er – in eerste instantie, althans – zelf voor moeten zorgen dat in gevallen van ziekte en (dreigende) arbeidsongeschiktheid toch een adequate aanpak plaatsvindt en dat ten minste wordt voldaan aan alle wettelijke verplichtingen die de nieuwe wet- en regelgeving met zich meebrengt. Het is echter duidelijk dat de meeste individuele bedrijven dit niet (geheel) zelfstandig zullen willen en/of kunnen. Kleinere, middelgrote, maar ook grotere bedrijven ontbreekt het doorgaans aan de financiële draagkracht en de specifieke kennis en deskundigheid die nodig is voor het geheel op eigen kracht ontwikkelen en onderhouden van een sluitende systematiek op dit terrein. Dit betekent dat dergelijke bedrijven toch ook afhankelijk zijn van anderen en met name van de in hoofdstuk 2 besproken markt van reïntegratiediensten en bijbehorende verzekeringen.

In dit hoofdstuk gaat het om de vraag hoe deze markt, waarop individuele bedrijven dienstverlening kunnen inkopen, in concrete gevallen werkt. De aandacht wordt daarbij gericht op enkele werkgevers die als zelfstandige partij van het geschetste aanbod aan commerciële dienstverlening gebruik maken.

We beginnen daarbij met een zeer grote werkgever, namelijk TPG Post, die ondanks de mogelijkheden voor een bedrijfsinterne aanpak van het tweede spoor, er toch bewust voor heeft gekozen gebruik te maken van een aantal externe reïntegratiebedrijven. Vervolgens kijken we nog naar een aantal kleinere werkgevers, zoals een medische faculteit met ongeveer 540 werknemers, een IT bedrijf met 65 werknemers, een bedrijf gespecialiseerd in kleefstoffen en kunstharsvloeren met 58 werknemers, en diverse andere nog veel kleinere bedrijven, die nadrukkelijker op externe dienstverlening zijn aangewezen.

De ervaringen uit de diverse casussen worden aan het eind van het hoofdstuk samengenomen, om meer algemene conclusies te kunnen trekken over de marktbenadering van het tweede spoor.

4.2 Geloof in de markt: TPG Post

TPG Post is een bedrijf met een lange historie, die terug te voeren is op het ontstaan van de Statenpost in 1752. Tegenwoordig heeft het bedrijf een omzet van 300 miljoen euro na aftrek van de belastingen, en het heeft zo'n 80.000 werknemers in dienst, waarvan er alleen al bij het onderdeel distributie (de postbezorging) 48.000 werkzaam zijn (www.tpg.nl, TPG jaaroverzicht 2003). Het is daarmee de grootste particuliere werkgever van Nederland.

Gezien het aantal werknemers krijgt TPG Post geregeld te maken met verzuim van medewerkers. Het afgelopen jaar kende TPG een gemiddeld verzuim van 4,6 procent, maar er zijn bedrijfsonderdelen waarvoor dit cijfer aanmerkelijk hoger of lager is. Bij een vestiging van de pakketservice is het verzuim bijvoorbeeld maar liefst 18 procent. De instroom in de WAO is de afgelopen jaren afgenomen. In 2001 waren dat er 954, in 2002 ging het om 765 personen en in 2003 om 503 (sociaal jaarverslag 2003:8).

Het merendeel van de klachten bij langdurig verzuim is lichamelijk van aard. Veel functies zijn fysiek belastend, met name het sorteren en bezorgen van post. Het bukken, tillen en lopen kan veel van de werknemers vragen. Dit kan leiden tot lichamelijke klachten waardoor dergelijke werkzaamheden niet meer mogelijk zijn. Bij psychische klachten ligt de oorzaak vaak in de privé sfeer, zo blijkt uit een onderzoek verricht door het rayon Twente. De aard van het werk impliceert dat de mogelijkheden voor terugkeer op de eigen werkplek bij blijvende lichamelijke klachten doorgaans beperkt zijn. Er zijn daarmee ook weinig mogelijkheden voor interne herplaatsing in het traject vóór de tweede spoor reïntegratie. Het middelbare en lage opleidingsniveau van de meeste werknemers bij TPG leidt ertoe dat zij moeilijker te herplaatsen zijn op andere functies.

De personele kosten van arbeidsongeschiktheid en langdurige ziekte zijn dermate hoog, dat er op dit terrein al langer actief beleid wordt gevoerd. Sinds 2001 wordt er actief gestuurd op het terugdringen en voorkomen van verzuim. Daarbij zet TPG sterk in op het eerste spoor en op preventie, maar ook op het gebied van tweede spoor reïntegratie wordt nadrukkelijk beleid gevoerd.

4.2.1 Kenmerken van het bedrijf

TPG staat bekend als een werkgever die goed voor het personeel zorgt en de loyaliteit van werknemers is hoog. Het bedrijf heeft een sterke medezeggenschapcultuur, de invloed van de centrale ondernemingsraad (COR) is groot en er is weinig arbeidsonrust. De eigen CAO van TPG kent aanzienlijke sociale voorzieningen en ondersteuning bij ziekte. Zo zal de werkgever zich inspannen om een werknemer die om medische redenen de eigen taak niet meer kan vervullen, te plaatsen in een andere passende functie binnen TPG en als interne plaatsing niet mogelijk is, zal de werkgever zich inspannen om te komen tot plaatsing buiten TPG (artikel 96, lid 3 CAO TPG). Ook staan er een aantal concrete inspanningsverplichtingen voor de werkgever en ook de werknemer in de CAO. Een gedeeltelijk arbeidsgeschikte werknemer krijgt bij geschiktheid voor een vacature voorrang op andere kandidaten (artikel 96, lid 4g CAO TPG) en er zijn afspraken over financiële ondersteuning, zoals bijvoorbeeld artikel 96, lid 6d uit de CAO:

'De werknemer die in het kader van reïntegratie ander werk accepteert buiten TPG ontvangt ter bevordering van die reïntegratie-inspanning bij beëindiging van de dienstbetrekking een eenmalige uitkering indien de werknemer een lager salaris ontvangt dan het laatst verdiende salaris bij de werkgever'

Door de omvang van TPG is het redelijk goed mogelijk om een inschatting te maken van de omvang van de verzuimproblematiek en is een behoorlijke kennis van wet- en regelgeving aanwezig. Er is bovendien een *bedrijfsintern* herplaatsingsbureau, Job Consult, dat enkele jaren geleden is opgericht in het kader van een grote reorganisatie waarbij veel banen verloren gingen. Job Consult wordt nu ook ingezet bij de herplaatsing van langdurig verzuimende en/of arbeidsgehandicapte werknemers. Toch maakt TPG ook nadrukkelijk gebruik van externe dienstverleners.

In de eerste plaats heeft Personeelszaken raamcontracten afgesloten met drie verschillende arbodiensten, Arbo-Ned, Commit BV en Maetis Arbo. Hiermee is ongeveer drie jaar geleden begonnen, vanuit de behoefte aan meer interne marktwerking. De raamcontracten bevatten een verplicht minimum pakket.⁹ De keuze voor een bepaalde arbodienst bij een bepaald rayon wordt decentraal gemaakt door de rayonmanagers, die het pakket van diensten dat zij van een arbodienst afnemen ook kunnen uitbreiden.

In de tweede plaats heeft Job Consult raamcontracten afgesloten met een zevental reïntegratiebedrijven. De reïntegratiebedrijven zijn: Alexander Calder, Salto Reïntegratie, United Restart, Empower Group, Capability, DHG en Fourstar reïntegratie service BV. In deze raamcontracten is in eerste instantie niet veel meer opgenomen dan de toezegging dat één van de reïntegratiebedrijven zal worden ingeschakeld wanneer er sprake is van externe reïntegratie. Er zijn geen afspraken opgenomen over financiering, rapportages, trajecten, percentage toe te wijzen klanten of iets dergelijks, aldus de manager van Job Consult die betrokken is geweest bij het aangaan van de raamcontracten.

De HR adviseur van het hoofdkantoor geeft aan dat het inschakelen van reïntegratiebedrijven in het tweede spoor voor TPG Post een logische stap is. TPG zelf is in sterke mate naar binnen gericht. Door het type werk is er relatief weinig contact met de 'buitenwereld', dat wil zeggen, met andere bedrijven waarmee mogelijk afspraken zouden kunnen worden gemaakt over bijvoorbeeld het uitwisselen van ervaringen op het gebied van reïntegratie en wellicht het uitwisselen van personeel. 'Een reïntegratiebedrijf heeft de contacten met andere bedrijven om tweede spoor reïntegratie mogelijk te maken'. Bovendien, zo blijkt uit de gesprekken met een manager van Job Consult en een COR lid, kan TPG Post door zijn omvang relatief gunstige raamcontracten met dergelijke bedrijven afsluiten.

Reïntegratiebedrijven willen graag een contract met TPG aangaan en stellen weinig voorwaarden. Ze rekenen waarschijnlijk op flinke aantallen tweede spoor trajecten, gezien de omvang van TPG, aldus de manager van Job Consult.

Er is voor *meerdere* raamcontracten met arbodiensten en *meerdere* raamcontracten met reïntegratiebedrijven gekozen om de verschillende bedrijfsonderdelen een zekere keuzevrijheid te bieden. Bovendien is de gedachte dat dit, via marktwerking, kan leiden tot een betere dienstverlening.

4.2.2 Aanpak reïntegratie en ziekteverzuim

De invoering van de Wet verbetering poortwachter is een duidelijke stimulans geweest om de verzuimmaatregelen te formaliseren. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen het begin van het traject dat vooral intern gericht is, een overgangsbeslissing en het vervolg daarop dat vooral extern gericht is.

Het interne traject: centrale rol leidinggevende

Het uitgangspunt van TPG is om werknemers zoveel mogelijk intern te herplaatsen, eventueel op speciale tijdelijke werkplekken, danwel in een aangepaste werkplek op de oude

⁹ Het pakket verzuimbegeleiding bestaat uit de volgende activiteiten: telefonisch consult, oproep spreekuur bezoek, verzuim-/reïntegratie spreekuur, terugkoppeling bevindingen, opstelling probleemanalyse met advies, bewaking van en check op het Plan van aanpak, vervolgsprekuren, ad hoc signaleringen, arbeidsomstandigheden spreekuur, dedicated arbo-diensteam. Daarnaast is er een verplicht pakket algemene diensten: evaluatie probleemanalyse, bijdrage arbodienst bij WAO-aanvraag, kwartaal rapportage, deelname sociaal medisch team, overleg medezeggenschap, opvragen medisch dossier.

functie te laten terugkeren. Men begint daarom met een intern traject, waarbij de leidinggevende de rol van casemanager heeft. Deze wordt hierbij ondersteund door een arbeidsdeskundige van de arbodienst en een personeelsconsulent, vaak afkomstig van het rayon. TPG vindt de verantwoordelijkheid en betrokkenheid van de leidinggevende erg belangrijk, opdat de werknemer contact houdt met de werkvloer. Dit kan een snellere terugkeer bevorderen, maar het kan ook juist snel duidelijk maken dat terugkeer naar de oude werkplek niet mogelijk is. Managers en leidinggevendenden hebben hier speciale trainingen voor gevolgd. De lijnmanagers zijn verantwoordelijk voor de hoogte van het ziekteverzuim en de kosten daarvan. Dit zorgt ervoor dat managers zich in de meeste gevallen goed bewust zijn van het belang van een gezonde werkomgeving en er wordt veel aandacht besteed aan preventie. Bij langdurig zieken moet de leidinggevende ook zo snel mogelijk na ziekmelding de verwachting van het ziekteproces doorgeven aan het rayon. Hierbij gaat het vooral om de vraag of terugkeer mogelijk is. Het doel is om zo snel mogelijk helder te krijgen wat er gedaan moet worden om iemand weer terug aan het werk te krijgen.

Er vinden periodiek voortgangsgesprekken plaats met het sociaal medisch team (SMT) dat bestaat uit de leidinggevende, teamcoaches, de personeelsadviseur, de bedrijfsarts en eventueel de rayonmanager en een arboverpleegkundige. De rayonmanager zit erbij wanneer de beslissing moet worden genomen of iemand het tweede spoor zal ingaan en er dus formeel tegen de werknemer wordt gezegd dat reïntegratie binnen TPG niet mogelijk is. Overigens is het niet zo dat deze beslissing alleen tijdens het SMT overleg wordt genomen. Wanneer er eerder beslissingen moeten worden genomen gebeurt dat ook. Zo gaf de personeelsadviseur van rayon Twente aan dat zij wekelijks contact heeft met de leidinggevende over de zieken en daar komen dergelijke zaken ook aan de orde. Ook vindt er elke zes weken een overleg plaats tussen de personeelsadviseur en de leidinggevende over de langdurig zieken. Hierbij komen zaken aan de orde als controle van de administratie, mogelijke preventieve maatregelen en beperkte tewerkstelling. De zeswekelijkse gesprekken zijn in rayon Twente ingesteld naar aanleiding van een stijging van het langdurig ziekteverzuim in de laatste jaren. Wanneer een personeelslid onder behandeling van de arbodienst staat, dan krijgen de personeelsadviseurs en leidinggevende daar elke maand een rapportage over.

De overgangsbepaling: afscheid nemen

Wanneer iemand langdurig ziek is en terugkeer naar de oude werkplek waarschijnlijk niet meer mogelijk is, moet de beslissing worden genomen om verder te kijken. In de CAO is opgenomen dat uiterlijk 13 weken ziekte de werknemer moet worden aangemeld bij Job Consult (artikel 96, 4 e). Daar wordt eerst gekeken of herplaatsing binnen een andere vestiging van TPG post mogelijk is, of dat er 'afschied' wordt genomen en gezocht gaat worden naar een andere baan bij een andere werkgever. Voordat deze beslissing wordt genomen, wordt eerst door iemand van buiten TPG Post nagegaan of alle mogelijkheden voor interne herplaatsing zijn onderzocht. Dit wordt doorgaans door de arbodienst gecontroleerd. Momenteel is TPG bezig om medewerkers hiervoor op te leiden, zodat in de toekomst ook deze taak door TPG zelf kan worden uitgevoerd. Het UWV zou in principe ook kunnen worden gevraagd voor deze controle, maar de ervaring is dat het dan weer maanden gaat duren voordat er een knoop wordt doorgemaakt, aldus de HR adviseur van het hoofdkantoor. Snel duidelijkheid is juist erg belangrijk in deze fase.

Het externe traject: centrale rol Job Consult

Wanneer bij voortdurende van het ziekteverzuim de conclusie wordt getrokken dat herplaatsing in de eigen vestiging niet meer mogelijk is, wordt 'afschied genomen'. De leidinggevende is dan niet langer de casemanager. Deze taak wordt overgenomen door een medewerker van Job Consult, die het casemanagement van de tweede spoor reïntegratie op zich neemt. Hierdoor is het voor de werknemer gelijk duidelijk dat er echt naar ander werk wordt gezocht, wat van invloed kan zijn op de motivatie van de werknemer. Wanneer er onduidelijkheid bestaat over de mogelijke terugkeer naar de oude werkplek, kan de werknemer niet echt gemotiveerd zijn om mee te werken bij het zoeken naar ander werk, aldus diverse betrokkenen. Een bijkomend voordeel is dat de casemanager van Job Consult meer gespecialiseerd is in de omgang met tweede spoor reïntegratie en vanuit zijn kennis en ervaring een meer kritische houding richting het reïntegratiebedrijf inneemt, hetgeen vooral van belang wordt geacht in verband met de resultaatgerichtheid. Er moet worden bewaakt dat daadwerkelijke reïntegratie centraal blijft staan en niet een opvolging van deeltrajecten.

Dat TPG Post heeft gekozen voor een voortvarende aanpak van het ziekteverzuim en de reïntegratie van medewerkers blijkt uit de afspraken in de CAO en het geformuleerde ziekteverzuimbeleid. Ook uit een onderzoek, uitgevoerd in opdracht van TPG, door TNO Arbeid – een uitvloeisel van afspraken tussen bedrijfsleiding en de vakorganisaties – blijkt dat TPG het ziekteverzuim goed aanpakt (sociaal jaarverslag 2003). Nadat alle mogelijke kansen voor interne reïntegratie zijn nagegaan, wordt de formele beslissing genomen om een traject van tweede spoor reïntegratie in te zetten.

4.2.3 Functioneren

In lijn met de ontwikkelingen rond de Wet Poortwachter en de verplichte tweede spoor reïntegratie heeft TPG post de inzet om het ziekteverzuim omlaag te brengen en minder mensen in de WAO te laten instromen. Deze beide doelstellingen zijn de afgelopen jaren ook daadwerkelijk bereikt. Het ziekteverzuim is inderdaad gedaald en de WAO instroom is gehalveerd. Dit succes lijkt echter vooral het resultaat van een verbeterde aanpak van het eerste spoor.

In 2003 zijn er in totaal 700 mensen doorverwezen naar Job Consult. Van deze 700 zijn er 315 herplaatst in een functie binnen TPG en verder was in een groot aantal gevallen sprake van ontbinding van de arbeidsovereenkomst door het aanvragen van WAO. Van april 2003 tot april 2004 – de eerste periode waarin met tweede spoor reïntegratie via raamcontracten werd geëxperimenteerd – is uiteindelijk maar in 32 gevallen echt het tweede spoor ingezet door het doorsturen van mensen naar de verschillende reïntegratiebedrijven. Van die 32 is er uiteindelijk slechts één daadwerkelijk gereïntegreerd, waarbij het overigens ging om een half jaar contract en het is niet bekend of deze persoon nog steeds aan het werk is.

De resultaten van het inschakelen van reïntegratiebedrijven bij het tweede spoor zijn in de woorden van een lid van de COR 'diep bedroevend'. Uit een evaluatie van het beleid komen bovendien een aantal knelpunten naar voren, die vooral te maken hebben met de kwaliteit van het interne casemanagement, de traagheid van het interne proces, de gemaakte selectie van reïntegratiebedrijven en met de met hen afgesloten raamcontracten.

Wat betreft de kwaliteit van het interne casemanagement, betreft een eerste punt van zorg de rol van de leidinggevende als casemanager. Hierover zijn onvoldoende duidelijke afspraken gemaakt, waardoor de toevallige persoonlijke inzet bepaalt wat er uiteindelijk van terecht komt. Bovendien is de COR ook geen voorstander van de dubbelrol van de leidinggevende. Wanneer een werknemer een slechte verhouding heeft met de leidinggevende, is het niet prettig wanneer deze laatste vervolgens casemanager wordt. Hoewel de mogelijkheid bestaat om iemand anders als casemanager te laten functioneren, vereist dat wel weer extra handelen.

Uit een workshop georganiseerd voor leidinggevendenden is tevens gebleken dat veel leidinggevendenden het moeilijk vinden om een zieke werknemer mede te delen dat terugkeer naar de oude werkplek niet meer mogelijk is. Hierdoor kan het gebeuren dat iemand bij Job Consult terecht komt, terwijl er intern, binnen de 'eigen' vestiging, ook nog steeds gekeken wordt naar ander werk. Dit schept dan niet alleen verwarring, maar kan ook het streven naar plaatsing elders ondermijnen. Wanneer er nog een kans bestaat dat iemand terug kan naar de oude werkplek, is die persoon veel minder gemotiveerd om actief te zoeken naar een andere werkgever, aldus de gesproken partijen.

Een bijna tegenovergesteld probleem in het interne casemanagement vormt daarentegen de formele communicatie met de zieke werknemer. Die kan soms weer zo hard zijn, dat daardoor alle motivatie om ander werk te zoeken verdwijnt. Een COR lid vertelt: 'Hele drama's hebben zich afgespeeld, bijvoorbeeld wanneer de partner de brief las waarin stond dat er geen mogelijkheid was tot terugkeer binnen de oude vestiging, die zich vervolgens een ongeluk schrok. Zoiets moet echt in een persoonlijk gesprek worden verteld [...] de rollen tussen de verschillende betrokken personen moeten beter worden aangestuurd, om dit soort drama's te voorkomen'.

Uit de evaluatie blijkt dat in de meeste gevallen pas na 33 à 34 weken wordt besloten tot het inschakelen van een reïntegratiebedrijf. Dat is volgens die bedrijven erg laat, hetgeen de mogelijkheden tot succesvolle reïntegratie beperkt.

De late toelevering heeft verschillende oorzaken, zo is uit de evaluatie gebleken. Eén daarvan is de vele schakels in het proces. Zo moet de direct leidinggevende de stap nemen om de werknemer over te dragen aan Job Consult en uit het voorgaande is gebleken dat dit niet altijd soepel verloopt. Vervolgens komt iemand bij Job Consult, waar een analyse wordt uitgevoerd naar de mogelijkheden, welke ondersteuningsbehoefte is er, en wat is er nog mogelijk binnen TPG Nederland. Verder is het ook zo dat iemand nog onder controle staat van de arboarts en het komt nog al eens voor dat deze de werknemer nog niet 'los wil laten'. De arboarts kan het te vroeg vinden voor reïntegratie, waardoor iemand nog niet doorgestuurd kan worden, dan wel minder gemotiveerd is om mee te werken aan reïntegratie. Tenslotte is het ook zo dat Job Consult een aparte rol vervult in de constructie. Job Consult is zelf ook een soort van outplacement bureau dat werknemers aan ander werk kan helpen. Een COR lid spreekt in dit verband van een dubbelrol, hetgeen door Job Consult zelf wordt bevestigd: ook zij kan de rol van extern reïntegratiebedrijf vervullen.

Een recent voorbeeld hiervan is een werkneemster bij de postbezorging in rayon Twente. Zij kon door lichamelijke klachten haar oude werk niet meer doen en werd daarom tijdelijk ingezet als administratief medewerker. Dit beviel zo goed, dat ze niet meer terug wilde naar haar oude werkplek en is gaan solliciteren naar een andere baan. Hierbij heeft Job Consult haar ondersteund met een sollicitatietraining. Het inschakelen van een reïntegratiebedrijf bleek niet meer nodig.

Vanuit Job Consult en ook door de COR wordt gesteld dat, achteraf gezien, TPG niet de juiste reïntegratiebedrijven heeft gecontracteerd. De betrokken bedrijven bleken niet in staat te voorzien in daadwerkelijke reïntegratie, hetgeen wordt geweten aan een gebrek aan netwerk, te weinig inzet en een te grote focus op geld. De beide partijen, die zelf betrokken zijn geweest bij het aangaan van de raamcontracten, concluderen los van elkaar dat ze zijn gevallen voor de hoge scores op de UWV lijsten, de indrukwekkende netwerken van de reïntegratiebedrijven en de mooie praatjes. 'Je dacht het neusje van de zalm te hebben, gezien de hoge scores en lijsten van bedrijven waar ze contact mee hadden, maar achteraf bleek dit niet zo te zijn'. De specifieke kenmerken van de werknemers, zoals bepaalde fysieke klachten, het type werk, het opleidingsniveau en specifieke werktijden ('s nachts bijvoorbeeld), zorgen er blijkbaar voor dat deze reïntegratiebedrijven weinig voor deze werknemers kunnen betekenen.

Tenslotte wordt wat betreft de beperkte invulling van de raamcontracten gesteld dat er geen goede afspraken zijn gemaakt over de werkwijze, controle van de activiteiten, rapportages en dergelijke. 'Wat er precies gebeurde bij de reïntegratiebedrijven, dat was een black box', aldus de manager van Job Consult.

Inmiddels hebben deze ervaringen geleid tot een andere wijze van selecteren van de reïntegratiebedrijven. Het worden er voor de volgende periode waarschijnlijk drie. Bovendien zijn er key performance indicatoren opgesteld, waarin termijnen en prestaties worden vastgesteld. Daar worden de reïntegratiebedrijven in de toekomst op gecontroleerd. Tenslotte komt het personeel van de drie reïntegratiebedrijven 'in huis' te zitten, binnen de vestigingen van Job Consult, opdat er meer controle op de dienstverlening kan plaatsvinden.

4.3 Inschakelen van de markt door andere werkgevers

Hoewel kleinere bedrijven over het algemeen minder te maken hebben met ziekteverzuim dan grote werkgevers (TNO Arbeid, 2003), is ook voor hen tweede spoor reïntegratie een plicht die aan de orde kan komen. Het is dan van belang de juiste maatregelen te nemen om instroom in de WAO te voorkomen. Hoe gaat dat bij dergelijke kleine bedrijven in z'n werk?

Om op deze vraag een antwoord te krijgen is een telefonische verkenning uitgevoerd onder vierentwintig werkgevers die aanzienlijk kleiner zijn dan TPG: vier vrij grote, met meer dan 500 werknemers, vier tussen de 150 en 500 werknemers en 16 met minder dan 150 werknemers.

Hieronder worden eerst enkele resultaten van deze enquête gepresenteerd, waarna we drie bedrijven die daadwerkelijk met het tweede spoor te maken hebben gehad, nog wat nader onder de loep nemen. Het wordt daarbij duidelijk dat bij de kleinere bedrijven sprake is van een wat andere problematiek dan bij TPG post, met andere kansen en risico's.

4.3.1 Een verkenning onder vierentwintig kleinere werkgevers

In de korte telefonische enquête onder vierentwintig tamelijk willekeurig geselecteerde bedrijven zijn aan werkgevers vragen gesteld over de kennis van de tweede spoor verplichtingen, de maatregelen die getroffen zijn en over eventuele ervaringen en meningen.

Alle ondervraagde bedrijven zijn naar hun eigen idee goed op de hoogte van de nieuwe wetgeving. Ze krijgen informatie via vakbladen, kranten, de arbodiensten en de branche. Ook het UWV en de accountant spelen een rol bij het informeren over wettelijke maatregelen en verplichtingen op het gebied van ziekteverzuim. Wanneer echter wordt doorgevraagd over specifieke wetgeving, zoals de inspanningsverplichting voor het tweede spoor, dan blijkt dat dit bij een aantal werkgevers toch niet geheel bekend is.

De werkgevers blijken in de praktijk vooral te vertrouwen op de arbodienst, waarbij zij allen (verplicht) zijn aangesloten. De arbodienst is betrokken bij preventieactiviteiten en speelt een ondersteunende rol bij de begeleiding.

Vijf van de 24 bedrijven hebben daarnaast een verzekering afgesloten met betrekking tot ziekteverzuim, waarbij het vooral gaat om de loondoorbetaling en in twee gevallen ook om een reïntegratie verzekering. In vier gevallen is onbekend of er een verzekering is. Een reden die enkele malen werd aangevoerd voor het niet afsluiten van een verzekering is de hoogte van de kosten.

De meningen over de nieuwe wetgeving zijn verdeeld. Die lopen uiteen van 'heel goed, eindelijk gedeelde verantwoordelijkheid voor werkgevers en werknemers', tot 'schandalig, alle lasten die de overheid ziet, worden op de schouders van de werkgever geschoven'.

Daarnaast zijn er opmerkingen over meer specifieke zaken. Het is bijvoorbeeld wel zuur als een werkgever die een sterk preventief beleid voert, toch moet opdraaien voor de reïntegratie van een werknemer die een zwaar skiongeluk heeft gekregen. Ook worden opmerkingen gemaakt over de administratieve werklast die de wet Poortwachter met zich meebrengt: 'Hoe moet ik dat in hemelsnaam doen? Als kleine werkgever heb ik al meerdere functies tegelijk, waar moet ik de tijd vandaan halen voor casemanagement, dossieropbouw en zo meer?'. Deze laatste opmerking komt van een werkgever met zes personeelsleden, die in korte tijd twee langdurig zieken had. Hij moest niet alleen het werk van de uitgevallen werknemers opvangen, maar kreeg daar bovenop ook nog de verplichtingen in de ziekteverzuimbegeleiding.

Gemiddeld genomen hebben de meeste werkgevers wel een enkele keer per jaar te maken met langdurig ziekteverzuim, maar dit heeft in de meeste gevallen niet geleid tot echte tweede spoor reïntegratie. Bij de vier werkgevers waar dat wel het geval was, is uiteindelijk een reïntegratiebedrijf ingeschakeld. Met drie van deze werkgevers hebben gesprekken plaatsgevonden ter nadere informatievergaring, waarvan hieronder verslag wordt gedaan.

4.3.2 Drie bedrijven en hun ervaringen met het tweede spoor

De drie bedrijven die recente ervaring hebben met het tweede spoor en hier nader worden verkend, zijn:

- Een faculteit van een universiteit in het westen van het land – die anoniem wenst te blijven en daarom wordt aangeduid als faculteit A – met ruim vijfhonderd medewerkers, waarvan het merendeel hoog is opgeleid (HBO- of academisch niveau);
- Siennax, een dienstverlenend IT-bedrijf met 65 medewerkers, vooral op HBO niveau;
- Unipro, een leverancier van kleefstoffen en kunsthars vloerproducten, met 58 medewerkers, waarvan de meeste een MBO achtergrond hebben.

Faculteit A valt onder de CAO Nederlandse universiteiten. Deze CAO kent geen nadere artikelen op het gebied van ziekteverzuim of arbeidsongeschiktheid. De faculteit heeft een interne arbodienst. In 2003 was het ziekteverzuim bij de faculteit 4,5 procent. Langdurig verzuim komt niet vaak voor, zo'n 10 gevallen per jaar, waarbij de meeste intern herplaatst kunnen worden door het aanpassen van de werkplek, dan wel de functie. De aard van de klachten bij ziekteverzuim is verschillend, daar is geen eenduidige trend in te geven. Wel is het meerderdeel van de klachten fysiek.

Faculteit A kent een uitgebreid verzuimprotocol waarin de regels en termijnen uit de Wet verbetering Poortwachter zijn opgenomen. In dit verzuimprotocol staat nauwkeurig vastgelegd wat de taken en verantwoordelijkheden zijn van de leidinggevende, de personeelsadviseur, de werknemer en de bedrijfsarts of de arbodienst. De leidinggevende heeft een actieve rol. Hij is verantwoordelijk voor de registratie van de verzuimmelding en ziet erop toe dat er wordt gestart met het aanleggen van een reïntegratiedossier. Daarbij wordt hij op de hoogte gehouden en geadviseerd door de arbodienst en ondersteund door de P&O-afdeling die bestaat uit 5 personen. Er vindt periodiek sociaal-medisch overleg plaats tussen de bedrijfsarts, het hoofd van de faculteit en de personeelsadviseur. Bij dit overleg brengt de bedrijfsarts een advies uit over individuele gevallen van ziekteverzuim, werkgerelateerde gezondheidsproblemen en gevallen van frequent kort- en langdurig verzuim.

In het ziekteverzuimprotocol staat niets opgenomen over eventuele maatregelen bij externe reïntegratie. Zo staat niet vast wanneer precies een reïntegratiebedrijf wordt ingeschakeld en welk reïntegratiebedrijf dat dan zou moeten zijn. De P&O adviseur geeft aan dat dit afhankelijk is van de probleemanalyse, de voortgang, de interne mogelijkheden en het toekomstperspectief van de werknemer. Wanneer iemand in aanmerking komt voor het tweede spoor, wordt gekeken welk bedrijf het best ingeschakeld kan worden. Vaak wordt dan een bedrijf van de universiteit zelf ingeschakeld, maar dit is niet verplicht. Bij het inschakelen van zo'n bedrijf wordt geen gebruik gemaakt van prestatiecontracten. De reïntegratiebedrijven worden betaald op basis van de uitgevoerde verrichtingen, ook als dit niet in daadwerkelijke reïntegratie resulteert.

Het afgelopen jaar is het vier keer voorgekomen dat er een reïntegratiebedrijf is ingeschakeld. Van die vier gevallen is het uiteindelijk maar één keer gelukt om een andere werkgever te vinden. Het traject dat daartoe leidde, verliep overigens verre van vlekkeloos. Het ging om een medewerkster die vaak ziek was en last had van psychische, deels werkgerelateerde problemen. Na een maand of zes, zeven werd een reïntegratiebedrijf ingeschakeld. De bedrijfsarts die de medewerkster onder behandeling had, ging zich daar echter ook mee bemoeien, waardoor het reïntegratiebedrijf behoorlijk geïrriteerd raakte. Er was duidelijk geen goede taakverdeling afgesproken. Uiteindelijk stond dit conflict de reïntegratie niet in de weg. Na acht maanden vond de vrouw een baan bij een ziekenhuis in een door haar gewenste functie.

Een ander voorbeeld betrof een medewerker met 25 dienstjaren die last kreeg van zijn schouder. Na zo'n acht maanden is via een reïntegratiebedrijf gezocht naar een andere functie. Uiteindelijk was er een functie bij een hogeschool als practicumbegeleider, maar dat is door geldgebrek bij die school niet doorgedaan. Vervolgens is er weer intern gezocht. De medewerker werkt nu als surveillant bij verschillende practica in de universiteit zelf.

Siennax valt niet onder een bepaalde CAO, die is er nog niet. Wel is er een branche organisatie, Fenit. Het gemiddelde ziekteverzuim bij Siennax is 4%. De oorzaken van langdurig ziekteverzuim zijn wisselend, soms lichamelijk, soms geestelijk.

Siennax heeft de arbodienstverlening uitbesteed aan Achmea en volgt het verzuimprotocol van deze organisatie. Verder zijn er intern weinig afspraken schriftelijk vastgelegd. De laatste jaren is er door de wijzigingen in de wetgeving wel meer aandacht gekomen voor ziekteverzuim, maar het betreft hier vooral mondelinge afspraken. Het is afhankelijk van de leidinggevende hoe hiermee om wordt gegaan. De leidinggevende houdt in principe de vinger aan de pols en grijpt in wanneer dat nodig lijkt, maar dat is sterk afhankelijk van de persoon, aldus de P&O adviseur van Siennax.

Het afgelopen jaar hebben zich drie gevallen van langdurig ziekteverzuim voorgedaan waarbij in twee gevallen is overgegaan tot tweede spoor reïntegratie. De inschakeling van het reïntegratiebureau is in beide gevallen pas na een jaar aan de orde gekomen. Tot die tijd was er nog sprake van medische behandeling, en werd gekeken naar de mogelijkheden om weer terug te keren naar de oude werkplek.

Siennax heeft geen vaste contacten met bepaalde reïntegratiebedrijven. In het ene geval is inmiddels, op voordracht van de werknemer zelf, het reïntegratiebureau Kans ingeschakeld. Dit bureau was hem geadviseerd door de CNV. In het andere geval wordt nog gezocht naar een geschikt reïntegratiebureau, aansluitend bij de individuele behoeften van de werknemer.

De P&O adviseur vertelt over de medewerker die naar Kans is gegaan. Dit betrof een geval van burnout. Na diverse contacten tussen werknemer, werkgever en arbodienst is na ongeveer een jaar besloten om een reïntegratiebedrijf in te schakelen voor tweede spoor reïntegratie. De medewerker heeft vervolgens acht maanden een traject doorlopen. Na elke fase vond facturering plaats en werd aan de hand van de rapportage bekeken of het zin had om door te gaan met de begeleiding. De medewerker zat uiteindelijk in fase drie en toen is besloten om de arbeidsovereenkomst te beëindigen. Dit is in overleg gedaan, maar het traject van het reïntegratiebedrijf was nog niet afgerond. Inmiddels is wel bekend dat de ex-medewerker elders een baan heeft gevonden.

Unipro volgt de CAO van de rubber- en kunststofindustrie, waarin geen aanvullende afspraken zijn opgenomen over ziekteverzuimbeleid en tweede spoor reïntegratie. Daarnaast is het bedrijf lid van de brancheorganisatie Vereniging Nederlandse Lijmfabrikanten, maar ook deze organisatie laat op het terrein van ziekteverzuimbeleid weinig van zich horen.

In 2004 was het ziekteverzuim bij Unipro 3,6 procent en de aard van de klachten bij langdurig verzuim was voornamelijk fysiek. De arbodienst waarmee wordt samengewerkt is Arbo Unie en het protocol van deze arbodienst wordt gevolgd bij ziekte. De afgelopen jaren is er bij langdurige uitval ook gebruik gemaakt van andere dienstverlenende bedrijven. Zo is TopCare ingeschakeld voor een werknemer met nekklachten, en bij Assist hebben drie medewerkers met fysieke klachten specifieke conditie- en spiertraining gevolgd. Dit heeft geleid tot een afname van de klachten en de samenwerking verloopt naar tevredenheid. Voor de samenwerking met deze bedrijven is een contract opgesteld waarin de doelstelling en de methode van de behandeling zijn bepaald.

Tot nu toe is het slechts één keer nodig geweest een reïntegratiebedrijf in te schakelen voor een tweede spoor traject. Dit heeft tot een succesvolle reïntegratie geleid. De KMA-manager vertelt:

‘Deze werknemer had fysieke klachten en heeft eerst een training bij Assist gevolgd. Daarnaast werd gelijktijdig geprobeerd om op therapeutische basis weer aan het werk te gaan. De functie van expeditie medewerker was echter toch fysiek te zwaar en binnen Unipro was ook geen geschikte andere functie. Na een half jaar is toen Argonaut ingeschakeld om haar te begeleiden naar ander werk, door middel van sollicitatie trainingen en het aanreiken van vacatures. Na weer een half jaar heeft ze toen een baan gevonden voor 90% op een zorgboerderij.’

De personeelsadviseur geeft aan dat naast de specifieke sollicitatietraining, het reïntegratiebedrijf eerst heeft geholpen bij het accepteren dat ze haar werk niet meer kon doen en het accepteren van de situatie.

Ook uit de andere cases is gebleken dat het accepteren van de situatie een belangrijke factor is voor succesvolle reïntegratie. Dit geldt zowel voor de kleinere werkgevers als voor een grote werkgever als TPG. Uit de bovenstaande beschrijvingen kan worden afgeleid dat er bij kleinere bedrijven vaak een ad hoc tweede spoor beleid tot stand komt. Kleinere werkgevers hebben slechts incidenteel te maken met gevallen waarin tweede spoor reïntegratie speelt en ze zullen er dan ook niet snel toe komen op dit punt een bedrijfsbeleid te ontwikkelen. Wat verder opvalt is de sterke inzet op preventie en begeleiding van zieken, hier wordt bij de nader bekeken bedrijven veel aandacht aan besteed.

4.4 Nadere analyse van de marktbenadering

Voor een beter begrip van de werking van het inschakelen van de markt kan, voortbouwend op de inzichten uit de voorgaande paragrafen, deze aanpak door werkgevers analytisch worden beschouwd. Zoals is aangegeven in hoofdstuk 2, wordt hiertoe gekeken naar de aard van de problematiek, de institutionele inbedding van de gekozen aanpak, de hulpbronnen en de onderlinge afhankelijkheden en de uitvoeringsstructuur.

4.4.1 Aard van de problematiek

De aard en omvang van de problematiek verschilt natuurlijk per werkgever. In het ene bedrijf gaat het om hoger opgeleide werknemers, in het andere juist om lager opgeleiden. Soms gaat het vooral om fysieke klachten die samenhangen met een hoge fysieke belasting of met repeterend werk, in andere gevallen gaat het meer om psychische problemen, zoals een burnout. Ook zijn de bedrijven niet altijd even homogeen, waardoor de mogelijkheden tot interne herplaatsing kunnen variëren. Dergelijke factoren zijn allemaal van invloed op de tweede spoor problematiek en de mogelijke oplossingen die in individuele gevallen kunnen worden gevonden.

In de vergelijking van TPG met de andere casussen blijkt de omvang van het bedrijf echter ook een wezenlijke factor die de aard van de problematiek drastisch beïnvloed. Binnen TPG komt langdurig verzuim en het vraagstuk van reïntegratie zo vaak voor, dat dit duidelijk een onderwerp is van intern bedrijfsbeleid. Arbeidsreïntegratie via het eerste en het tweede spoor is een onderwerp waarover wordt nagedacht onafhankelijk van de concrete gevallen die zich op enig moment voordoen. Ten behoeve van een goede aanpak wordt expertise ontwikkeld, er worden structureel middelen gereserveerd en er is sprake van vaste procedures. Reïntegratiebeleid is een onderdeel van het bedrijfsbeleid, en in het geval van TPG houdt dit bedrijfsbeleid onder meer in dat bij het tweede spoor gebruik wordt gemaakt van reïntegratiebedrijven waarmee raamcontracten zijn afgesloten. Met dit beleid kunnen

vervolgens ervaringen worden opgedaan, die aanleiding kunnen zijn om het beleid op punten aan te passen of desnoods in z'n geheel te herzien.

Bij kleinere werkgevers zien we dat wat dit betreft de problematiek geheel anders van aard is. Tweede spoor reïntegratie is iets dat weinig tot sporadisch voorkomt, het is een onderwerp waarover de werkgever vaak wel iets weet, maar van echte, structurele expertise-opbouw en reservering van middelen is geen sprake. Tweede spoor reïntegratie is een ad hoc probleem waar, wanneer het zich voordoet, oplossingen voor moeten worden gevonden. Wanneer kleinere werkgevers te maken krijgen met een zieke werknemer die niet intern herplaatst kan worden, en instroom in de WAO of ontbinding van het contract geen optie is, gaan ze in eerste instantie in hun omgeving te rade over wat er moet gebeuren, met name bij de arbodienst en bij de branche. Per geval wordt dan bepaald of een reïntegratiebedrijf moet worden ingeschakeld en welk reïntegratiebedrijf dat dan wordt lijkt vooral een kwestie van toeval.

4.4.2 Institutionele context

Ook de institutionele context waarbinnen de bedrijven tot hun marktgerichte oplossing komen verschilt aanzienlijk.

TPG Post is wat dit betreft een uitzonderlijk bedrijf. Het is van oudsher een publiek bedrijf en maakt geen deel uit van een grootschalige sector met meerdere partijen. TPG Post is de sector. Het bedrijf kent een eigen CAO en een sterke medezeggenschapcultuur. Het is daarvoor voor TPG Post relatief eenvoudig om tot een eigen ziekteverzuim- en reïntegratiebeleid te komen. De onderhandelingen bij het inschakelen van de markt met reïntegratiebedrijven kunnen vanuit één partij worden gevoerd. De cultuur van TPG Post impliceert dat werknemers betrokken zijn bij de totstandkoming van het beleid en dit zorgt voor brede steun voor het beleid. Het neerleggen van meer verantwoordelijkheden bij de werkgevers heeft voor TPG Post niet tot drastische veranderingen in het beleid geleid.

Voor de andere, kleinere bedrijven is de institutionele context duidelijk anders. Hier is geen sprake van gestolde oplossingsrichtingen inzake het tweede spoor. In de sectorale CAO's is het onderwerp nog nauwelijks opgepakt en ook de brancheorganisaties geven vaak geen duidelijke richting aan. Dit betekent dat veel bedrijven er grotendeels alleen voor staan en zelfstandig naar een oplossing moeten zoeken. De markt van verzekeringen en reïntegratiediensten blijkt dan een voor de hand liggende oplossing die goed aansluit op de huidige institutionele ontwikkelingen in het Nederlandse sociale zekerheidsbeleid.

4.4.3 Hulpbronnen en onderlinge afhankelijkheden

Bij de beschouwing van de markt van tweede spoor reïntegratie staat de wederzijdse afhankelijkheid tussen werkgevers enerzijds en reïntegratiebedrijven anderzijds centraal.

Werkgevers zijn hierbij tot op zekere hoogte afhankelijk van de diensten van reïntegratiebedrijven die beschikken over relevante deskundigheid, contacten en, niet onbelangrijk, een legitimerend vermogen. Uit verschillende gesprekken komt namelijk naar voren dat wanneer een werkgever een reïntegratiebedrijf in de arm neemt, dit door het UWV wordt geaccepteerd als een voldoende inspanning van de werkgever in het tweede spoor, waarmee de werkgever dus gevrijwaard lijkt van eventuele sancties. De reïntegratiebedrijven zijn op hun beurt natuurlijk afhankelijk van opdrachtgevers, en zeker sinds het ontstaan van het tweede spoor, zijn de werkgevers hierin een belangrijke partij.

Voor beide marktpartijen geldt echter dat er een ruim aanbod is. De werkgevers kunnen voor de reïntegratiediensten terecht bij een veelheid aan bedrijven en de reïntegratiebedrijven kunnen hun diensten in beginsel aan elke werkgever aanbieden en kunnen daarnaast nog opdrachten verwerven bij gemeenten, het UWV en individuele reïntegratieopdrachten. Van echt asymmetrische afhankelijkheid (cf Pfeffer en Salancik 1978), is dan ook geen sprake.

Wel is duidelijk dat in de verhoudingen de bedrijfsomvang, zowel van de werkgever als van het reïntegratiebedrijf natuurlijk enige betekenis heeft. Voor een reïntegratiebedrijf is TPG een dikke vis, waarmee men kan pronken en een klant die men niet graag zal kwijtraken. Dit geeft TPG een zekere onderhandelingsmacht. Andersom kan een kleine werkgever die één werknemer bij een groot reïntegratiebedrijf onderbrengt waarschijnlijk niet veel meer doen dan de standaard voorwaarden accepteren.

Hoewel we ook bij TPG zien dat informatieasymmetrie kan leiden tot een verkeerde selectie van reïntegratiebedrijven (cf Williamson, 1985), heeft zo'n groot bedrijf toch betere mogelijkheden om door een eigen casemanagement inhoudelijke expertise te ontwikkelen en de werkzaamheden van de reïntegratiebedrijven kritisch te volgen. Bovendien kan van de cumulatie van ervaringen worden geleerd, waardoor verkeerde keuzen in de toekomst kunnen worden voorkomen en contracten kunnen worden verbeterd.

Overigens moet worden opgemerkt dat ook in tegenover gestelde richting zekere risico's bestaan omdat reïntegratiebedrijven weinig zicht zullen hebben op de processen die uiteindelijk leiden tot het aanbod van personen voor reïntegratietrajecten. Duidelijk is dat de meeste bedrijven pas naar een reïntegratiebedrijf stappen als ze er zelf niet meer uitkomen en dat het daarbij vooral zal gaan om mensen die moeilijker reïntegreerbaar zijn.

4.4.4 Uitvoeringsstructuur

Het inschakelen van externe reïntegratiebedrijven leidt in de onderzochte gevallen tot een gesplitste uitvoeringsstructuur. Eerst is sprake van een intern traject waarin wordt bekeken hoe de medewerker zich ontwikkelt en welke interne mogelijkheden er zijn. In tweede instantie, als het eerste niet blijkt te lukken, volgt inschakeling van het reïntegratiebedrijf.

We zien dat bij TPG Post met de COR zowel voor het interne traject, het externe traject als de overgang daartussen, formele afspraken zijn gemaakt en dat er hierdoor draagvlak bestaat en er een grote mate van duidelijkheid is over wat wanneer behoort te gebeuren en op welke wijze. Dat daarbij niet alles verloopt zoals voorzien en dat de resultaten teleurstellen, kan reden zijn om afspraken in de toekomst te verbeteren. Leren is duidelijk mogelijk.

De uitvoeringsstructuur bij het inschakelen van de markt door kleinere bedrijven kenmerkt zich door een ad hoc aanpak. De onvoorspelbaarheid van daadwerkelijke gevallen van langdurig verzuim hebben de meeste kleinere bedrijven doen besluiten om geen beleid met betrekking tot reïntegratie vast te leggen. Wanneer een geval zich voordoet worden de beslissingen genomen. De meeste werkgevers zetten in op snelle reïntegratie van werknemers op de oude werkplek, al dan niet met aanpassingen. De arbodienst speelt hierbij vaak een belangrijke rol. Bij het inschakelen van een reïntegratiebedrijf blijkt de keuze voor het bedrijf redelijk willekeurig te worden gemaakt

4.5 Sterkte en zwakte analyse

In de casus van TPG Post zijn al met al diverse factoren te onderscheiden die een goed gebruik van de reïntegratiemarkt bevorderen dan wel belemmeren. Dit tezamen met de beschrijving van het inschakelen van de markt door enkele andere werkgevers leidt tot een aantal duidelijke sterktes en zwaktes bij deze aanpak door werkgevers.

Belangendivergentie en Informatieasymmetrie

In elke opdrachtgever-opdrachtnemer relatie bestaat tot op zekere hoogte belangendivergentie. In het geval van inschakeling van reïntegratiebedrijven door werkgevers wordt regelmatig opgemerkt dat waar werkgevers vooral belang hebben bij een snelle reïntegratie van hun werknemers, reïntegratiebedrijven doorgaans een vergoedingssystematiek hanteren – vaste tarieven voor deelverrichtingen en deelfasen – die hen belang geeft bij langdurige trajecten met liefst zoveel mogelijk producten. Dit zou een reïntegratiebedrijf kunnen verleiden tot wat Williamson (1985) *opportunistisch gedrag* noemt. Concreet: het onnodig oprekken van trajecten in gevallen waarin reïntegratie eigenlijk al mogelijk is of in gevallen waarin eigenlijk al wordt ingezien dat het traject niet meer zal slagen.

Deze belangendivergentie levert in de praktijk vooral risico's op omdat tussen werkgevers, werknemers en aanbieders van reïntegratiediensten tevens sprake is van een aanzienlijke *informatieasymmetrie* bij zowel de selectie van een reïntegratiebedrijf als bij het beoordelen van de geleverde werkzaamheden.

Dit probleem speelt vooral voor kleine werkgevers die slechts incidenteel op de markt zijn aangewezen. Verschillende van deze werkgevers hebben bij de telefonische enquête aangegeven dat de informatievoorziening over de kosten en mogelijkheden wel beter zou kunnen. Veel zaken worden 'toevallig' ontdekt wanneer een collega werkgever met een langdurig zieke werknemer zit, wanneer zij er zelf mee te maken krijgen, of erover in de krant lezen.

Grotere werkgevers als TPG Post worden ook met informatieasymmetrie geconfronteerd, maar deze kunnen toch meer in kennis- en informatieverwerving investeren en bovendien van de in de loop der tijd cumulerende ervaringen leren. Bovendien is een grotere werkgever door z'n onderhandelingsmacht in staat contracten zo in te richten dat eventuele morele risico's worden ingeperkt (bijvoorbeeld in termen van no cure, no pay).

De informatie die in algemene zin over de markt beschikbaar is, zoals van het UWV en van Borea, lijkt tot nu toe weinig op te leveren in termen van reductie van de informatieasymmetrie.

Maatwerk en draagvlak

Het gebruik van de markt van reïntegratiebedrijven biedt in beginsel mogelijkheden tot maatwerk en inbreng van het personeel. Zoals we hebben gezien, kunnen kleine werkgevers bij de incidentele inzet van een dergelijk bedrijf, de werknemer een sterke inbreng geven in de keuze van het bedrijf en de te volgen trajecten.

Bij grotere bedrijven kunnen op het niveau van georganiseerd overleg procedures en werkwijzen worden afgesproken, waarin bijvoorbeeld ook kan worden vastgelegd dat door het afsluiten van verscheidene raamcontracten de individuele werknemer een keuzeruimte wordt gelaten. Overigens geldt natuurlijk ook voor die individuele werknemer het probleem van de informatieasymmetrie.

Splitsing traject, vertraging bij inschakelen reïntegratiebedrijven en onduidelijkheid

In eigenlijk alle bestudeerde gevallen van inschakeling van de reïntegratiemarkt is sprake van een splitsing. Daarbij geldt zowel voor grotere als kleinere werkgevers dat het doorgaan een tijd duurt voor in een concreet geval daadwerkelijk een reïntegratiebedrijf wordt ingeschakeld.

Bij kleinere werkgevers is het inschakelen van een reïntegratiebedrijf een lastige en vooral dure stap, waartoe men in de regel pas overgaat als duidelijk wordt dat het de enige overgebleven oplossing is.

In een groter bedrijf kan het proces worden vertraagd door een grotere complexiteit en door bureaucratische bemoeienis, onder meer samenhangend met de noodzaak van een intensiever onderzoek naar de interne plaatsingsmogelijkheden en de betrokkenheid van verschillende afdelingen en organisatielagen (leidinggevende, personeelsadviseur, rayonhoofd, arboarts, Job Consult). Al was de afspraak bij TPG dat zieke werknemers na 13 weken bij Job Consult moesten worden aangemeld, in de praktijk gebeurde dit pas na 33 à 34 weken.

Bovendien blijkt dat wanneer eenmaal een reïntegratiebedrijf is ingeschakeld, de splitsing tussen de interne en externe aanpak niet altijd zo duidelijk is. Werkgevers vinden het vaak lastig de medewerker geheel los te laten. Enerzijds kan dit dan tot problemen leiden in het tweede spoor, blijvende onduidelijkheid over de mogelijke terugkeer naar de oude werkgever kan een reden zijn om zich niet volop op het tweede spoor te richten. Anderzijds, is het natuurlijk ook te waarderen dat een werkgever, ook wanneer het tweede spoor is ingezet, betrokken blijft en over andere oplossingen blijft nadenken.

Sterke inzet op het eerste spoor

De sterke inzet op het eerste spoor leidt ertoe dat alleen de 'zware' gevallen overblijven voor het tweede spoor. Daar moet rekening mee worden gehouden met de keuze voor een reïntegratiebedrijf. Nu bleken de bedrijven niet in staat iets voor deze mensen te betekenen. De doorwerking van andere maatregelen was niet meegenomen bij de inzet op tweede spoor reïntegratie, waardoor mogelijk verkeerde keuzes zijn gemaakt.

Tegenvallende resultaten

Hoewel dit onderzoek er niet op gericht is kwantitatieve uitspraken te doen over het functioneren van de markt van tweede spoor reïntegratie, moet worden opgemerkt dat in de onderzochte cases de resultaten, in termen van daadwerkelijk gerealiseerde tweede spoor reïntegratie erg tegenvallen. Dit kan deels te maken hebben met de kwaliteit van het voortraject. Een groot bedrijf als TPG met een intern mobiliteitscentrum als Job Consult zal zelf, zeer terecht, de krenten uit de pap halen in het kader van de eerste spoor reïntegratie. Alleen de moeilijkste gevallen komen dus bij de reïntegratiebedrijven terecht en het is dan ook niet zo verwonderlijk dat die er vervolgens weinig van bakken. De vraag is echter of, als de reïntegratiekansen zo laag blijven, alle investeringen in dure externe trajecten in economische zin te verantwoorden zijn. Dit is vooral moeilijk te beoordelen omdat de keuze voor de inzet van een reïntegratiebedrijf in de huidige context, met de nieuwe wetgeving en de controle door het UWV, plaatsvindt onder institutionele druk en dwang. Werkgevers die op grond van hun kennis van het concrete geval inzien dat zo'n traject waarschijnlijk niets op zal leveren, kunnen toch voor een traject bij een reïntegratiebedrijf kiezen, uitsluitend om de reden dat zij hiermee hun formele verantwoordelijkheden op papier afdekken.

4.6 Conclusie

De laatste decennia staan in het teken van het afbrokkelen van sectorbrede- en tripartiete arrangementen. De werkgever wordt steeds meer zelf verantwoordelijk gesteld voor zijn werknemers en daarbij kan het inschakelen van de markt een belangrijk hulpmiddel zijn. In dit hoofdstuk ging het om het inschakelen van reïntegratiebedrijven bij het voldoen aan de inspanningsverplichting tot tweede spoor reïntegratie. Hierbij is gekeken naar een zeer grote werkgever en vierentwintig kleinere werkgevers van diverse omvang. De conclusie is dat er zeker mogelijkheden liggen bij het inschakelen van de markt voor reïntegratiediensten, maar bovenal is duidelijk geworden dat er op dit moment veel praktische problemen optreden wanneer werkgevers daadwerkelijk van deze markt gebruik wensen te maken. Op grond van de verschillende voorbeelden kan niet worden gesteld dat het inschakelen van de markt van reïntegratiebedrijven daadwerkelijk effectief is. Er is een gebrek aan toezicht op de reïntegratiebedrijven en onduidelijkheid over de uitkomsten. De omvang van de opdrachtgever lijkt hier tot nu toe weinig invloed op te hebben. TPG heeft evenzeer problemen met de inschakeling van de markt als kleinere bedrijven.

Goed verkrijgbare en accurate informatie is een belangrijke voorwaarde voor het functioneren van een markt (Bartlett, Le Grand, 1993). Vooral de informatie over de kosten en de kwaliteit van de diensten is hierbij van belang. De meeste werkgevers hebben geen goed zicht op de markt, uit de verschillende gesprekken is naar voren gekomen dat er willekeurig voor een reïntegratiebedrijf wordt gekozen. Dit brengt het gevaar van opportunistisch gedrag met zich mee. Dat wil zeggen, het uitbuiten door private aanbieders van diensten van hun informatievoorsprong op individuele werkgevers. Het door de brancheorganisatie Borea ontwikkelde keurmerk voor de reïntegratiebedrijven (www.boreakeurmerk.nl) biedt werkgevers enig houvast en geeft de reïntegratiebedrijven een zekere prikkel voor het leveren van kwaliteit (zie ook Bartlett en Le Grand, 1993; Struyven en Steurs, 2003). Maar of dit uiteindelijk voldoende zal zijn, is de vraag. Van de ruim 600 reïntegratiebedrijven in Nederland zijn er op 8 december 2004 maar 73 met een Borea keurmerk. Verhoudingsgewijs is dat nog niet veel.

Tenslotte wordt opgemerkt dat er sprake is van andere belangrijke ontwikkelingen aan de aanbiederskant van de markt, met name de bundeling van diensten rond loondoorbetalingsarrangementen van verzekeraars (zie ook hoofdstuk 2). Voorbeelden hiervan zijn de verzekeringsmaatschappijen Interpolis en Achmea die beide samenwerken met gelieerde arbodiensten en reïntegratiebedrijven. Dit kan zowel voor- als nadelen met zich meebrengen. Enerzijds zullen verzekeringsmaatschappijen veel beter in staat zijn opportunistisch gedrag door reïntegratiebedrijven te voorkomen. Anderzijds kan de concentratie aan de aanbiederskant van de markt een verdere bedreiging vormen voor de onderhandelingspositie van werkgevers en voor de ruimte voor maatwerk.

5.1 Inleiding

Wat nu als de werkgever niet kan (of wil) terugvallen op een sectorale aanpak, maar evenmin geneigd is om (dure) dienstverlening vanuit de markt te betrekken? Dan heeft hij de mogelijkheid om op eigen kracht te zoeken naar oplossingen, al dan niet in geformaliseerde samenwerking met andere werkgevers. Daarover gaat dit hoofdstuk. Eerder al werd gewezen op enkele initiatieven op brancheniveau tot het oprichten van een zogenaamd 'transferpunt' of 'mobiliteitscentrum'. Zo'n aanpak kan een innovatieve vorm aannemen wanneer niet de branche, maar het regionale bedrijfsleven als uitgangspunt voor samenwerking wordt genomen.

Iets dergelijks is aan de orde in het eerste voorbeeld dat in dit hoofdstuk ter sprake komt. Eind 2004 werd in Noord-Holland Noord het initiatief genomen tot oprichting van een zogenaamd Poortwachterscentrum. Dit centrum beoogt dwars door alle sectorgrenzen heen arbeidsreïntegratie in het tweede spoor te stimuleren. Tot op heden betreft het hier een betrekkelijk uniek project, al kan inmiddels op enkele vergelijkbare initiatieven worden gewezen. In het eerste deel van het hoofdstuk wordt de werkwijze van het Poortwachterscentrum belicht en op z'n merites beoordeeld (paragraaf 5.2)

Ook zonder hulp en tussenkomst van een dergelijk georganiseerd werkgeversnetwerk kan een bedrijf de opvatting zijn toegedaan dat van eigen kracht moet worden uitgegaan bij de aanpak van het tweede spoor. Wanneer een onderneming een sterke positie in het regionale bedrijfsleven inneemt, en in dat verband met tal van ondernemingen zakelijke contacten onderhoudt, is het niet ondenkbaar dat hiervan wordt geprofiteerd bij het herplaatsen van arbeidsgehandicapten. Waarom moeilijk doen als er van bepaalde toeleveranciers bekend is dat ze om personeel zitten te springen? Zouden deze bedrijven niet actief benaderd kunnen worden en eventueel met lichte druk kunnen worden overgehaald arbeidsgehandicapt personeel over te nemen?

Het tweede deel van dit hoofdstuk bespreekt de werkwijze van Siemens Nederland. Dit bedrijf stelt zich op het standpunt dat beleid rond arbeidsomstandigheden, verzuim en herplaatsing primair een interne verantwoordelijkheid is. Dit heeft een zodanig succesvolle aanpak opgeleverd, dat reïntegratie in het tweede spoor de facto nauwelijks aan de orde is. Nochtans zijn we in staat aan de hand van dit voorbeeld te laten zien hoe een overwegend interne, door de werkgever geregisseerde en uitgevoerde aanpak eruit zou zien en zou werken (paragraaf 5.3.).

De beide voorbeelden in deze casus leiden tot tamelijk positief gestemde conclusies. Deze opgewekte toonzetting moet evenwel nadrukkelijk in perspectief worden geplaatst, reden waarom we in de slotconclusie (paragraaf 5.4) een aantal duidelijke, uit het onderzoek af te leiden voorbeholden naar voren zullen brengen.

5.2 Het Poortwachterscentrum

Het Poortwachterscentrum is een uitgelezen voorbeeld van wat we in deze studie een werkgeversgeoriënteerde aanpak van het tweede spoor hebben genoemd. Het centrum werd eind 2003 opgericht op initiatief van de Westfriese Bedrijven Groep. De officiële doelstelling is om 'private en publieke organisaties te ondersteunen en voor te lichten op het brede terrein van de sociale zekerheid en specifiek op dat van de 'Wet Verbetering Poortwachter'. Het Poortwachterscentrum is een orgaan van en voor werkgevers en heeft geen winstoogmerk. De rechtspersoon is de Stichting Poortwachter, waarvan het bestuur wordt gevormd door

vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en de overheid. Inmiddels zijn circa 1600 bedrijven (35.000 werknemers) uit de regio Noord-Holland Noord bij het centrum aangesloten.

Hierna worden eerst de activiteiten en werkwijze van het centrum geschetst, gevolgd door een nadere analyse van de belangrijkste institutionele kenmerken van het initiatief. Nadat vervolgens is ingegaan op de praktijk van tweede spoor bemiddeling, zullen ten slotte de sterke en zwakke kanten van deze aanpak worden belicht.

5.2.1 Activiteiten en werkwijze

De kernactiviteiten van het centrum zijn onder een viertal aandachtsgebieden te rangschikken:

- *Ondersteuning van werkgevers bij reïntegratie.* Het gaat hierbij zowel om het eerste als tweede spoor.
- *Inkoop op maat.* Gericht op de problematiek van een specifieke werknemer, worden zo nodig arbo- en/of reïntegratiediensten ingekocht, als deze niet door het Centrum zelf kunnen worden geleverd.
- *Overleg, informatie en advies.* Het Poortwachterscentrum stimuleert regelmatig arbeidsmarkt-overleg tussen de deelnemers, geeft in bijeenkomsten informatie over de wettelijke verplichtingen en adviseert over de aanpak van reïntegratievraagstukken.
- *Bevordering van mobiliteit en afstemming van vraag en aanbod op de regionale arbeidsmarkt.* Deze meer algemene taakstelling wordt onder meer vorm gegeven via toegespitste studies (bijvoorbeeld rond de veroudering van personeelsbestanden) en pilots.

Bedrijven uit de regio melden zich gratis aan bij het Poortwachterscentrum en betalen uitsluitend voor geleverde dienstverlening. Daarbij wordt door het centrum in de meeste gevallen een ESF-subsidie verworven zodat een reductie van 50% op de reguliere tarieven voor reïntegratiediensten kan worden aangeboden.

De dienstverlening varieert naar omvang en intensiteit. Het bureau is vooralsnog kleinschalig van opzet, met een directeur, consultant en secretaresse. Daarnaast zijn de bestuurders een dag per week voor het centrum actief en met het oog op de operationele taken is vooral ook van belang dat de hand wordt gelegd aan een netwerk van oud-ondernemers in de regio, die tussen werkgevers een bemiddelende rol (gaan) spelen bij het herplaatsen van arbeidsgehandicapt personeel.

De meest verstrekende (en vooral voor kleine bedrijven aantrekkelijke) mogelijkheid is dat het Poortwachterscentrum optreedt als casemanager. Het centrum opereert in dat geval als zaakwaarnemer van de werkgever en zorgt dat aan alle verplichtingen tijdig wordt voldaan.

Gepoogd wordt na een ziekmelding zo snel mogelijk tot een concreet plan van aanpak te komen. Het Poortwachterscentrum treedt daartoe zo nodig ook in overleg met de arbodienst, van wie aangesloten werkgevers soms het beeld hebben dat deze onvoldoende slagvaardig te werk gaat en zo nodig maant het Poortwachterscentrum de arbodienst aan. Met het oog op de toekomstige wetswijziging, op grond waarvan verplichte aansluiting bij een arbodienst komt te vervallen, zal het Poortwachterscentrum er steeds meer toe over gaan om voor de werkgever arbodienstverlening 'op verrichtingenbasis' in te huren.

Ligt een herplaatsing bij de eigen werkgever niet in de lijn der verwachtingen, dan wordt al in een vroeg stadium naar alternatieven gezocht bij een van de aangesloten werkgevers.

Hiertoe melden deze werkgevers alle actuele vacatures bij het Poortwachterscentrum, dat op basis daarvan tot overplaatsing tracht te komen. Daarbij worden zowel de oude als de nieuwe werkgever ondersteund. De oude werkgever wordt uitgelegd wat zijn verplichtingen zijn, en welke (financiële) bijdragen hij nog zou kunnen leveren om de overstap te vergemakkelijken, bijvoorbeeld in de vorm van een cursusaanbod. De nieuwe werkgever wordt bijgestaan met het aanvragen van eventuele subsidies, het aanvragen van de arbeidsongeschiktheidsstatus bij het UWV en voorlichting over zaken als loondoorbetaling bij (hernieuwde) arbeidsongeschiktheid. Wanneer additionele activiteiten zijn vereist – in de sfeer van bijvoorbeeld motivatie, scholing, of een reiskosten subsidie – worden deze door het Poortwachterscentrum georganiseerd.

Naast deze kerntaken hecht het Poortwachterscentrum aan systematische voorlichting, met name aan de kleinere werkgevers, die veelal onvoldoende kennis van zaken hebben ten aanzien van wettelijke verplichtingen en effectieve aanpak van verzuim en reïntegratie. Daarbij worden verschillende wegen bewandeld. Naast regelmatige voorlichtingsavonden aan de verschillende bedrijfskringen in de regio, bestaat er ook een periodiek bedrijven-overleg, van waaruit het initiatief is genomen tot een intervisiegroep Personeel & Organisatie. Deze groep komt vijf maal per jaar bijeen, en bespreekt thema's en ideeën in de sfeer van verzuimpreventie, sociale zekerheid en arbeidsreïntegratie. Het doel daarvan is dat bedrijven van elkaar leren.

Al met al ziet het Poortwachterscentrum zichzelf als een orgaan dat wordt gekenmerkt door een innovatieve en onorthodoxe aanpak. Innovatief, omdat het de bestaande sectorgrenzen overschrijdt en vooral het belang van regionale samenwerking tussen werkgevers onderstreept. Onorthodox, omdat het bovenal probleemgericht wil werken. Veelzeggend in dit kader is hoe de directeur van het centrum oordeelt over de werkwijze van reïntegratie-bedrijven. Reïntegratiebedrijven opereren bovenal productgericht en te weinig probleemgericht'. Naar zijn mening zijn de reïntegratiebedrijven er vooral op uit zoveel mogelijk producten te slijten – van motivatietrainingen tot complete herscholingsprogramma's –, los van de vraag of werknemer (en werkgever!) hier wel baat bij hebben.

5.2.2 Nadere institutionele analyse

De aanpak van het Poortwachterscentrum, die hiervoor in hoofdlijnen is beschreven, zal nu op meer systematische wijze op een aantal institutionele kenmerken worden beoordeeld.

Een institutionele innovatie

Vraagstukken op het brede terrein van arbeidsmarkt en sociale zekerheid worden van oudsher opgepakt in het kader van sectoraal arbeidsvoorwaardenoverleg, dan wel via de initiatieven van sociale partners op brancheniveau. Binnen het Poortwachterscentrum is men nadrukkelijk van mening dat deze benadering verleden tijd is. Hiervoor worden twee redenen aangedragen. De eerste is dat steeds meer institutionele verantwoordelijkheden bij de werkgever worden neergelegd. Hoewel dit op zich belastend is – de verplichting tot loondoorbetaling kan de werkgever voor aanzienlijke problemen plaatsen –, biedt het ook ruimte voor een op het individuele bedrijf toegespitste aanpak van preventie en reïntegratie, en neemt de behoefte aan collectieve benaderingen af. De sector krijgt steeds meer een 'regelfunctie' – inkleuring en uitwerking van de wettelijke voorschriften – en steeds minder een uitvoeringstaak, aldus de directeur van het Poortwachterscentrum. Daarbij komt, in de tweede plaats, dat de problematiek in kwestie steeds vaker een sectoroverschrijdend karakter heeft, zoals nadrukkelijk het geval is in het kader van de tweede spoor verplichting. Ook dit pleit voor een regionale in plaats van een branchegewijze benadering.

Het centrum is, ten slotte, sterk verankerd in de sociaal-economische structuur van de regio en kan in dat verband rekenen op de steun van belangrijke spelers. Deze institutionele inbedding versterkt de legitimiteit van het Poortwachterscentrum, waarbij tevens een rol speelt dat het hierbij gaat om een initiatief uit eigen (werkgevers)gelederen.

Aard van de problematiek

De tot dusver opgedane ervaring wijst uit dat er een belangrijk verschil bestaat tussen de problematiek van kleine en grote bedrijven. Interessant is dat dit verschil niet in de eerste plaats samenhangt met verschillen in 'opnamecapaciteit'. De kleinere en middelgrote bedrijven in de regio hebben frequent vacatures – het verloop is groot, onder meer door een 'pendel' richting de regio Amsterdam – en niet zelden gaat het daarbij ook om vacatures die geen bijzonder specialistische kwalificaties vergen, en dus juist geschikt lijken voor herplaatsingen via het tweede spoor. Daar komt bij dat de kleinere werkgevers veelal een gunstige indruk hebben van werknemers die langdurige ervaring hebben opgedaan in grote ondernemingen; gemeend wordt dat ze wat meer bagage hebben, bijvoorbeeld in de vorm van bedrijfstrainingen en brede inzetbaarheid.

Bovenal schuilt het verschil tussen de kleine en grotere bedrijven in de voorspelbaarheid van de verzuimproblematiek, in de kennis van regelgeving en benodigde instrumenten, en in de contacten die met andere werkgevers worden onderhouden. Grote bedrijven – zoals Corus ('Hoogovens') in het geval van Noord Holland Noord – beschikken doorgaans over een professionele P&O dienst, bouwen door de hoge frequentie van verzuimproblemen snel ervaring op, en weten hun weg naar buiten te vinden, als herplaatsing elders actueel wordt. Het Poortwachterscentrum beoogt haar dienstverlening dan ook vooral toe te spitsen op de benutting van deze kennis ten behoeve van de kleinere bedrijven.

Hulpbronnen

De dienstverlening in het Poortwachterscentrum staat of valt met de participatie van zoveel mogelijk werkgevers in de regio. In dit verband heeft het centrum kunnen profiteren van de al aanwezige structuren op het terrein van onderlinge samenwerking (waaronder zogenaamde bedrijvenkringen en de Westfriese Bedrijven Groep). Dit heeft allereerst geleid tot brede ondersteuning voor het initiatief. Ondersteuners zijn onder meer: VNO-NCW West, Stichting Arbeidsmarktbeleid Noordwest-Holland, de Bedrijfskring Heerhugowaard, de Kamer van Koophandel Noordwest-Holland en het MKB Noordwest Nederland.

Daarnaast heeft het Poortwachterscentrum gewerkt aan versterking van het bedrijvenoverleg, met als doel de beschikbare kennis zoveel mogelijk te bundelen. Daarbij is het gelukt ook de grote bedrijven te interesseren, die in dit overleg dan ook een belangrijke informerende functie vervullen. In dit overleg zijn voorts de belangrijke publieke uitvoerders van het reïntegratiebeleid betrokken (UWV, CWI), zodat ook van deze zijde steeds de meeste actuele informatie wordt verstrekt. Al met al participeren belangrijke organisaties in het bedrijvenoverleg, zoals Corus, BouwNed, Connexxion, UWV en de Gemeente Hoorn. Resultaten van het overleg tot dusver zijn de inrichting van een kenniscentrum voor verzuimvraagstukken, een subsidiewijzer, en de ontwikkeling van een systematiek om arbodienstverlening op verrichtingenbasis te gaan inkopen.

Ontegengesteld schuilt de kracht van het Poortwachterscentrum ook in de op het bureau beschikbare kennis en ervaring, die onder meer bestaat uit grondige kennis van de wetgeving, jarenlange expertise in het aanvragen van (ESF-)subsidies, en vooral ook in de uitstekende (informele) contacten met het regionale bedrijfsleven, onderwijsinstellingen en ook reïntegratiebedrijven.

Onderlinge afhankelijkheden

Deelname aan het Poortwachterscentrum is, zoals opgemerkt, vrijwillig. Is echter eenmaal tot deelname besloten, dan vervalt de vrijblijvendheid. Een belangrijke verplichting is de aanmelding van vacatures. Daarnaast wordt verwacht dat beschikbare kennis onder de aangesloten bedrijven wordt verspreid, waarbij met name op de middelgrote en grote ondernemingen een moreel beroep wordt gedaan. Het motief van deze ondernemingen om hieraan gehoor te geven ligt in het belang dat zij op hun beurt hebben bij het stimuleren van de regionale bereidheid tot het herplaatsen van personeel. Overigens zijn het Poortwachterscentrum geen gevallen bekend waarin deze bereidheid door grote spelers wordt afgedwongen. Wel zegt het centrum hierin zelf een saillante rol te spelen, door aangesloten bedrijven erop te wijzen dat zij ook een verantwoordelijkheid hebben in het plaatsen van arbeidsgehandicapt personeel. Consulents van het centrum doen een dringend beroep op werkgevers, wanneer zij van mening zijn dat bij hen openstaande vacatures vervuld zouden kunnen worden door gegadigden voor een herplaatsing elders.

Voor het overtuigen van potentiële nieuwe werkgevers is het Poortwachterscentrum overigens ook afhankelijk van de medewerking van andere partijen. In dit kader wordt een tweetal bijzondere belemmeringen genoemd. In de eerste plaats ondervindt men nogal eens tegenwerking en/of vertraging vanuit het UWV bij het afgeven van de arbeidsongeschiktheidsstatus. In de tweede plaats zal de oude werkgever bereidheid moeten tonen om op sommige punten iets 'mee te geven'. Regelmatig merkt het Poortwachterscentrum dat al te grote verschillen tussen de CAO's van sectoren belemmerend kunnen werken met betrekking tot een beoogde herplaatsing. De kandidaat loopt bijvoorbeeld tegen een aanzienlijke loonsvermindering op, of wordt geconfronteerd met een reductie van rechten op gebieden als vakantie of pensioen. In die gevallen kan de oude werkgever soms een handreiking doen, bijvoorbeeld door de betreffende werknemer een bonus mee te geven. Ook hierin tracht het Poortwachterscentrum door een combinatie van voorlichting en morele tactiek een faciliterende rol te vervullen.

Uitvoering

Doel van het centrum is een probleemgerichte en flexibele aanpak te bieden, ontdaan van alle overbodige bureaucratie. Dit betekent dat veel afhangt van de kennis die in de hoofden van de medewerkers ligt opgeslagen. Met name de directeur van het centrum lijkt in dit verband van cruciaal belang. Niet alleen kent hij het regionale bedrijfsleven van haver tot gort, de talrijke informele contacten stellen hem in de gelegenheid als bindende factor te fungeren bij het smeden van uitwisselingsrelaties tussen werkgevers.

De probleemgerichte benadering houdt in dat het Poortwachterscentrum veel waarde hecht aan een tijdige en grondige analyse van de uitval van een medewerker. De directeur legt uit dat werkgevers te vaak bezuinigen op een goede probleemanalyse: 'dat is niet in het belang van de werknemer, maar evenmin in hun eigen belang, want zonder zo'n analyse laat je je steeds meer producten en diensten in de maag splitsen'. Veel nadruk ligt dus op goede begeleiding in de beginfase, op een goede probleemstelling en op grond daarvan op een zuinige en op maat toegesneden gebruik van externe diensten.

De vraag is, uiteraard, of deze wijze van uitvoering, in een platte structuur, zonder veel vaste procedures en op basis van een aanzienlijk 'sociaal-cultureel kapitaal', kan worden volgehouden als de omvang van het netwerk toeneemt. Dit lijkt vooralsnog een belangrijk organisatorisch dilemma: aan de ene kant is de dienstverlening gebaat bij een zo hoog mogelijk percentage aangesloten bedrijven, aan de andere kant zal dit op termijn nopen tot een zekere standaardisatie in aanpak en procedures.

5.2.3 Praktijk in beeld

Volgens opgave van het centrum zijn in het eerste bedrijfsjaar (2004) 200 dossiers behandeld.

In ongeveer 120 gevallen (60%) hebben de activiteiten geresulteerd in herplaatsing bij de oude werkgever, in circa 40 gevallen (20%) is reïntegratie in het tweede spoor gerealiseerd en in de overige gevallen (20%) is geconstateerd dat afvloeiing dan wel instroom in de WAO vermoedelijk onvermijdelijk zal zijn. Hoewel deze score gunstig oogt, is de interpretatie ervan, met name op het vlak van tweede spoor reïntegratie, erg lastig. Zo zou het kunnen zijn dat door het succes van snelle interventie vooral de complexe gevallen overblijven voor tweede spoor bemiddeling, met daaronder een relatief hoog aantal 'moeilijk of niet te herplaatsen gevallen'. Daarnaast weten we dat het beoordelen van reïntegratiesucces een hachelijke zaak is (cf Svensson en Trommel, 2003), die zonder adequaat referentiemateriaal nauwelijks valide conclusies oplevert. De cijfers moeten dan ook met terughoudendheid gelezen worden, al kan worden gesteld dat in ieder geval een substantieel aantal herplaatsingen heeft plaatsgevonden.

Gelet op deze en talrijke andere complicaties bij het meten van reïntegratiesucces, wordt hierna eerst een meer kwalitatief beeld geschetst van de wijze waarop een en ander door het Poortwachterscentrum wordt aangepakt, aangevuld met de ervaringen van een drietal werkgevers die van de diensten van het centrum gebruik hebben gemaakt.

Een kijkje in de keuken

'Piet, ik heb er eentje die ik goed zat ben, hij moet eruit, want ik ben dat gespijbel van die man helemaal beu.' Dit is in het Poortwachterscentrum geen ongebruikelijke manier van aannemen. Piet is de directeur van het Poortwachterscentrum en is bij veel werkgevers bekend (Piet: 'Ik ken ze allemaal'), hij geniet vertrouwen en staat bekend om z'n directe aanpak.

In het onderhavige voorbeeld is het de baas van een kaasfabriek die aan de telefoon hangt. Zijn klacht betreft een productiemedewerker met een lange staat van dienst, die echter de laatste tijd steeds frequenter verzuimt. Piet neemt met deze man contact op en dan blijkt dat hij na een ongeval een ijzeren plaatje in zijn been heeft gekregen, dat onder bepaalde temperatuurwisselingen tot veel pijnklachten aanleiding geeft. Voor Piet is dit reden om eerst de arbodienst aan te spreken – 'wanneer gaan jullie je werk eens fatsoenlijk doen' – om de kwestie vervolgens met de werkgever te bespreken. Zijn doel is diens vertrouwen in de medewerker te herstellen, want de man blijkt juist uiterst loyaal: hij heeft tegen de klippen op geprobeerd zijn werk, onder de gewraakte klimaatsomstandigheden, vol te houden. Het herstelde vertrouwen blijkt vervolgens de basis voor aanpassing van het werk, in overleg met de in verlegenheid gebrachte arbodienstverleners.

Dit voorbeeld van 'early intervention' laat zien dat tactvolle bemiddeling, door een niet op verkoop van producten gerichte dienstverlener, uiterst effectief kan zijn. Een tweede voorbeeld illustreert volgens de directeur van het Poortwachterscentrum nog nadrukkelijker het verschil in werkwijze tussen het centrum en reïntegratiebedrijven. Een pompstationhouder belt op en vertelt dat hij een contract van een reïntegratiebedrijf voor z'n neus heeft liggen. Het betreft hier dienstverlening ten behoeve van een medewerker die regelmatig uitvalt met allergieverwante klachten. Het reïntegratiebedrijf biedt aan om voor een bedrag tussen de 750 en 4500 euro, al naar gelang de ernst van de problematiek, aan een passende oplossing te gaan werken. 'Wat moet ik doen, Piet?' Niet tekenen, adviseert hij, om zich vervolgens te wenden tot een arbeidsdeskundige waar hij vaker zaken mee doet. Tijdens een bezoek van

een uur aan het pompstation stelt deze vast dat de medewerker wordt gehinderd door overmatige lichtinval, wat eenvoudig kan worden verholpen met een stukje folie.

We zouden het als goedkope reclamepraat kunnen afdoen. Kosten arbeidsdeskundige: 150 euro, stukje folie: 12 euro, bijdrage aan levensgeluk: onbetaalbaar... Maar deze scepsis zou geen recht doen aan het kennelijke succes van de probleemgerichte stijl van werken, zoals ook blijkt uit een aantal voorbeelden in het tweede spoor.

Een grondwerker krijgt te maken met ernstige allergische aandoeningen ten gevolge van de omgang met bepaalde stoffen en is feitelijk uitgerangeerd bij zijn eigen werkgever. Er lijken weinig alternatieven beschikbaar. In een gesprek met het Poortwachterscentrum geeft de man, die een ernstig gehandicapt kind heeft, te kennen dat hij dolgraag in de zorg zou willen werken. Het lijkt een veel te grote overstap en bovendien zonder de vereiste diploma's nauwelijks haalbaar. Het Poortwachterscentrum neemt echter contact op met een haar bekende zorginstelling en probeert de vele bedenkingen die inderdaad worden aangevoerd, weg te nemen. Het centrum dringt aan op een 'snuffelstage', om de man dan maar zelf te laten ervaren dat dit plan wellicht wat al te ambitieus is. Inmiddels is de transfer echter een groot succes geworden, collega's en verzorgden 'lopen met hem weg' en op basis van bijdragen van de oude werkgever, de nieuwe werkgever en door het Poortwachterscentrum verworven subsidies wordt alsnog de vereiste scholing doorlopen.

Ook voor een wat oudere drukker is duidelijk geworden dat hij zijn beroep om fysieke redenen vaarwel moet zeggen. In een gesprek met het Poortwachterscentrum maakt de man kenbaar dat hij graag in de vrije natuur zou werken en uit het bestand van vacatures legt het centrum hem vrijwel onmiddellijk de mogelijkheid van muskusrattenvanger voor. Daartoe zou hij moeten leren lassen – de rattenvangers maken hun eigen kooien –, maar dat kan in nog geen twee weken worden geregeld. Een groter probleem vormen de relatief hoge lonen in de grafische sector en dus de onvermijdelijke inkomensachteruitgang die met de overstap zou zijn gemoeid. Het Poortwachterscentrum legt nu zowel de oude werkgever als de kandidaat voor herplaatsing een indringende vraag voor. Wat is het u waard, werkgever, om uw personeelsprobleem bevredigend en relatief snel op te lossen? Daarbij rekent het Poortwachterscentrum voor tegen welke (reïntegratie)kosten de werkgever nog aan zal kunnen lopen als de drukker voorlopig zijn werknemer blijft. En wat is het u waard, rattenvanger in spe, om uw werkende leven in de buitenlucht voort te zetten? Die vraag gaat vergezeld van een berekening die laat zien dat de werknemer best een stapje terug zou kunnen doen, nu de kinderen het huis uit zijn en de kosten van levensonderhoud zijn gedaald. Omdat ten slotte beide partijen bereid blijken er wat op toe te leggen, is betrokkene inmiddels als muskusrattenvanger actief.

'Ze doen echt wat'

Het beeld van daadkracht wordt bevestigd door een drietal werkgevers in de regio die ons hun ervaringen met het centrum uit de doeken doen. Dit zijn: de gemeente Hoorn (780 werknemers), het bouwbedrijf Rankema & Dangermond (40 werknemers) en de Taxicentrale Schoorl (180 werknemers).

De geïnterviewden zijn eensgezind in hun argwaan ten opzichte van de commerciële reïntegratiebedrijven: ze zijn ontzettend duur, je hoort en ziet ze vaak niet, en resultaten blijven uit. Het hoofd P&O van de gemeente Hoorn voegt daaraan toe dat eerdere ervaringen met een sectoraal mobiliteitscentrum (in de gezondheidszorg) evenmin tot tevredenheid stemden. 'Je meldde iemand aan, vervolgens hoorde je lange tijd niks, dan ging je bellen en bleek er niets te zijn ondernomen'. Aan de hand van een voorbeeld uit haar huidige beroepspraktijk maakt ze vervolgens duidelijk hoe anders het Poortwachterscentrum te werk gaat.

Een parkeerwachter bleek niet langer opgewassen tegen het psychisch geweld van boze foutparkeerders. De gemeente schoolde de betreffende functionaris om tot reinigungsagent, maar hadden voor haar geen werk in deze functie. 'Het Poortwachterscentrum gaat dan onmiddellijk en actief op zoek naar een andere werkgever, regelen een sollicitatiegesprek en nemen de kandidaat daar letterlijk aan de arm mee naar toe.' Het hoofd P&O typeert dit optreden als direct en mensgericht.

Daarbij wordt door deze werkgevers steeds de kracht van de sectoroverschrijdende aanpak benadrukt. De personeelscoördinator van de taxicentrale maakt duidelijk dat er binnen haar bedrijf nu eenmaal nauwelijks alternatieven zijn als er serieuze gezondheidsproblemen aan de hand zijn. 'We hadden een chauffeur met een lichte hersenbloeding, is prima hersteld, maar die mag dan toch wettelijk vijf jaar lang niet meer rijden en veel ander werk hebben we dan niet beschikbaar.' In dit geval heeft het Poortwachterscentrum de man ondersteund bij het zoeken naar werk in de schoonmaakbranche, onder meer met het opstellen van sollicitatiebrieven, hetgeen uiteindelijk een passende baan heeft opgeleverd. De personeelscoördinator merkt daarbij op dat het herplaatsen van mensen uit haar bedrijf geen gemakkelijke zaak is, omdat ze nu eenmaal aan de onderkant van de arbeidsmarkt opereren. Wel is het bedrijf daarmee een aantrekkelijke plek voor het herplaatsen van mensen uit andere branches, mede omdat er veel vraag is naar parttime chauffeurs. Zo werken er reeds de nodige arbeidsgehandicapten in het bedrijf en naar het zich laat aanzien zal het Poortwachterscentrum in de toekomst nog herhaaldelijk van deze mogelijkheid gebruik kunnen maken.

Al even positief gestemd is ten slotte de directeur-eigenaar van het bouwbedrijf. Hij kwam in aanraking met het Poortwachterscentrum toen een medewerker ernstig ziek werd en in de WAO dreigde te belanden. 'Dan is het zo dat je er als klein bedrijf tegenaan loopt dat je de kennis hierover helemaal niet in huis hebt.' Het Poortwachterscentrum heeft hem geholpen deze zaak fatsoenlijk en deskundig te behandelen. 'Ze doen echt wat, staan meteen op de stoep'. Herplaatsing elders was hierbij overigens niet aan de orde, maar de respondent schat in, gelet op de zwaarte van het werk in zijn branche en het feit dat mensen straks nog langer zullen moeten doorwerken, dat dit wel de toekomst zal zijn. 'Het Poortwachterscentrum kan dan van grote betekenis zijn voor de MKB-bedrijven'. Sterk punt daarbij vindt hij dat de dienstverlening nu nog nauwelijks iets kost, mede door de vele subsidies die worden binnengehaald. 'Maar zelfs als we er meer voor moeten gaan betalen, zal het niet veel zijn vergeleken bij de reïntegratiebedrijven en ben ik er zeker van dat alle deelnemende bedrijven enthousiast zullen blijven'.

5.2.4 Sterkte en zwakte analyse

Aan de hand van het voorafgaande volgt nu een overzicht van factoren die van invloed zijn op de kwaliteit van het Poortwachterscentrum als aanpak van de tweede spoor reïntegratie. Eerst staan we stil bij een reeks succesfactoren, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen zaken die overwegend samenhangen met de aard van de aanpak en zaken die vooral het proces van uitvoering betreffen. Daarna gaan we in op een aantal zwakkere kanten. Ofschoon we menen dat het Poortwachterscentrum een veelbelovend initiatief is, valt op enkele specifieke onzekerheden en beperkingen te wijzen.

Doordachte aanpak

1. *Mobiliteit*. In de eerste plaats is het regionale en sectoroverschrijdende karakter van de aanpak een sterk punt. De geografische mobiliteitseisen die aan werknemers kunnen worden gesteld, zijn immers beperkt, terwijl in functioneel opzicht juist van een aanzienlijke mobiliteit sprake moet (kunnen) zijn.
2. *Sterk draagvlak*. De sterke inbedding in het regionale bedrijfsleven zorgt voor een hecht fundament onder de aanpak. De steun van belangrijke spelers in het sociaal-economisch leven is gewaarborgd.
3. *Een 'werkgeversonderlinge'*. Het feit dat het hier een eenzijdig werkgeversinitiatief betreft, draagt in hoge mate bij aan het benodigde onderlinge vertrouwen. De 'ontvangende' werkgever mag erop rekenen goed geïnformeerd te worden over de herplaatsingskandidaat en niet met een 'kat in de zak' te worden opgescheept. De inzet van oud-werkgevers in het bemiddelingsnetwerk draagt hieraan in hoge mate bij.
4. *Productieve interdependenties*. De aanpak maakt het mogelijk om bestaande afhankelijkheden in het regionale bedrijfsleven zoveel mogelijk uit te buiten en nieuwe afhankelijkheden te bevorderen op het vlak van personeelsuitwisseling. Gewezen is in dit verband op de ruil van arbeid en kennis tussen de grotere en kleinere bedrijven. Daarnaast kunnen zakelijke relaties bewust worden aangeboord als basis voor de uitwisseling van arbeidsgehandicapt personeel.
5. *Integrale en non-profit dienstverlening*. Attractief is ook dat het Poortwachterscentrum de werkgever desgewenst alle rompslomp uit handen neemt, hetgeen vooral voor de kleine bedrijven een uitkomst is. Daarnaast is van belang dat een en ander zo is ingericht dat het centrum niet verdient aan het voortduren van de problematiek, maar er juist belang bij heeft snel en doortastend op te treden.

Voortvarende uitvoering

1. *Sociaal-cultureel kapitaal*. Een belangrijke sleutel tot succes schuilt in de bij het centrum aanwezige kennis van het regionale bedrijfsleven, inclusief de persoonlijke en informele relaties die daarmee zijn gemoeid. Deze kennis, met name opgeslagen in één persoon, vormt een belangrijke voorwaarde voor een effectieve uitvoering van de intermediaire rol.
2. *Extra kapitaal*. Het centrum beschikt over bijzondere expertise op het vlak van subsidieverwerving, met name in de richting van het Europees Sociaal Fonds. Hierdoor worden extra middelen gegenereerd die de bereidheid van werkgevers om mee te doen in positieve zin beïnvloeden.
3. *Probleemgerichte werkstijl*. Niet de verkoop van (reïntegratie)producten, maar de oplossing van problemen is leidraad voor het handelen. Daarbij komt naar voren dat vroegtijdige problemdiagnose en snelle interventie de slagingskansen vergroten.
4. *'Tripartiete benadering'*. Het centrum onderkent dat een herplaatsing in het tweede spoor de facto neerkomt op een onderhandelingspel tussen drie partijen – nieuwe werkgever, oude werkgever, en werknemer – waarbij ieder een aantal specifieke belangen heeft. De confrontatie tussen en onderhandeling over deze belangen, onder regie van het Poortwachterscentrum, dragen bij aan het succes van het herplaatsingsproces.
5. *Morele tactieken*. Zaken als een stevig draagvlak, groot onderling vertrouwen en grondige kennis van persoonlijke verhoudingen maken dat het centrum in voorkomende gevallen op subtiele wijze gebruik kan maken van morele overtuigingsstactieken, om werkgevers over de streep te trekken en tot medewerking te bewegen.

Onzekerheden en risico's

1. *Aanpak*. Op papier mag een bemiddelingsnetwerk van werkgevers als briljante vondst ogen – en in dit concrete geval zijn er voldoende aanwijzingen dat het daadwerkelijk vruchten afwerpt –, er bestaat altijd het risico dat het in de praktijk om een lege huls gaat: een constructie die de schijn moet wekken dat aan de tweede spoor verplichting is voldaan, maar de facto een slapend orgaan is. Het is daarom nodig steeds kritisch te bezien of het om een werkelijk daadkrachtige aanpak gaat. In samenhang daarmee moet er tevens op worden gewezen dat een werkgeversnetwerk ertoe kan leiden dat individuele bedrijven hun reïntegratieverantwoordelijkheden geheel hierop afwentelen. Dit is niet erg wanneer er sprake is van een voortvarende aanpak, maar wordt bedenkelijk als de aanpak vooral een papieren tijger zou blijken te zijn. Ten slotte is er het risico dat de positie van de werknemer onvoldoende wordt beschermd. Wanneer werkgevers onder elkaar zaken doen, kan in voorkomende gevallen onaanvaardbare druk op de werknemer worden uitgeoefend. Een en ander roept de vraag op in hoeverre additionele eisen aan de inrichting van een werkgeversnetwerk gesteld zouden moeten worden.
2. *Proces*. In de uitvoering van haar werkzaamheden blijkt het onderzochte Poortwachterscentrum sterk afhankelijk van de kwaliteiten van één specifieke persoon. Wat thans een kracht is, kan echter omslaan in een zwakte, bijvoorbeeld wanneer deze kwaliteiten moeilijk vervangbaar blijken, of wanneer uitbreiding van het centrum tot een zekere bureaucratisering noopt. De vraag is, met andere woorden, hoe de sterke inbedding in het regionale bedrijfsleven ook op langere termijn kan worden gewaarborgd. Ten slotte zijn enkele zaken waargenomen die de uitvoering belemmeren en met name samenhangen met het karakter van tweede spoor reïntegratie. In de eerste plaats is dat het feit dat het UWV niet altijd bereid blijkt tijdig de status van arbeidsgehandicapte te verstrekken. In de tweede plaats is dat het probleem van de soms aanzienlijke beloningsverschillen tussen sectoren, als gevolg waarvan een herplaatsing kan worden bemoeilijkt.

5.3 Alles in eigen hand: Siemens Nederland NV¹⁰

Bedrijven kunnen besluiten om alle taken en activiteiten in het kader van preventie, verzuimbegeleiding en reïntegratie zoveel mogelijk zelf te doen. In de meest radicale variant hiervan houdt dit in dat geen gebruik wordt gemaakt van externe arbodienstverlening, dat reïntegratiebedrijven te allen tijde buiten de poort blijven en dat loonbetalingsverplichtingen niet worden verzekerd. Het lijkt vooral voor de heel grote ondernemingen een haalbare werkwijze, maar ook bedrijven met een omvang van enkele duizenden medewerkers blijken er goed mee uit de voeten te kunnen. Voor deze studie hebben we de aanpak bij Siemens Nederland NV onderzocht. Opmerkelijk aan deze casus is dat de verplichtingen in het tweede spoor het bedrijf nauwelijks zorgen baren: 'dat is hier niet

aan de orde, vanwege onze succesvolle aanpak van het voortraject', aldus een medewerker van de interne arbodienst.

Na een korte schets van het bedrijf zal hierna eerst in hoofdlijnen en daarna in meer detail worden ingegaan op het beleid met betrekking tot verzuimbegeleiding en werkhervatting. Inderdaad zal daaruit naar voren komen dat tweede spoor reïntegratie tot dusver niet aan de orde is geweest. Gelet op recente wijzigingen in het bedrijfsbeleid is het echter zeer de vraag of dit zo zal blijven. Steeds sterker wordt namelijk gestreefd naar het bevorderen van externe mobiliteit, en tweede spoor reïntegratie zou daarin een welkom beleidsinstrument kunnen zijn. Onze belangrijkste reden om Siemens als casus in de analyse van het tweede spoor op te nemen, vloeit dan ook hieruit voort. Het laat zien dat het werkgeversinitiatief in het tweede spoor niet alleen een reactie is op wetgeving, maar nadrukkelijk ook verband kan houden met werkgeversbelangen op het gebied van externe mobiliteit.

5.3.1 Het bedrijf

In 1847 opende Werner von Siemens in Berlijn een fabriekje voor de vervaardiging van telegrafie-benodigdheden. In 1879 kreeg de onderneming een eigen vertegenwoordiging in Den Haag, nu dus ruim 125 jaar geleden. Wereldwijd telt het elektronicaconcern thans zo'n 400.000 medewerkers, waarvan er circa 3000 bij de Siemens Groep Nederland werkzaam zijn. In 2004 bedroeg de bruto-omzet 197 miljoen euro, het resultaat na belasting 31 miljoen euro.

De onderneming bestrijkt een groot aantal activiteiten op de volgende terreinen: energie, wonen & werken, mobiliteit, onderwijs, veiligheid, gezondheidszorg en industrie. Hoewel het van oudsher gaat om een industriële onderneming, behorend tot de FME-sector, profileert het bedrijf zich bij voorkeur als dienstverlener of, in termen van de bedrijfsmissie, als 'architect van een moderne samenleving', gericht op het bedenken, ontwerpen en implementeren van 'innovatieve en betrouwbare totaalconcepten'. Daarbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan communicatiesystemen (van mobieltjes tot netwerken), transportsystemen (van beveiliging tot complete trams en treinen) en aan medische systemen (van MRI-scan tot integrale procesbewaking).

De zware productie vindt in Duitsland plaats. In Nederland ligt de nadruk op verkoop, advisering, projectmanagement, engineering, testen en onderhoud aan geleverde systemen. Het relatief complexe karakter van de werkzaamheden komt tot uitdrukking in de verdeling van het personeel naar opleidingsniveau: 45% heeft een mbo-opleiding, 24% een hbo-opleiding en 11% een WO-opleiding. Het overwegend technische karakter van het bedrijf komt naar voren in de relatief geringe aanwezigheid van vrouwelijk personeel (27%), waarbij geldt dat de ondervertegenwoordiging toeneemt naarmate het opleidingsniveau hoger ligt (op het HBO/WO niveau is 13% vrouw).

De afgelopen jaren heeft het bedrijf te lijden gehad onder het verslechterde economisch klimaat. De orderportefeuille daalde in 2003 met 14,5% en in 2004 met 7,7%, waarbij met name de aanleg van ICT-netwerken sterk terugliep. Een en ander resulteerde in 2004 in een reductie van het aantal arbeidsplaatsen met circa 200. Ten behoeve van deze operatie werd in overleg met de ondernemingsraad en de vakbonden een sociaal plan opgesteld en werd een intern mobiliteitscentrum opgericht ten behoeve van de toeleiding naar nieuw werk. Overigens maakt Siemens structureel gebruik van flexibele arbeid, als buffer voor het opvangen van conjuncturele schommelingen. Daartoe is een specifieke constructie in het leven geroepen onder de naam Sieflex. Deze constructie voorziet in een volledige elektronische afhandeling van het inleenproces bij een zestal 'preferred providers', waarbij de regie in handen is van één tussenpersoon.

¹⁰ Het pakket verzuimbegeleiding bestaat uit de volgende activiteiten: telefonisch consult, oproep spreekuur bezoek, verzuim-/reïntegratie spreekuur, terugkoppeling bevindingen, opstelling probleemanalyse met advies, bewaking van en check op het Plan van aanpak, vervolgsprekuren, ad hoc signaleringen, arbeidsomstandigheden spreekuur, dedicated arbo-dienstteam. Daarnaast is er een verplicht pakket algemene diensten: evaluatie probleemanalyse, bijdrage arbodienst bij WAO-aanvraag, kwartaal rapportage, deelname sociaal medisch team, overleg medezeggenschap, opvragen medisch dossier.

Siemens staat bekend als een goed en vooruitstrevend werkgever. Weliswaar staat het bedrijf in de jaarlijkse Intermediair peiling van 'aantrekkelijke werkgevers' niet meer op de vierde plaats, zoals in 2001, maar met een twintigste plaats nog wel in de hogere regionen. Deze peiling beoordeelt de kwaliteit van het arbeidsvoorwaardenpakket, maar daarnaast ook afzonderlijke elementen van sociaal beleid, waaronder emancipatie en verzuim. Op het eerste punt is Siemens bepaald geen pionier, maar met een tamelijk stabiel verzuimpercentage van 2,9% scoort het zowel landelijk als sectoraal al jaren uitzonderlijk goed.

5.3.2 Aanpak in hoofdlijnen

Wat verklaart het succes van Siemens op het gebied van verzuimbeleid? Het bedrijf zelf meent dat het geheim schuilt in het feit dat men in 1994, bij de invoering van de wet TZ/Arbo, heeft gekozen voor een interne arbodienst. De wet verplichtte werkgevers een arbeidsomstandigheden- en verzuimbeleid te voeren, risico's op het gebied van veiligheid en arbeidsomstandigheden te (laten) inventariseren, en maatregelen te treffen die gevaren op de werkplek kunnen voorkomen en/of bestrijden. Waar veel bedrijven ertoe overgingen een contract af te sluiten met een externe arbodienst, bood de wet ook de mogelijkheid om een interne, gecertificeerde arbodienst op te richten. Siemens besloot van deze optie gebruik te maken.

De belangrijkste overweging daarbij was dat men het verzuimbeleid op een wijze wilde aanpakken die een externe dienst onvoldoende zou (kunnen) realiseren, of alleen tegen hele hoge kosten. Kern van deze aanpak is 'onmiddellijke interventie'. Reeds op de eerste dag van ziekmelding moet bekend zijn wat de reden is van het verzuim. Hiertoe dient de werknemer zich zowel bij de direct leidinggevende als ook bij de arbodienst ziek te melden. Afhankelijk van de reden van verzuim bepaalt de arbodienst welke vervolgacties gewenst zijn. Bij een griepje worden geen speciale maatregelen genomen, tenzij sprake is van frequent verzuim, maar wanneer het bijvoorbeeld gaat om problemen aan het bewegingsapparaat of sociaal-psychische problematiek worden terstond gespreksafspraken gemaakt.

Centraal in die gesprekken staat de vraag hoe de werkhervatting kan worden bevorderd. Daarbij wordt uitgegaan van de gedachte dat spoedige terugkeer naar het werk, al is het voor slechts enkele uren en in een aangepaste functie, de beste garantie is voor een eventueel volledige reïntegratie. Siemens typeert deze benadering als 'Poortwachter avant la lettre' en stelt daarbij dat het gaat om een ingrijpende mentaliteitsverandering, die ook in de taal en cultuur van het bedrijf tot uitdrukking wordt gebracht. Zo benadrukt de bedrijfsleiding liever het hoge niveau van arbeidsdeelname – 'deze maand heeft maar liefst 98% van het personeel gewerkt' – dan dat men de problematiek van (2%) arbeidsverzuim centraal stelt. Cruciaal hierbij is dat deze mentaliteit ook door de leidinggevenden wordt uitgedragen en dat zij loyaal medewerking verlenen aan werkhervatting op therapeutische basis.

Met het oog op de tweede spoor verplichting, heeft de aanpak van het bedrijf enkele opmerkelijke consequenties. In de eerste plaats heeft het lage verzuim ertoe geleid dat structureel sprake is van een zeer geringe WAO-toetreding (0,2% op jaarbasis, tegenover 0,9% voor de gehele sector). Dit betekent niet alleen dat er maar weinig potentiële kandidaten voor herplaatsing elders zijn, maar ook dat het bedrijf bij de introductie van 'Pemba' in 1998 besloten heeft om eigen risicodragers te worden voor de eerste vijf jaar van het WAO-risico. Het gevolg hiervan is dat de tweede spoor verplichting geen nieuwe financiële risico's voor Siemens met zich meebrengt. Hoogstens benadrukt het nog eens het belang om tijdig tot

arbeidsreïntegratie te komen, en ziet men in de mogelijkheid van externe herplaatsing niet meer dan een extra instrument om dit doel in uitzonderlijke gevallen alsnog te bereiken.

5.3.3 Nadere institutionele analyse

Siemens lijkt een aanpak te hebben gekozen die goed past bij de aard van de verzuimproblematiek. Tot 1994 week het verzuim bij Siemens nog niet veel af van het gemiddelde in het particuliere bedrijf. In 1994 was het verzuim nog 4% (exclusief zwangerschap), maar in de jaren daarna daalt het naar een niveau tussen de 2.6 en 2.9%. Uit statistische analyse blijkt dat dit resultaat bereikt is door snellere reïntegratie bij het zogenaamde middellange verzuim (7-42 dagen). De vroegtijdige aanpak werpt inmiddels zoveel vruchten af, dat problemen van langdurig verzuim vrijwel alle zijn te herleiden tot dusdanig ernstige medische aandoeningen, dat deze buiten de invloedssfeer van de arbodienst liggen en derhalve ook niet als tweede spoor casuïstiek kan worden aangemerkt.

Het succes van deze aanpak maakt begrijpelijk dat het bedrijf weinig behoefte heeft aan sectorale bemoeienis. Siemens maakt deel uit van de sector Metalektro ('groot metaal'), waarvan de FME-CWM de werkgeversorganisatie is. In de bedrijfstak is traditioneel sprake van een sterke werknemersorganisatie. Over veel elementen van sociaal beleid worden CAO-afspraken gemaakt. Op het gebied van gezondheid, verzuim en reïntegratie is echter vooralsnog geen sprake van een corporatistische aanpak. In juli 2003 strandde de poging om in deze sector tot een arboconvenant te komen op de weerstand van de werkgeversorganisatie tegen al te stringente afspraken op bedrijfsniveau, bijvoorbeeld met betrekking tot het vaststellen van exacte normen ten aanzien van de blootstelling aan schadelijke stoffen. De werknemersorganisaties hebben van deze ontwikkeling verslag gedaan in een rapport – 'Heavy Metal Unplugged' – waarin zij voorstellen doen om ook zonder een arboconvenant tot een verantwoord gezondheidsbeleid te komen. Zoals gezegd, voor Siemens is primair belang van dat het bedrijf niet met dwingende regelingen wordt geconfronteerd die de eigen, succesvolle aanpak in de wielen zou rijden.

Typerend voor het verzuimbeleid van Siemens is al met al dat men de afhankelijkheid van andere spelers in het veld zoveel mogelijk tracht te beperken. Van externe arbodiensten bestaat de indruk dat deze onvoldoende betrokken zijn op de wensen en noden van opdrachtgevers, dan wel een servicepakket bieden dat weliswaar goedkoop, maar onvoldoende effectief is. Van reïntegratiebedrijven heeft men op dit punt al helemaal geen positieve dunk en ook acht men het rendabeler om de loondoorbetaling bij ziekte niet te verzekeren, maar deze door verzuimbeleid zoveel mogelijk terug te dringen. Waar men toch van de diensten van anderen gebruik maakt, zoals in het geval van de fysiotherapie, worden deze bij voorkeur binnen de eigen bedrijfsruimte aangeboden.

Het gevolg is dat de benodigde hulpbronnen vooral intern moeten worden gezocht. Hier zijn enkele bijzondere elementen van belang. In de eerste plaats is het bedrijf bereid circa 1,2 miljoen euro op jaarbasis aan een interne arbodienst te besteden, dat is ongeveer 400 euro per Siemens-medewerker. De directie spreekt echter nadrukkelijk niet van een kostenpost maar van een investering. Berekend is dat een procent ziekteverzuim een schadepost van 1,5 miljoen oplevert, hetgeen betekent dat de dienst zichzelf ruimschoots terugverdient. Naast deze financiële impuls is ook van belang a) dat leidinggevenden veel vertrouwen hebben in de kwaliteit van de arbodienst, b) dat zij bereid zijn om volop mee te werken aan herplaatsing op therapeutische basis (een bereidheid die mede is bevorderd door leidinggevenden financieel verantwoordelijk te maken voor het verzuim) en c) dat deze

aanpak onderdeel uitmaakt van een bedrijfsbreed kwaliteitssysteem (INK-model) dat het ieder moment mogelijk maakt, ook voor de leidinggevenden, om de stand van zaken met betrekking tot arbeidsrisico's en arbeidsverzuim in beeld te brengen en dus zo nodig passende interventies te plegen. Ten slotte is een daadkrachtige uitvoering, die op basis van stringente protocollen plaatsvindt en voorziet in voortdurende monitoring van alle verzuimgevallen, een belangrijk ingrediënt van het succes. De arbodienst spreekt niet zonder trots van een sluitende aanpak.

5.3.4 Externe mobiliteitsbevordering

Het voorgaande roept het beeld op van een klassiek, op *life time employment* georiënteerd bedrijf, dat het belang onderkent van gedegen onderhoud aan het menselijk kapitaal van de onderneming. Binnen de dienst Personeel & Organisatie wordt evenwel onderkend dat dit beeld aan het verschuiven is, onder invloed van veranderingen in de bedrijfsomgeving, waar onder de turbulentie van ICT-business, verscherping van de mondiale competitie en een toenemende oriëntatie op beurswaarde. De recente reorganisatie, uniek in de geschiedenis van het Nederlandse Siemens bedrijf, lijkt in dit opzicht een teken aan de wand. De vraag is in hoeverre dit implicaties heeft voor het zo sterk op interne (re)integratie georiënteerde sociaal beleid.

Opmerkelijk in dit verband is dat ook vanuit de arbodienst is geopperd dat aan dit beleid grenzen zitten. Onder verwijzing naar een recente discussie over 'mentaal verzuim' – de medewerker is wel op het werk maar verzaakt stelselmatig zijn taken – wordt de vraag opgeworpen of het hardnekkig streven naar werkhervatting in alle gevallen de meest gelukkig keuze is. Als interne herplaatsing, onder sterk aangepaste werkomstandigheden, niet bijdraagt aan de productiviteit van het bedrijf noch aan het welzijn van de werkende, dan is feitelijk sprake van verspilde moeite. Externe mobiliteitsbevordering zou, met andere woorden, wel eens een belangrijker onderdeel van het bedrijfsbeleid kunnen worden en in dat licht wordt de arbeidsreïntegratie in het tweede spoor alsnog een relevant thema.

Vanuit de P&O dienst is geopperd dat de aanpak hiervan eveneens een sterk intern karakter zou hebben, juist omdat er een nadrukkelijke relatie is met het bedrijfsbelang. De wijze waarop de recente reorganisatie is uitgevoerd, is wat dat betreft illustratief. Er werd een mobiliteitscentrum ingericht, waar de kandidaten voor ontslag terechtkonden met hun verhaal, en daarnaast ondersteuning kregen bij het zoeken van nieuw werk. Hiertoe werden alle contacten van Siemens benaderd, cv's opgesteld en rondgestuurd, en zo nodig ook branchevreemde bedrijven uit de regio ('de Bijenkorf') benaderd als dit paste binnen de belangstellingssfeer van betrokkenen. Indien nodig werd in voorkomende gevallen ook gebruik gemaakt van een outplacementbureau, maar steeds onder regie van het interne mobiliteitscentrum, dat werd bemand door de P&O-manager die aan de reorganisatie leiding gaf. Uiteindelijk bleek dat voor 53 van de 200 medewerkers daadwerkelijk ontslag moest worden aangevraagd.

De betreffende P&O manager licht toe dat deze vorm van externe mobiliteit nadrukkelijker een vast onderdeel zal gaan uitmaken van het personeelsbeleid, omdat levenslange loopbanen bij het bedrijf nu eenmaal steeds minder voor de hand liggen. In zijn ogen betekent dit echter niet dat de bedrijfsverantwoordelijkheid voor het personeel komt te vervallen. Deze spitst zich echter steeds meer toe op 'life time employability'. Deze zorg voor inzetbaarheid, eventueel dus buiten het eigen bedrijf, wordt onder meer vorm gegeven door experi-

menten met een systeem van intercollegiale uitlening. Het gaat hierbij om de inrichting van een centrum dat over de branches heen naar geschikte (tijdelijke of permanente) vacatures voor Siemens-personeel zoekt. Uiteraard is dit dan ook de modus operandi voor kandidaten in het tweede spoor, die thans nog zeldzaam zijn, maar zich mogelijk in de toekomst vaker zullen aandienen.

5.3.5 Sterkte en zwakte analyse

Op grond van deze analyse komen we tot het volgende overzicht van sterke en zwakke punten in de aanpak van de arbeidsreïntegratie bij Siemens. Gelet op het nog ontbreken van specifieke ervaringen in het tweede spoor, maken we hierbij geen nader onderscheid naar aanpak en proces.

Sluitende aanpak

1. *Vroege interventie.* Snelle problemdiagnose en werkhervatting zodra dat maar even mogelijk is, en in welke vorm dan ook, vormen de basis voor de succesvolle aanpak van het verzuim.
2. *Stevig draagvlak.* Het interne karakter van de arbodienst berust op een weloverwogen keuze van de directie en genereert voor deze dienst veel vertrouwen en gezag. Organisatiebreed wordt een participatiecultuur bevorderd, die veel ruimte biedt voor werk op therapeutische basis.
3. *Samenhangend instrumentarium.* De werknemer wordt met raad en daad ondersteund in zijn pogingen tot werkhervatting, maar daarbij zorgt het bedrijf er ook voor dat er ruimschoots mogelijkheden voor werkhervatting bestaan. Zo worden leidinggevenden in het bedrijfsbeleid (financieel) verantwoordelijk gesteld voor verzuim, en krijgen zij adequate informatie aangereikt ten behoeve van de aanpak ervan.
4. *Protocollering en monitoring.* De aanpak is vervat in duidelijke protocollen en wordt, mede met hulp van een elektronisch volgsysteem, consequent bewaakt.
5. *Afstemming met bedrijfsdoelen.* Het verzuimbeleid, wordt niet als hinderlijke noodzaak gezien, maar als ondersteunend aan de bedrijfsdoelen. (Toekomstige) activiteiten in het tweede spoor maken deel uit van een meer generiek beleid gericht op externe mobiliteit.
6. *Reputatie.* Daarbij wordt slim gebruik gemaakt van de reputatie van het bedrijf, die werkgevers in de regio kan overhalen mee te werken aan herplaatsing.
7. *Selectieve afhankelijkheden.* Het voorgaande maakt dat de afhankelijkheid van externe partijen (reïntegratiedienstverleners) tot een minimum wordt beperkt; waar deze nodig zijn, met het oog op het bevorderen van externe mobiliteit richting collega-werkgevers, worden ze juist versterkt.

Werkgeversbelangen prevaleren

1. *Dwanguitoefening.* Ofschoon de arbodienst naar evenwicht zoekt tussen de belangen van werkgever en werknemers, is ontegenzeggelijk sprake van dwang, alleen al door de voortdurende praktijk van inspectie en toezicht op de zieke werknemer.
2. *Gezondheidsrisico's.* Theoretisch kan te snelle werkhervatting leiden tot verergering van klachten. Sancties en morele druk kunnen met het oog hierop riskant zijn, al moet daarbij worden aangetekend dat in de onderzochte casus hiervan niets is gebleken.
3. *Reïntegratie en outplacement.* Reïntegratie in het tweede spoor kan een middel worden om in het kader van flexibiliseringsbeleid voortijdig afscheid te nemen van 'personeel met een vlekje'.

5.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is aan de hand van een tweetal voorbeelden ingegaan op de werkgeversgeoriënteerde aanpak van arbeidsreïntegratie. Beide voorbeelden worden gekenmerkt door een aanpak die op grond van een aantal institutionele kenmerken als effectief kan worden gekwalificeerd. Het Poortwachterscentrum lijkt met de regionale en sectoroverschrijdende werkwijze een passend antwoord te hebben gevonden op de specifieke aard van tweede spoor reïntegratie. Siemens NV heeft tot dusver steeds op eigen kracht vertrouwd bij de aanpak van het verzuim en daarmee voorkomen dat zich überhaupt een serieus vraagstuk van tweede spoor reïntegratie heeft aangediend. Om bedrijfsexterne redenen zal hier overigens verandering in komen, maar ook dan zal het bedrijf zelf het voortouw blijven nemen, juist omdat het tweede spoor beleid in dat geval onderdeel gaat uitmaken van een meer algemeen mobiliteitsbeleid.

Het succes in beide voorbeelden berust voorts op een slim arrangement van onderlinge afhankelijkheden. In het geval van het Poortwachterscentrum is dat de bundeling van werkgevers die voor de uitvoering van tweede spoor beleid tot elkaar veroordeeld zijn, maar elkaar gewoonlijk weinig tegenkomen. Bij Siemens is intern gezorgd voor een structuur waarin leidinggevenden en arbodienst elkaar nodig hebben, en bestaat mede door het interne karakter van de dienst een stevig draagvlak voor de sluitende aanpak in het verzuimbeleid. Beide voorbeelden worden daarbij gekenmerkt door aanzienlijke reserves jegens externe dienstverlening, die te weinig probleemgericht en bovenal op commerciële motieven gericht zou zijn. Juist omdat aanzienlijk belang wordt gehecht aan vroegtijdige probleemdiagnose en interventie, wordt in beide situaties de voorkeur gegeven aan een zo beperkt mogelijke afhankelijkheid van derden.

Hoewel in beide analyses voldoende bewijs van daadwerkelijke effectiviteit is verkregen, moet ten slotte op enkele voorbehouden worden gewezen. Ten aanzien van het Poortwachterscentrum is gewezen op het risico dat een dergelijke constructie vooral als vorm van ‘windowdressing’ wordt opgetuigd. Voor beide werkwijzen geldt daarnaast dat de belangen van de werknemer in het gedrang kunnen komen. De ontwikkelingen bij Siemens in de richting van een (*life time*) *employability* beleid zijn interessant, en kunnen het tweede spoor beleid een impuls geven, maar roepen ook vragen op met betrekking tot de bescherming van zieke werknemers en hun recht op *interne* reïntegratie. We komen daar aanstonds nog op terug.

TWEEDE SPOOR IN PERSPECTIEF

6

6.1 Inleiding

Welke aanpak is welbeschouwd de beste? Zoals in hoofdstuk 1 is betoogd, is het te vroeg om hierover aan de hand van harde prestatiegegevens uitspraken te doen. Onze onderzoeksopzet laat dit dan ook niet toe. Daarnaast is het zeer onwaarschijnlijk dat er sprake zal zijn van een aanpak die in alle opzichten superieur is aan de andere. Daarbij spelen twee overwegingen een rol. In de eerste plaats kan een initiatief als het werkgeversnetwerk nog zo effectief ogen, wanneer het maatschappelijk onvoldoende steun ondervindt, bijvoorbeeld omdat werknemersorganisaties zich er niet in herkennen, zal dit op termijn alsnog tot afnemende prestaties leiden. In de tweede plaats verwachten we dat in de toekomst vaker combinaties van werkwijzen zullen worden uitgetoet. Zo is het heel wel denkbaar dat onder een corporatistisch regime sterker dan thans het geval is (gereguleerd) gebruik van marktoplossingen zal worden geëntameerd, of dat binnen een werkgeversnetwerk vaker met commerciële dienstverleners gewerkt zal gaan worden.

Blijft staan dat daarbij steeds een van de basisvarianten dominant zal zijn en dat er dus veel aan gelegen is de kwaliteiten van deze varianten nader te bepalen. In deze studie hebben we daartoe een poging gedaan, eerst door elk van de gevolgde werkwijzen op een aantal institutionele kenmerken te beoordelen, vervolgens door ons een beeld te vormen van de (nog jonge) uitvoeringspraktijk. In dit hoofdstuk zullen de bevindingen in vergelijkend perspectief worden geplaatst. In paragraaf 6.2 worden de corporatistische aanpak, het marktmodel en het werkgeversinitiatief vergeleken in termen van hun institutionele plus- en minpunten. In paragraaf 6.3 wordt deze vergelijking doorgetrokken aan de hand van wat we te weten zijn gekomen over de uitvoeringspraktijk. Op grond van deze twee exercities zal dan in paragraaf 6.4 alsnog een aantal tentatieve uitspraken worden gedaan over de merites van de onderzochte werkwijzen. Al met al mondt het hoofdstuk in paragraaf 6.5 uit in conclusies die vooralsnog niet al te vrolijk stemmen, maar daarnaast ook hoopvolle aanknopingspunten voor verbetering bieden.

6.2 De aanpak

De drie in dit rapport besproken werkwijzen wijken op een aantal institutionele kenmerken sterk van elkaar af. Bij de analyse daarvan heeft steeds een vijftal vragen centraal gestaan:

- valt de aanpak te kwalificeren als een adequaat antwoord op de gegeven (reïntegratie)problematiek?
- in hoeverre is de aanpak ingebed in een (behulpzame of tegenwerkende) institutionele structuur?
- hoe zijn de afhankelijkheden tussen betrokken partijen geordend?
- levert dit een goede toegang tot benodigde hulpbronnen op?
- is daarbij sprake van een slagvaardige uitvoeringsstructuur?

In tabel 6.1 zijn de belangrijkste bevindingen op deze vraagpunten samengevat. Hieronder volgt, in comparatief perspectief, een nadere bespreking van deze bevindingen.

Tabel 6.1 Sterke en zwakke punten in de drie ontwerpen van tweede spoor aanpak

	Corporatisme	Markt	Werkgeversinitiatief
Aansluiting op aard problematiek	<ul style="list-style-type: none"> + Sector specifieke problemen centraal. + Sterke inzet op preventie. - Aanpak tweede spoor geen prioriteit en niet waterdicht. 	<ul style="list-style-type: none"> + Sectoroverschrijdend + In beginsel gevarieerd aanbod, op maat. - Meer product- dan probleemgericht. 	<ul style="list-style-type: none"> + Regionaal en sectoroverschrijdend. + Probleem- cq bemiddelingsgericht. - Dominant werkgeversbelang.
Institutionele inbedding	<ul style="list-style-type: none"> + Sluit aan op bestaande sectorale arrangementen. + Stevig draagvlak in werkgevers- en werknemersorganisaties. - Neiging tot institutionele blindheid voor buitensectorale oplossingen. 	<ul style="list-style-type: none"> + Sluit aan op het huidige marktdenken in de sociale zekerheid. + Onorthodoxe methoden mogelijk. - Veel onzekerheden, onstuimige markt, geen beproefde recepten. 	<ul style="list-style-type: none"> + Grote betrokkenheid/ sterk draagvlak vanuit georganiseerde bedrijfsleven. - Geen stem voor georganiseerde werknemer. - Externe legitimatie kan probleem zijn.
Interdependenties	<ul style="list-style-type: none"> + Ketenaanpak: grote controle over samenwerking; domeinconsensus. - Star; weinig alternatieven, weinig keuzemogelijkheden. 	<ul style="list-style-type: none"> + Flexibel, wisseling van partners en opties mogelijk. - Aanzienlijke informatie-asymmetriën. 	<ul style="list-style-type: none"> + Benutting van regionale interdependenties tussen werkgevers. + Combinatie met andere dienstverleners in beginsel mogelijk.
Hulpbronnen	<ul style="list-style-type: none"> + Optimale benutting sector kennis, -ervaring en infrastructuur. + Toegang tot subsidies en instrumenten (arboconvenanten). - Binnen sector beperkte mogelijkheden tot tweede spoor reïntegratie. - Beperkte bemiddelings-expertise buiten sector. 	<ul style="list-style-type: none"> + Brede beschikbaarheid van diensten. - Oprachtgevers missen kennis, middelen, ervaring en coördinerende capaciteit. - Gebrek aan onderlinge steun en uitwisseling van ervaringen. - Problemen met kostenbeheersing. 	<ul style="list-style-type: none"> + Uitwisseling van kennis tussen bedrijven. + Non-profit; beperking van kosten. + Netwerk zelf levert reïntegratieplaatsen. - Systematische aandacht voor preventieve instrumenten afwezig.
Uitvoering	<ul style="list-style-type: none"> + Prikkel tot schadelastbeperking. + Geprotocolleerde aanpak. - Beperkte rol werkgever. 	<ul style="list-style-type: none"> + Potentieel actieve rol voor de werknemer. - 'Veel handen'. - Onduidelijke taakafbakening tussen werkgevers, intermediairs en reïntegratiebedrijven. 	<ul style="list-style-type: none"> + Beperkte bureaucratie/ snelle aanpak/ laagdrempelig. - Positie werknemer niet vastgelegd.

6.2.1 Aard van de problematiek

In welke mate sluiten de onderzochte varianten aan op de specifieke aard van de tweede spoor problematiek? Deze leidende vraag valt in een tweetal deelvragen uiteen, namelijk:

- a) hoe ruim zijn de herplaatsingsmogelijkheden die een aanpak in het tweede spoor genereert (bemiddelingscapaciteit)?
- b) in hoeverre past de aanpak bij de behoeften/problemen van het individuele bedrijf?

Ten aanzien van het eerste punt staat buiten kijf dat de marktgeoriënteerde aanpak en het werkgeversnetwerk de beste papieren hebben. Immers, waar de corporatistische benadering zich vooral op de eigen sector concentreert, hebben zowel het reïntegratiebedrijf als het Poortwachterscentrum veel meer mogelijkheden om ook tussen werkgevers uit verschillende branches te bemiddelen. Het marktmodel heeft daarbij als extra voordeel dat in beginsel een volledig op de problematiek van het individu toegesneden pakket van dienstverlening kan worden ingekocht. Daar tegenover staat dat de opdrachtgever (cq de werkgever) er niet altijd zeker van kan zijn of de dienstverlening daadwerkelijk probleemgericht zal zijn. Het reïntegratiebedrijf heeft er immers een commercieel belang bij om 'producten' te verkopen. Daarbij is lang niet altijd zeker of het reïntegratiebedrijf daadwerkelijk over goede contacten beschikt met werkgevers in de regio. Een reïntegratiebedrijf kan excelleren in het aanbieden van allerhande trajecten, maar falen wanneer het aankomt op feitelijke herplaatsing.

We hebben vastgesteld dat het Poortwachterscentrum wat dit betreft meer zekerheden biedt: het potentieel van 'nieuwe' werkgevers staat vast en is voor alle deelnemende werkgevers goed zichtbaar. Daarnaast is zeker dat er geen commerciële motieven in het spel zijn die onnodig de duur van de dienstverlening rekken. Het centrum is probleemgericht en streeft een zo snel mogelijke werkhervatting na. De keerzijde van die aanpak kan echter zijn dat het werknemersbelang uit het oog wordt verloren. Uit de analyse van zowel het Poortwachterscentrum als het bedrijf Siemens kwam naar voren dat werkgevers in toeneemende mate een belang krijgen bij het voeren van een extern mobiliteitsbeleid. Dit belang, zoals dat onder meer wordt onderkend in moderne denkbeelden over de 'transitionele arbeidsmarkt' (cf Schmid 1998), houdt in dat werkgevers op zoek gaan naar kanalen om werknemers, wanneer hun productiviteit terugloopt, op een decente manier buiten het bedrijf te plaatsen. Arbeidsreïntegratie in het tweede spoor gaat in dat geval deel uitmaken van een meer structureel outplacementbeleid, en kan op gespannen voet komen te staan met de belangen van de arbeidsgehandicapte werknemer.

Naast het vraagstuk van de beschikbare bemiddelingscapaciteit is tevens van belang of de bedrijven uit de voeten kunnen met de geboden aanpak. Dit hangt onder meer af van de verzuimproblematiek in het bedrijf en in dat verband is de bedrijfsomvang een belangrijk gegeven. Voor kleine bedrijven, die te maken hebben met incidentele en soms sterk wisselende problematiek, en die bovendien weinig eigen expertise in huis hebben, kan een collectieve aanpak uitkomst bieden en komt dus de corporatistische benadering alsnog in beeld. We hebben gezien dat de kracht van deze benadering vooral schuilt in het sterke accent op sector specifieke gezondheidsproblemen en daarmee op preventieve taken. Een gunstig effect hiervan is dat de tweede spoor problematiek binnen de perken wordt gehouden. De keerzijde is dat onvoldoende sprake is van een 'waterdichte aanpak' in het tweede spoor. Met name in het voortraject – intake, diagnose – is de aanpak te eenzijdig op herplaatsing binnen de eigen sector georiënteerd en pas wanneer dit niet lukt wordt 'het probleem' ofwel doorverwezen naar een reïntegratiebedrijf of alsnog terugverwezen naar de individuele werkgever.

Uiteraard kunnen kleine bedrijven zich ook oriënteren op marktoplossingen. Hierbij doet zich echter een lastig dilemma voor. Aan de ene kant pleit het incidentele karakter van de problematiek in kleine bedrijven inderdaad voor een gerichte inkoop van passende dienstverlening, wanneer dit nodig blijkt, aan de andere ontbreekt hiertoe juist de ervaring en wordt al snel veel geld betaald voor dienstverlening waarvan de kwaliteit niet zeker is. Ook op dit punt moet worden vastgesteld dat het Poortwachterscentrum betere kaarten in handen heeft.

6.2.2 Institutionele inbedding

Een goede institutionele inbedding is van belang voor zowel de legitimiteit als de effectiviteit van een aanpak. Ten aanzien van het legitimerende vermogen hebben we geconstateerd dat zowel het marktmodel als de corporatistische benadering sterk scoren.

Marktoplossingen sluiten aan bij de nieuwe geest die over de sociale zekerheidssector waait en waarden als individuele verantwoordelijkheid en keuzevrijheid hoog in het vaandel heeft. Het gezag van het corporatisme is maatschappelijk weliswaar tanende, maar kan nog altijd bogen op de kracht die schuilt in het zoeken naar gezamenlijke oplossingen. Dit is vooralsnog een zwak punt in het werkgeversnetwerk. In het onderzochte voorbeeld is de steun vanuit het regionale bedrijfsleven aanzienlijk, maar daarbij wordt de stem vanuit het georganiseerde werknemersbelang gemist. Dit kan leiden tot extern wantrouwen: stelt het eigenlijk wel wat voor, zou het zo kunnen zijn dat het netwerk vooral als 'cover up' dienst doet, louter bedoeld om het UWV zand in ogen te strooien?

Met het oog op de effectiviteit van de dienstverlening, daarentegen, kent het Poortwachterscentrum juist een krachtige institutionele inbedding. Het centrum profiteert nadrukkelijk van de aloude sociaal-economische infrastructuur in de regio. De gebundelde steun vanuit organisaties als de Kamer van Koophandel, bedrijvenkringen en VNO lijken het nieuwe initiatief een vliegende start te hebben gegeven. Hoe anders is dit in het marktmodel. Hier ontbreekt een infrastructuur van ondersteunende organisaties, de markt is nog onstuimig en ondoorzichtig. Dit kan theoretisch tot onorthodoxe en innovatieve oplossingen aanleiding geven, maar concrete aanwijzingen daarvoor zijn nog niet aangetroffen. Wel lijkt een zekere marktordening op gang te komen, bijvoorbeeld via de verschillende activiteiten op het vlak van kwaliteitsbeoordeling en certificering. Deze activiteiten kunnen de werkgever helpen bij het maken van passende keuzes. Voor de corporatistische benadering geldt ten slotte dat een krachtige inbedding in het sectorale verleden weliswaar een breed geschakeerd repertoire aan (verzuim)instrumenten heeft opgeleverd, maar dat daarbij een zekere blindheid is ontstaan voor de mogelijkheid van buitensectorale oplossingen. Weliswaar is in de huidige aanpak ruimte gereserveerd voor de diensten van enkele reïntegratiebedrijven die ook buiten de sector kunnen opereren, vooralsnog lijkt deze aanpassing nog onvoldoende aan te sluiten op de logica van de sectorale aanpak.

6.2.3 Interdependenties

Omdat activiteiten in het tweede spoor om betrokkenheid en inbreng vragen van een groot aantal partijen – werknemer, oude werkgever, nieuwe werkgever, dienstverleners – is het patroon van onderlinge afhankelijkheden van groot belang voor de effectiviteit van de aanpak. In dit onderzoek is naar voren gekomen dat daarbij in eerste instantie onderscheid moet worden gemaakt tussen een tweetal typen afhankelijkheidsvragen: a) in hoeverre is de werkgever van anderen afhankelijk bij het uitvoeren van de bemiddelingstaak en b) in hoeverre bestaan er tussen de andere partijen afhankelijkheidsrelaties die de aanpak bespoedigen dan wel frustreren?

We hebben geconstateerd dat werkgevers die gebruik maken van marktoplossingen zich afhankelijk maken van de kwaliteit van de door hen geselecteerde reïntegratiebedrijven. In theorie is dit geen enkel probleem, omdat het aantrekkelijke van het marktmodel nu juist is dat slechte prestaties kunnen worden afgestraft door het maken van nieuwe keuzen. Complicerende factor is echter dat deze mogelijkheid wordt gedwarsboemd door aanzienlijke informatie-asymmetrieën. De werkgever heeft te weinig zicht op het werk van de bureaus om zich hieromtrent een gefundeerd oordeel te vormen. In de corporatistische benadering is deze kwestie niet aan de orde. Gewerkt wordt met 'preferred providers' die nauwe banden met de sector onderhouden en waarbij de onderlinge verhoudingen primair in het teken staan van 'vertrouwen'. Aangenomen wordt dat de partners naar beste vermogen presteren. De keerzijde hiervan is uiteraard dat op negatieve ervaringen niet adequaat kan worden gereageerd: het is een star systeem dat nauwelijks keuzemogelijkheden toelaat en het vooral moet hebben van de centrale, ketengewijze werkwijze. De werkgeversinitiatieven nemen op deze schaal een interessante tussenpositie in. Aan de ene kant worden ondoorzichtige afhankelijkheidsrelaties met marktpartijen zoveel mogelijk vermeden, maar de aanpak sluit niet uit dat alsnog in voorkomende gevallen dienstverlening op maat wordt ingekocht.

Een sterk punt van het werkgeversnetwerk is daarbij dat welbewust de afhankelijkheidsrelaties worden versterkt en uitgebuit tussen de twee belangrijkste partijen in het tweede spoor: de nieuwe en de oude werkgever. Daarbij wordt gebruik gemaakt van het inzicht dat voor iedere werkgever beide rollen aan de orde kunnen zijn. Daarnaast wordt doelbewust het besef van interdependentie in de regio gevoed door werkgevers bij elkaar te brengen en inzicht te geven in wat zij voor elkaar kunnen betekenen.

6.2.4 Hulpbronnen

Voor adequate arbeidsbemiddeling in het tweede spoor is een aantal vitale hulpbronnen van belang, waaronder geld, expertise op het terrein van arbeid en gezondheid, deskundigheid in de omgang met externe dienstverleners, kennis van het bemiddelingswerk en vooral ook kennis van en toegang tot de vraagzijde van de arbeidsmarkt. Wat hebben de verschillende benaderingen op deze punten te bieden?

Voor de marktoplossing geldt in beginsel dat veel expertise extern kan worden betrokken. Dit stelt evenwel hoge eisen aan de intern benodigde middelen, zowel in termen van geld – de dienstverlening van verzekeraars, arbodiensten en reïntegratiebedrijven is erg kostbaar – als ook in termen van organisatorische kennis en vaardigheden. De werkgever die uit is op een passend samenstel van dienstverleners krijgt, zoals de TPG-casus heeft uitgewezen, onherroepelijk te maken met aanzienlijke aansturing- en coördinatieproblemen. Met name voor kleinere bedrijven ligt het onoordeelkundig inschakelen van marktpartijen als risico op de loer. Het ontbreekt in deze aanpak nadrukkelijk aan ondersteuning van deze bedrijven en aan een structuur waarin ervaringen worden uitgewisseld en van elkaar kan worden geleerd. Waar TPG Post naar aanleiding van de eerste bedroevende ervaringen bezig is te leren – denk aan de ontwikkeling van *performance indicators* – is het voor de kleinere bedrijven nauwelijks haalbaar op dit vlak gedegen expertise op te bouwen.

Opnieuw steekt het Poortwachterscentrum hier in gunstige zin af. Niet alleen wordt welbewust kennis en informatie tussen de deelnemende bedrijven uitgewisseld, ook leidt het non-profit karakter van de dienstverlening tot een behoorlijke mate van kostenbeheersing. Aantrekkelijk is uiteraard ook dat de toegang tot nieuwe arbeidsplaatsen door het netwerk zelf wordt geleverd. Hier wordt geprofiteerd van een aanzienlijk sociaal-economisch

kapitaal dat altijd al potentieel beschikbaar was, maar pas nu effectief wordt gemobiliseerd. Een zwakker punt is dat dit alles kan leiden tot onderbelichting van het preventievraagstuk, zowel bij de werkgever als het centrum zelf. Dit risico is vastgesteld in de analyse van het Poortwachterscentrum, maar is daarnaast ook aangekaart door respondenten bij Siemens, die erop wijzen dat de steun voor de huidige aanpak snel zou kunnen afbrokkelen. Immers, naarmate externe mobiliteitsbevordering nadrukkelijker tot regulier element van bedrijfsbeleid wordt gemaakt, is het minder rationeel om nog te investeren in preventieve kennis en instrumenten.

Ten slotte de corporatistische benadering. Deze valt vooral op door de enorme kennisvoorraad op het gebied van sectorale gezondheidsvraagstukken en het inmiddels op dit punt beproefde instrumentarium voor begeleiding en werkaanpassing. Daarbij is veel kennis beschikbaar van subsidiemogelijkheden en ondersteuning via specifieke projecten in het kader van het arboconvenant. Een opmerkelijk voorbeeld in dit verband zijn de reïntegratieadviseurs die recent uit deze middelen zijn gefinancierd en bedoeld zijn om tweede spoor activiteiten te bevorderen, waar deze tot dusver nog weinig van de grond zijn gekomen. De vraag is evenwel of daarmee niet opnieuw te sterk wordt ingezet op herplaatsing binnen de sector zelf, die wat dit betreft relatief weinig te bieden heeft. Waar investeringen in sectoroverschrijdende expertise op zijn plaats zouden zijn, lijkt het corporatistische model te volharden in het eenmaal gekozen pad van sectorale interventies.

6.2.5 Uitvoeringsstructuur

Hoe wordt, tot slot, in de onderzochte varianten omgegaan met het uitvoeringsvraagstuk? Zoals hiervoor al werd geconstateerd, vereist het marktmodel nogal wat organisatorische capaciteiten in de onderneming. Kandidaten voor het tweede spoor moeten door het bedrijf als zodanig worden aangemerkt en doorgestuurd naar een van de gecontracteerde dienstverleners. De TPG-casus illustreert vrij precies dat het marktmodel zelf weinig aanknopingspunten voor de uitvoering van deze taken biedt. Het bedrijf heeft geprobeerd om de coördinatie in handen te geven van één bedrijfsintern bureau (*job consult*), maar daarmee toch niet het probleem van de ‘vele handen’ kunnen voorkomen. De aanmelding van kandidaten verloopt over veel schijven, omdat ook leidinggevend, arbodienst en de werknemers zelf hierin zeggenschap hebben. Daarbij komt dat ook de taakafbakening tussen *Job Consult* en de reïntegratiebedrijven niet goed is geregeld. Een potentieel sterk punt is wel dat de werknemer nadrukkelijk in de uitvoering kan worden betrokken. Met name het feit dat met verschillende aanbieders wordt gewerkt, via zogenaamde raamcontracten, stelt de werknemer in de gelegenheid eigen preferenties in de uitvoering tot uitdrukking te brengen.

In het corporatistische model is de regie over de uitvoering min of meer in handen van de partij die vooraan in de keten zit: de verzekeraar. Voordeel hiervan is zonder meer dat hiermee een prikkel in de systematiek is ingebouwd, die in theorie een snelle uitvoering waarborgt. Omdat de verzekeraar veel belang heeft bij schadelastbeperking zal hij er immers op uit zijn zo snel mogelijk, via de inschakeling van een van de sectorale reïntegratiebedrijven, tot herplaatsing te komen. Nadeel is dat de werkgever in dit proces weinig invloed meer heeft, hoewel de verantwoordelijkheden nadrukkelijk bij hem blijven liggen, zoals we eerder hebben vastgesteld.

In het Poortwachterscentrum wordt de werkgever nog het meest ontlast. Het Poortwachterscentrum is bereid het volledige casemanagement op zich te nemen en, wanneer eventuele herplaatsingsinspanningen falen, ook de afhandeling richting WAO-aanvraag en UWV geheel te verzorgen. Hierdoor kan het centrum geheel op eigen kracht en voorwaarden opereren,

vergelijkbaar met de interne aanpak zoals die bij Siemens wordt gehanteerd. Mede door de nog beperkte omvang van het Poortwachterscentrum worden daarbij weinig regels gehanteerd: het centrum kent geen uitgebreide intakeprocedures en de toegang ertoe is laagdrempelig. Wel moeten opnieuw indringende vragen worden opgeworpen over de positie van de werknemer in het proces. Waar steeds meer reïntegratiebedrijven beschikken over zaken als een privacy- en klachtenreglement, is op dit punt in het Poortwachterscentrum nauwelijks iets geregeld.

6.2.6 Tussenbalans

Voordat we nu nader ingaan op de manier waarop de drie werkwijzen zich in de praktijk manifesteren, is het nuttig een korte tussenbalans op te maken en daarbij enkele vragen voor het vervolg op te werpen.

Ten aanzien van de marktgeoriënteerde aanpak valt op dat deze heel erg veel belooft, maar dat er nogal wat voor nodig is om daadwerkelijk de vruchten ervan te plukken. Twee zaken spelen daarbij in het bijzonder een rol. De eerste is dat reïntegratiebedrijven er nu eenmaal een commerciële bedrijfsvoering op na houden, die er niet in de eerste plaats op is gericht een reïntegratieprobleem zo snel mogelijk op te lossen. Daarmee samen hangt het tweede probleem, dat van de informatie-asymmetrie tussen opdrachtgever en dienstverlener. Met andere woorden, terwijl de opdrachtgever dringende redenen heeft om zich op te hoogte te stellen van wat de dienstverlener al dan niet uitvoert, is dit juist in deze markt erg lastig. Niettemin geven veel werkgevers blijk van geloof in de markt, misschien omdat ze zelf op een markt opereren, misschien omdat ze menen dat de problemen rondom aansturing, kwaliteit en transparantie uiteindelijk oplosbaar zijn. De vraag die dit oproept, is of hiervan in de praktijk al tekenen waarneembaar zijn.

De corporatistische aanpak mag in eerste instantie ogen als een oplossing uit het verleden, hier dreigt dan nochtans het kind met het badwater te worden weggegooid. De aanpak is sterk op punten als legitimiteit, sectorkennis, projectmatige verbetering van arbeidsomstandigheden en collectieve slagkracht in zaken als subsidies en instrumentontwikkeling. Dit leidt weliswaar tot veel aandacht voor preventie, maar daarbij mag niet worden vergeten dat dit uiteindelijk een ontlasting van het tweede spoor betekent. Een serieus probleem is wel dat ontwikkelingen op de arbeidsmarkt – toenemend belang van arbeidsmobiliteit, snelle veranderingen in afzetmarkten, schaalvergroting – een bedreiging vormen voor het corporatistische recept, mede gelet op het ernstige gebrek aan reële keuzemogelijkheden in het model. De vraag voor het vervolg luidt dan ook of zich op deze punten verbeteringen aftekenen, zonder dat dit al te zeer ten koste gaat van de kracht van het oude.

Ten slotte de werkgeversinitiatieven. Met name het Poortwachterscentrum kan worden gekenschetst als een innovatieve en onorthodoxe werkwijze, die precies aansluit bij wat het tweede spoor beleid beoogt: herplaatsing binnen de regio en tussen branches, gebaseerd op samenwerking tussen werkgevers die wat dit betreft ‘tot elkaar veroordeeld zijn’. De zwakke kanten van het initiatief gaan alle terug op de positie van de werknemer in het model. Werknemersorganisaties worden nauwelijks bij de aanpak betrokken en de positie van de werknemer is onvoldoende beschreven en beschermd. Dit kan op termijn de legitimiteit van het initiatief in gevaar brengen, zeker wanneer steeds meer werkgevers overgaan tot het voeren van een strategisch mobiliteitsbeleid. Het punt dat we hierna dan ook met bijzondere aandacht zullen bezien, betreft de wijze waarop in de praktijk met het werknemersbelang wordt omgesprongen.

6.3 Praktijklessen

Onze kennismaking met de praktijk van tweede spoor reïntegratie bevestigt op een aantal punten de uitkomsten van de institutionele analyse. Schrikbeelden worden bewaarheid, positieve verwachtingen bevestigd. Desondanks loont het de moeite om een aantal praktijkervaringen preciezer te beschouwen. Hiermee worden al te ongenueerde conclusies vermeden. Zo hoeven negatieve ervaringen niet altijd slecht te zijn, mits aannemelijk kan worden gemaakt dat hiervan valt te leren. Aan zonnige ontwikkelingen zit mogelijk een schaduwzijde die eveneens nadere aandacht behoeft.

In tabel 6.2 zijn de belangrijkste praktijklessen bijeengebracht. In het bovenste segment van de tabel komen zaken aan bod die de resultaten en procesgang in het tweede spoor betreffen en in paragraaf 6.3.1 nader zullen worden toegelicht. In het onderste segment staan enkele (onbedoelde) uitvoeringseffecten vermeld die in paragraaf 6.3.2 worden uitgewerkt.

Tabel 6.2 Praktijkervaringen

	Corporatisme	Markt	Werkgeversinitiatief
Tweede spoor herplaatsingen	Bedenklijk	Bedenklijk	Redelijk
Doorstroom kandidaten naar dienstverlener	Redelijk goed	Slecht	Goed
Toegang tot nieuwe functies	Slecht cq onbewezen	Slecht cq onbewezen	Goed
Probleem-benadering	Pover; tijdverlies door hernieuwde intakes en diagnoses	Nauwelijks zichtbaar; productgericht	Direct en oplossingsgericht; 'Driehoeksoverleg' centraal; Morele tactieken
Knelpunten	In homogene sector is herplaatsing zware gevallen nauwelijks mogelijk	Opdrachtgeverschap is blinde vlek; geen verantwoordingsprotocol	Leunt sterk op persoonsgebonden cultureel kapitaal
Lichtpunten	Arboconvenant	Wendbare praktijk	Navolging
Effecten werkgever			
Betrokkenheid	Afwenteling/ fatalisme	Groot belang bij verbetering	Beperkte afwenteling
Leren	Nauwelijks	Vooral in grote bedrijven	Vooral in kleine bedrijven
Effecten werknemer			
Rechten	Beschermd	Ambigu	Punt van zorg
Risico's	Gevoelens van uitsluiting, onderbenutting	Ontgoocheling	Gezondheid; Speelbal in mobiliteitsbeleid
Systeemeffecten			
Beleidsorganisatie	Decollectivisering	Externalisering	Regionalisering

6.3.1 Uitkomsten en procesgang

Het is niet anders, zowel de corporatistische aanpak als het marktmodel hebben tot dusver bedroevend weinig resultaat opgeleverd in termen van daadwerkelijke herplaatsingen in het tweede spoor. Om het geheugen nog maar eens op te frissen: TPG-Post meldde tussen april 2003 en april 2004 32 medewerkers aan bij verschillende reïntegratiebedrijven, van wie tot dusver slechts één persoon nieuw werk heeft gevonden. In de agrarische sector zijn in dezelfde periode 111 medewerkers voor bemiddeling aangemeld, van wie er de dato augustus 2004 slechts drie aan nieuw werk zijn geholpen.

Het kan niet genoeg worden benadrukt dat deze cijfers niet alles zeggen. Zoals bekend, gaat het bij arbeidsreïntegratie om een ingewikkeld en soms langdurig proces waarvan het onrealistisch is om op korte termijn resultaten te verwachten. Maar dit neemt niet weg dat betere resultaten hadden mogen worden verwacht, onder meer op grond van de ervaringen bij het Poortwachterscentrum, die een rooskleuriger beeld laten zien. Laten we de gevallen buiten beschouwing die door het Poortwachterscentrum in het eerste spoor zijn herplaatst, dan kan worden gesteld dat het centrum in het eerste bedrijfsjaar de helft van de 80 aangemelde gevallen heeft weten te bemiddelen naar nieuw werk. Daarnaast geeft ook de institutionele analyse steun aan de veronderstelling dat het povere resultaat in de corporatistische en marktgeoriënteerde werkwijzen niet op toeval berust.

In de procesgang doen zich veel problemen voor en die beginnen al in de fase voorafgaand aan de feitelijke reïntegratie-activiteiten. Zo is het zeer opmerkelijk dat TPG-Post er niet in slaagt enkele honderden kandidaten voor het tweede spoor daadwerkelijk bij een van de geselecteerde reïntegratiebedrijven onder te brengen. Bedrijfsinterne afstemmingsproblemen zijn hier debet aan. Het verbaast dan ook niet dat dit al veel beter gaat binnen de corporatistische aanpak, waar de doorverwijzing over minder schijven verloopt. Hier werden van de 147 geïndiceerde gevallen 111 daadwerkelijk in behandeling genomen. De werkgeversinitiatieven kennen op dit punt de minste moeilijkheden, aangezien in deze casus indicatie en aanmelding direct in elkaars verlengde liggen.

Wanneer aanmelding een feit is en het eigenlijke bemiddelingswerk kan beginnen, dan is van groot belang of de in de arm genomen dienstverlener goede contacten onderhoudt met potentiële nieuwe werkgevers. Zowel in de marktgeoriënteerde aanpak als in de corporatistische werkwijze bestaat hierop nauwelijks zicht. TPG Post stelt dat de gegevens die hierover door het UWV en de reïntegratiebedrijven naar buiten worden gebracht een hoog reclamegehalte hebben en derhalve onbetrouwbaar zijn. Ook hier steekt het werkgeversinitiatief in gunstige zin bij af, simpelweg omdat goede onderlinge contacten tussen werkgevers de essentie en grondslag vormen van het initiatief.

Doortastend is ook de wijze van opereren binnen het Poortwachterscentrum. Het handelen is sterk gericht op vroegtijdige probleemanalyse en het vinden van passende oplossingen. Hiertoe wordt van meet af aan aangestuurd op het creëren van een 'driehoeksoverleg' tussen oude werkgever, nieuwe werkgever en betrokkene. Het centrum ziet zichzelf als 'mediator' in een onderhandelingsspel en schroomt daarbij niet de verschillende partijen, met erkenning van hun belangen, op hun (morele) verantwoordelijkheden te wijzen. In schril contrast hiermee staan de ervaringen met de dienstverlening in de twee andere casussen. Evaluaties van de corporatistische aanpak laten zien dat het reïntegratieproces slechts moeizaam op gang komt, onder meer door hernieuwde intakes en diagnostische activiteiten. In de marktcontext is al helemaal geen zicht op wat de reïntegratiebedrijven feitelijk doen aan arbeidsbemiddeling. 'Deelnemers worden naar allerhande cursussen gestuurd', dat is zo ongeveer het beeld dat bij de opdrachtgever bestaat van de geleverde dienstverlening.

Deze ervaringen dienen in perspectief te worden geplaatst aan de hand van enkele zwaarwegende knelpunten. Voor de corporatistische aanpak geldt – en dat is op zich een gunstig gegeven – dat nu eenmaal sterk op preventie wordt ingezet. Voor de praktijk van het tweede spoor betekent dit echter dat de ‘zware gevallen’ overblijven. Bedenk daarbij dat de sector zelf betrekkelijk weinig functies voor herplaatsing beschikbaar heeft – daarvoor zijn de werkzaamheden te weinig divers – en het valt alleszins te begrijpen dat de arbeidsbemiddeling maar niet wil vlotten. Voor de marktgeoriënteerde werkwijze geldt dat van werkgevers kwaliteiten worden gevergd waarvan niet zonder meer kan worden aangenomen dat die aanwezig zijn. Wanneer bestuurlijk zwaar opgetuigde instellingen als het UWV en gemeenten er al niet in slagen het opdrachtgeverschap adequaat vorm te geven (cf Arents, Peters en Dorenbos 2003; Svensson en Trommel 2003), dan kan niet worden verwacht dat bedrijven deze kunst wel verstaan, ook al gaat het daarbij om een beperkter opdrachtgeverschap. Vooral de situatie in kleinere bedrijven baart wat dit betreft zorgen.

Waar dus specifieke knelpunten de procesgang in deze twee werkwijzen belemmeren, moet anderzijds worden opgemerkt dat het voortvarende verloop in het werkgeversnetwerk niet een institutioneel automatisme is, maar mede afhangt van de daar aanwezige persoonlijke kwaliteiten, in het bijzonder waar het de grondige kennis van het regionale bedrijfsleven betreft, ook en vooral in de informele sfeer. Deze afhankelijkheid van persoonlijke competenties houdt op termijn een risico in. Immers, het sociaal kapitaal waarop thans wordt geteerd, zou door schaalvergroting en/of vertrek van de persoon in kwestie gemakkelijk kunnen vervliegen.

Ten minste moet hieruit de les worden getrokken dat het *format* van het Poortwachterscentrum zich niet zonder meer als succesformule laat kopiëren. Zo valt niet uit te sluiten dat eerst uitvoerig geïnvesteerd zal moeten worden in bruikbare kennis en contacten, voordat daadwerkelijk resultaten kunnen worden geboekt. Ook is daarbij de vraag aan de orde of de sociale economie van een regio zich leent voor bundeling van krachten. Dit laat onverlet dat navolging overweging verdient, zeker wanneer de regionale condities daartoe aanwezig zijn. Dit mag een lichtpunt heten in een tot dusver tegenvallende praktijk, maar zeker niet het enige lichtpunt. Nadrukkelijk is in dit onderzoek ook gebleken dat er verbeteringen mogelijk zijn in de corporatistische en marktgeoriënteerde praktijken. Zo lijkt in de agrarische sector, via de werking van een nieuw arboconvenant, meer aandacht te ontstaan voor het belang van het tweede spoor. De introductie van speciale ‘reïntegratie-adviseurs’ op bedrijfsniveau betekent weliswaar nog niet dat met de sectoraal gerichte traditie wordt gebroken, maar wel dat binnen de collectieve en enigszins starre aanpak ruimte wordt geschapen voor een meer proactieve en bedrijfsgerichte zorg. Met betrekking tot het marktmodel, ten slotte, zijn eveneens signalen waargenomen die op verbetering wijzen. Daarbij draait het om het vermogen tot soepele en snelle aanpassing, een kwaliteit die juist opkomende markten lijkt te typeren en waarop we hierna nog nader zullen ingaan.

6.3.2 (Onbedoelde) Effecten

Bij onze waarneming van tweede spoor praktijken zijn verschillende (onbedoelde) effecten aan het licht gekomen, die met het oog op de verdere ontwikkeling van het beleid nadere aandacht verdienen. Daarbij maken we onderscheid tussen effecten die achtereenvolgens de werkgever, de werknemer en het systeemniveau betreffen.

In de eerste plaats valt op dat tweede spoor activiteiten gevolgen kunnen hebben voor de betrokkenheid van werkgevers bij de problematiek van gezondheid, verzuim en werkhervatting. Zo is in de analyse van de corporatistische praktijk gewezen op een zekere tendens tot passiviteit en mogelijk zelfs tot strategische afwenteling van problematiek. Daarbij stelt de

werkgever zich op het standpunt dat de sector ‘de hele boel’ verzekerd heeft en ongetwijfeld passende maatregelen zal nemen als dat nodig is. Overigens gaat deze afwachtende houding gemakkelijk over in een hang naar fatalisme, op het moment dat de sectorale aanpak alsnog blijkt te hebben gefaald en de verantwoordelijkheden worden teruggedragen bij de werkgever. Ook in de gesprekken met bedrijven uit het werkgeversnetwerk klinkt een dergelijke gemakszucht door: het is mooi dat het Poortwachterscentrum voor ons de kastanjes uit het vuur haalt. Hier staat echter tegenover dat in het netwerk sterk wordt geïnvesteerd in voorlichting aan de deelnemende bedrijven, met als doel werkgevers juist van hun verplichtingen en verantwoordelijkheden te doordringen.

In de marktgeoriënteerde aanpak zien we juist een toename van de betrokkenheid, mede als gevolg van het feit dat er zoveel fout gaat. Vooral in een omvangrijk bedrijf als TPG Post wordt zowel om financiële als sociale redenen veel waarde gehecht aan verbetering van de praktijk en tracht men dan ook lessen te trekken uit de eerste, mislukte avonturen op de markt. Zo is besloten een systeem van performance indicatoren te ontwikkelen en daarnaast de sturing en het toezicht te verbeteren door enkele reïntegratiebedrijven ‘in huis’ te plaatsen. Opmerkelijk genoeg zijn het in het Poortwachterscentrum eerder de kleine bedrijven die leerervaringen opdoen, onder meer via de frequente contacten met de grotere ondernemingen in de regio en de uitwisseling van p&o expertise in georganiseerd verband.

In de tweede plaats valt te wijzen op een aantal gevolgen voor de rechten van de werknemer in het proces van arbeidsreïntegratie. Waar deze in het corporatistische model nadrukkelijk zijn beschermd – de ‘preferred suppliers’ van reïntegratiebedrijven voldoen aan alle gangbare kwaliteitseisen –, is dit op de markt veel minder vanzelfsprekend. Voor het overgrote deel van de reïntegratiebedrijven geldt dat ze nog zonder keurmerk opereren en is het primair van de werkgever afhankelijk of in de selectie van het reïntegratiebedrijf het werknemersbelang wordt meegewogen. In het Poortwachterscentrum is het belang van de werknemer formeel in het geding – een adequate regeling van rechten ontbreekt – maar door de responsieve, klantgerichte stijl van werken lijken problemen op dit vlak tot dusver te zijn voorkomen.

Meer in het algemeen geldt echter wel degelijk dat aan de werkgeversinitiatieven het risico kleeft van dwanguitoefening, waarbij zich onder meer onaanvaardbare gezondheidsrisico's kunnen voordoen. Dit risico, hoe beperkt vooralsnog ook, mag niet worden onderschat gelet op het feit dat tweede spoor praktijken nadrukkelijker deel zouden kunnen gaan uitmaken van strategisch mobiliteitsbeleid in bedrijven.

In de corporatistische en marktgeoriënteerde praktijk zijn voor de werknemer andere risico's aan de orde, die met name de psychologie van betrokkene betreffen. Zo kunnen arbeidsgehandicapten in de agrarische sector gemakkelijk teleurgesteld raken wanneer na langdurige pogingen om interne oplossingen te zoeken alsnog een herplaatsing in een ander bedrijf, of nog ingrijpender, in een andere sector ter sprake komt. Wanneer kandidaten voor het tweede spoor in een vroeger stadium zouden worden aangespoord hun blikveld te verruimen, zou dit hun arbeidsmotivatie versterken en gevoelens van uitsluiting en onderbenutting kunnen tegengaan. Daar staat dan wel tegenover, zoals blijkt uit de praktijk van het marktmodel, dat het op dit moment ook niet erg verstandig zou zijn om al te hoge verwachtingen aan te wakkeren, nu immers blijkt dat deze vooralsnog niet worden waargemaakt. Verlies van vertrouwen en diepe ontgoocheling liggen hier voor de hand, hetgeen beleidsmakers zorgen zou moeten baren.

Bezien we ten slotte enkele saillante effecten op het niveau van de beleidsorganisatie, dan valt op dat tweede spoor praktijken van invloed zijn op een aantal klassieke organisatie-

principes in de sociale economie van ons land. Om te beginnen hebben we gezien dat er een zekere spanning bestaat tussen de corporatistische aanpak van sociale en personele vraagstukken enerzijds en de eisen die het tweede spoor beleid stelt anderzijds. Deze spanning werkt ontegenzeggelijk een verdere tendens tot decollectivisering van de arbeidsverhoudingen in de hand. Een belangrijke katalysator in dit verband lijkt het feit dat het sectoren niet is toegestaan om hun leden te verplichten de diensten af te nemen van enkele 'preferred providers'. Dit kan ertoe leiden dat een proces van risicoselectie op gang komt, waarbij de 'goede risico's' het sectorale systeem verlaten, met alle gevolgen van dien voor de houdbaarheid van deze aanpak (cf Teulings, Van der Veen en Trommel 1997).

Daarnaast lijkt sprake van een ontwikkeling waarbij de personele verantwoordelijkheden van bedrijven vaker zullen worden uitbesteed aan hiertoe geëquipeerde diensten. De vraag is hoe deze trend tot externalisering zich op termijn zal verhouden tot de door de wetgever beoogde vergroting van sociale verantwoordelijkheden op bedrijfsniveau. Met het oog hierop lijkt een vraagteken te moeten worden geplaatst bij het vanzelfsprekende gemak waarmee het UWV de inschakeling van een extern reïntegratiebedrijf beoordeelt als een voldoende invulling van de inspanningsverplichting van werkgevers. Het gevolg hiervan kan zijn dat tweede spooractiviteiten steeds vaker worden uitbesteed zonder dat men zich nog druk maakt om de kwaliteit en effectiviteit van de geboden dienstverlening. Inschakeling van de markt kan zo verworden tot een ritueel, dat zijn doelmatigheid louter ontleent aan het feit dat deze praktijk extern wordt gelegitimeerd (cf Meyer & Rowan 1977).

Ten slotte hebben we ook gezien dat de tweede spoor verplichting een impuls geeft aan geheel nieuwe, branche-overschrijdende en regionale organisatiepatronen, zoals die in het Poortwachterscentrum vorm krijgen. De vraag is hier of dit zal leiden tot vermindering van activiteiten op het niveau van de sector en/of branche, en welke eventuele gevolgen dit heeft voor de aandacht voor en investeringen in preventieve instrumenten. Op deze kwestie komen we hierna nog terug.

6.4 Een voorlopige beoordeling

In het voorgaande is langzaam maar zeker een reeks argumenten opgebouwd op grond waarvan het werkgeversnetwerk als een wenkend perspectief valt aan te merken. Met het oog hierop is het interessant dit initiatief in een wat ruimere context te duiden. Samenwerking tussen werkgevers op personeel vlak is uiteraard geen volslagen nieuw fenomeen. Uitwisseling van kennis en coördinatie van gezamenlijke belangen kennen zeker in Nederland een al lange traditie (cf De Vroom 1990). Maar ook voor wat betreft de arbeidsbemiddeling biedt het recente verleden nog een treffend voorbeeld, namelijk in de figuur van de 'getripartiseerde' arbeidsvoorziening (cf Sol 2000). We gaan hier niet nader in op alle achtergronden bij de mislukking van dit experiment, maar buiten kijf staat dat wrijvingen tussen de drie betrokken partijen, resulterend in slepende inertie, een belangrijke rol hebben gespeeld. Het feit dat thans vanuit de zijde van werkgevers opnieuw een vorm van (onderlinge) arbeidsvoorziening wordt gestimuleerd, is zonder meer een direct gevolg van de Wet Verbetering Poortwachter, maar duidt ook op al langer bestaande en ruimere behoeften op dit punt.

Deze behoeften hangen samen met belangen die werkgevers kunnen hebben bij het selectief bevorderen van de externe mobiliteit. Een leerzaam voorbeeld in dit verband is de wijze waarop grote Japanse ondernemingen zich ontdoen van ouder personeel (cf Trommel 1993). Deze bedrijven onderhouden nauwe banden met een web van vaak kleine toeleveranciers,

die min of meer verplicht worden om ouder personeel van het 'moederbedrijf' over te nemen, veelal rond de leeftijd van 55 jaar. Deze praktijk, *shukko* genaamd, biedt de grote ondernemingen een antwoord op de problematiek van teruglopende productiviteit, heeft voor betrokkenen de functie van aanvulling op het (karige) bedrijfspensioen (*teinen*), en biedt de ontvangende werkgevers relevante *knowhow*, die is toegespitst op de bedrijven waaraan geleverd wordt. Ofschoon een dergelijke praktijk in de Nederlandse context niet goed voorstelbaar is – te zeer worden zowel de kleinere bedrijven als de oudere werknemers met dwang geconfronteerd – het laat wel zien welke achterliggende bedrijfsmotieven een rol kunnen spelen in het tweede spoor en in welke richting een bedrijf als Siemens en het Poortwachterscentrum in Noord-Holland Noord zich daarbij kunnen bewegen.

Ook elders zijn zulke bewegingen gaande. Zweden lijkt daarbij een pionier. In dit land zijn, eveneens in reactie op wettelijk verplichtingen op het terrein van arbeid en gezondheid, inmiddels een vijftigtal regionale 'employer rings' actief, die intersectorale mobiliteit organiseren en stimuleren (cf ATK Arbetsliv 2003). De maatschappelijke achtergronden hiervan voeren terug op de problematiek van een verouderende beroepsbevolking in westerse verzorgingsstaten, maar in samenhang daarmee ook op de eisen die de ontluikende kennis-economie stelt ten aanzien van competenties, kwalificaties en arbeidsflexibiliteit. In het perspectief van de transitionele arbeidsmarkt, zoals gemunt door Schmid (1998), wordt *life time employment* in dit licht niet langer als een realistisch beleidsscenario beschouwd. Werkenden zullen gedurende hun arbeidsleven vaker te maken krijgen met wisselingen van werk en werkgever. Werkgeversinitiatieven op dit vlak, zoals in dit rapport beschreven, kunnen daarbij nuttig zijn, mede gelet op het feit dat informatiseringsprocessen hebben geleid tot een explosie van contacten tussen bedrijven, al dan niet in een geformaliseerd netwerkverband (cf Trommel 1999).

Hoe functioneel deze ontwikkeling ook mag zijn – en we hebben laten zien dat daar fraaie voorbeelden van zijn te geven –, er zijn nadrukkelijk ook vragen en bedenkingen op te werpen. Dit laat zich goed illustreren aan de hand van enkele meer algemene knelpunten die in ons onderzoek naar het tweede spoor naar voren zijn gebracht. In de eerste plaats is door werkgevers herhaaldelijk aangekaart dat verschillen tussen CAO's een belemmering kunnen zijn bij de overstap naar ander werk. Wie in de grafische sector een goede boterham verdient en ruime sociale bescherming geniet, heeft er uiteraard problemen mee om zonder meer de minder gunstige arbeidsvoorwaarden van de schoonmaakbranche te aanvaarden. Het wegnemen van dit knelpunt kan evenwel een neerwaartse druk op het algehele niveau van de arbeidsvoorwaarden inluiden, ofwel een *race to the bottom* in CAO-land.

Een tweede knelpunt dat frequent is genoemd, betreft de terughoudendheid bij het UWV in het afgeven van de arbeidsongeschiktheidsstatus, die nu eenmaal nodig is om de trein op het tweede spoor in beweging te krijgen. Ook hier geldt dat versoepeling op dit punt kan leiden tot een ontwikkeling waarbij werknemers niet langer zijn beschermd tegen de belangen die werkgevers kunnen hebben bij het realiseren van externe mobiliteit. Zo bezien lijkt het UWV een belangrijke rol als 'poortwachter' te hebben gekregen, waarbij het voorkomen van grootschalige en systematische afstoot van minder productief personeel – op de manier van het *shukko* model – vooralsnog het belangrijkste doel zal zijn.

Het zou al met al te voorbarig zijn het werkgeversnetwerk als panacee voor het reïntegratievraagstuk te beschouwen. Op een aantal punten is aanvullend onderzoek nodig, ook omdat de in de onderhavige studie gehanteerde methodologie een aantal vragen onbeantwoord heeft moeten laten. Zo moet worden bedacht dat onvoldoende zicht is verkregen op de werkelijkheid achter het Poortwachterscentrum, ofwel op de problemen die zich in de aangesloten bedrijven op het vlak van arbeidsomstandigheden en verzuim voordoen.

Voor een betrouwbare beoordeling van de effectiviteit zijn zulke gegevens onontbeerlijk en tot het moment dat die in de beoordeling kunnen worden betrokken, is het verstandig de loftrumpet nog maar even te laten rusten.

Resteert ten slotte de vraag naar de merites van de twee andere benaderingen in het tweede spoor. Wat dit betreft kunnen we er niet omheen een somber geluid te laten horen over hetgeen zich momenteel op de markt afspeelt. Gewezen is op het ernstige tekort aan probleemgerichtheid in deze benadering. De oriëntatie op verkoop van diensten overheerst en in samenhang daarmee doen zich ernstige informatie-asymmetrieën voor, die een adequate invulling van het private opdrachtgeverschap in de weg staan. Ondersteuning van dit opdrachtgeverschap, met name ook in de richting van de kleinere werkgevers, is een minimumeis, alleen al om enig zicht te krijgen op de maatschappelijke en economische betekenis van deze aanpak.

De vraag is dan waar deze ondersteuning vandaan zou moeten komen. Dit brengt ons ten slotte bij het corporatisme. Ofschoon de laatste jaren verhuisd als star en obsoleet organisatieprincipe, hebben we in dit rapport laten zien dat een collectieve, op sectorproblemen gerichte benadering nog altijd waardevol kan zijn. In dit verband is een waarschuwing dan ook wel op z'n plaats. Met de toenemende aandacht voor het tweede spoor, mede in het licht van een potentieel werkgeversbelang op dit terrein, dreigt verwaarlozing van het belang van adequate preventie. Daarbij komt dat de snelle opmars van marktwerking de corporatistische aanpak onder grote druk plaatst, zoals blijkt uit het feit dat de 'goede risico's, begrijpelijkerwijs, ertoe neigen de collectiviteit te verlaten. Hier dreigt een sociaal-economisch verlies, te meer omdat er tekenen zijn dat het moderne corporatisme een vruchtbare bodem biedt voor selectieve, sociaal gereguleerde benutting van het marktmechanisme. Arboconvenanten kunnen daarbij een positieve rol spelen, bijvoorbeeld omdat dit instrument additionele middelen kan bieden ter ondersteuning van het private ondernemerschap.

Samenvattend luidt onze beoordeling dat aan de werkwijze die thans het sterkst in opkomst is, die van het marktmodel, voorlopig de meeste problemen kleven. Veelbelovend is het werkgeversnetwerk, zij het dat over de effectiviteit van deze aanpak het laatste woord nog niet is gezegd, evenmin als over een aantal sociaal-politieke vragen die met deze benadering samenhangen. Het corporatisme, ten slotte, lijkt het kind van de rekening te worden, hetgeen om een aantal redenen als minder gewenst moet worden beschouwd en derhalve ook tot nadere beleidsmatige bezinning zou moeten stemmen. We sluiten dan ook af met enkele aan het beleid gewijde overwegingen.

6.5 Besluit

Zonder twijfel zullen activiteiten in het tweede spoor in de nabije toekomst alleen nog maar aan betekenis toenemen. Zo zal de herziening van de WAO in 2006 een nieuwe stroom van kandidaten voor externe reïntegratie opleveren, gelet op het feit dat alleen nog in situaties van volledige en onomkeerbare arbeidsongeschiktheid toegang tot een uitkering zal worden verleend. Er is dan ook veel aan gelegen om de tekortkomingen in het tweede spoor aan te pakken en hiertoe passende maatregelen te nemen. Uit de bevindingen van dit rapport zijn wat dit betreft diverse suggesties af te leiden. Hierna beperken we ons tot een bespreking van overwegingen die daarbij naar ons oordeel centraal zouden moeten staan en die enkele specifieke beleidsprioriteiten onder de aandacht brengen. Eerst komen daarbij de drie onderzochte werkwijzen afzonderlijk aan bod, daarna in onderlinge samenhang.

Ten aanzien van de corporatistische werkwijze zou een belangrijke overweging moeten zijn of en in welke mate de collectieve en op preventie gerichte aanpak van verzuim valt te beschermen tegen de druk van decollectivering en risicoselectie. Met het oog hierop lijken sectorale partijen er verstandig aan te doen weliswaar vast te houden aan een systeem van vaste partners, maar daarbij niettemin een ruimer aanbod van beschikbare dienstverleners toe te laten. Dit zou kunnen voorkomen dat belangrijke bedrijven het systeem verlaten, maar daarnaast ook bevorderen dat marktwerking de sociale regie krijgt die het nu nog ontbeert. De wetgever zou er in dit verband verstandig aan doen de eis van keuzevrijheid voor werkgevers niet al te rigide te stellen en aan sectoren de mogelijkheid van een beperktere marktwerking toe te staan.

De marktwerking zelf zou beleidsmakers op dit moment grote zorgen moeten baren. Belangrijkste aandachtspunt daarbij is de vraag hoe de praktijk van het opdrachtgeverschap valt te verbeteren. In dit verband zou de huidige toetsingspraktijk van het UWV kritisch moeten worden bezien. Het zonder meer honoreren van uitbesteding van diensten prikkelt werkgevers niet om meer aandacht aan het opdrachtgeverschap te besteden. Daarnaast zou meer en vooral meer betrouwbare informatie ter beschikking moeten komen over de kwaliteit van reïntegratiebedrijven. Overigens moet daarbij worden aangetekend dat al te omvangrijke en ingewikkelde systemen van kwaliteitsmeting moeten worden vermeden, omdat deze niet alleen kostbaar zijn, maar ook tot schijnzekerheden leiden. Tot op zekere hoogte is de dienstverlening op dit terrein nu eenmaal ondoorzichtig en kan beter worden geïnvesteerd in goede vertrouwensrelaties tussen opdrachtgever en dienstverlener dan in een accumulatie van beoordelings- en verantwoordingsmechanismen. Voor kleinere bedrijven is dit uiteraard moeilijk te realiseren, hetgeen reden te meer is om nadrukkelijker naar mogelijkheden voor collectief opdrachtgeverschap uit te zien.

Voor initiatieven op het vlak van het werkgeversnetwerk lijkt een stimulerend beleid alleszins gerechtvaardigd. Daarbij moet echter wel worden overwogen dat goede resultaten niet zonder meer verzekerd zijn en dat derhalve ieder initiatief bij voorkeur wordt ondersteund door onderzoek naar de (regionale, sociaal-economische en organisatorische) voorwaarden voor succes. Daarnaast is aandacht voor de positie van de werknemer gewenst, met name waar het gaat om diens rechten met betrekking tot de keuze van dienstverleners, het al dan niet aanvaarden van werk en de aanwezigheid van klachtenprocedures. Voorts is in dit onderzoek de aandacht gevestigd op de kans dat tweede spoor activiteiten structureel deel gaan uitmaken van bedrijfsbeleid rondom vragen van productiviteit, veroudering en mobiliteit. In die context zijn de belangen van werknemers nadrukkelijk in het geding – bijvoorbeeld met betrekking tot loonaanspraken bij een wisseling van CAO-regime – en lijkt, voorafgaand aan de verdere beleidsontwikkeling, nadere sociaal-politieke oordeelsvorming op z'n plaats.

Aandacht voor de (mogelijke) samenloop van verschillende werkwijzen in het tweede spoor zou ten slotte wel eens de belangrijkste factor kunnen blijken bij het aanbrengen van passende verbeteringen. Zo zou op basis van onze bevindingen kunnen worden geopperd dat de verschillende werkwijzen het op verschillende onderdelen goed doen en dat daarom zou moeten worden gestreefd naar een gemengde aanpak. Het werkgeversnetwerk munt uit in het bij elkaar brengen van vraag en aanbod in het tweede spoor, de corporatistische benadering is sterk op punten als sectorkennis en preventie, en de markt biedt in beginsel het voordeel van op maat gesneden dienstverlening. Niettemin zou het naïef zijn van gemengde varianten onmiddellijk voordelen te verwachten. Om te beginnen moet worden vastgesteld dat het bij elkaar brengen van verschillende logica's ook risico's met zich meebrengt, zoals onder meer is gebleken uit de analyse van de agrarische sector. Waar marktoplossingen

dominant worden, ontstaat het gevaar van afwenteling: bedrijven worden verleid hun investeringen in preventie te beperken en de verzuimactiviteiten vooral te richten op het elders herplaatsen van personeel, via de inschakeling van een reïntegratiebedrijf. Maar ook de combinatie van een sectorale en werkgeversgeoriënteerde werkwijze is niet zonder meer probleemloos. Zo hebben we gezien dat het Poortwachterscentrum mede is voortgekomen uit wantrouwen jegens de sectorale aanpak. Het centrum werpt zich dan ook op als alternatief, en nadrukkelijk niet als verlengstuk van het corporatisme.

In de kern gaat het hier om een vraag naar de verenigbaarheid van motieven en doelstellingen. Waar het corporatisme prioriteit blijft geven aan de terugkeer van arbeidsgehandicapten naar hun oude werkgever, zijn in het werkgeversnetwerk de contouren waarneembaar van een nieuwe arbeidsmarktopvatting, die zich minder vanzelfsprekend oriënteert op het behoud van bestaande arbeidsrelaties. Het lijkt vooralsnog niet erg verstandig een poging te wagen deze motieven samen te brengen in één institutionele structuur voor de uitvoering van tweede spoor activiteiten. Volstrekt anders ligt dit ten aanzien van de marktgeoriënteerde werkwijze. Aan deze werkwijze kunnen niet op voorhand arbeidspolitieke motieven worden toegeschreven. Bij marktwerking draait het om een 'blind' allocatiemechanisme dat voor verschillende doeleinden kan worden benut. Dit kan een kracht zijn, maar alleen dan wanneer de te realiseren doelen voldoende nauwkeurig zijn gespecificeerd. Is dit niet het geval, dan gaan andere, commerciële doelen domineren, zoals we in dit onderzoek uitvoerig hebben vastgesteld.

Een en ander leidt tot de conclusie dat de toekomst van het tweede spoor zal (moeten) draaien om een verdere articulatie van twee benaderingen, het corporatisme en het werkgeversnetwerk. Beide beschikken over bewezen meerwaarde in het actief houden van arbeidsgehandicapte werknemers. Beide hebben een vermogen tot sociale organisatie en daarmee tot een collectief opdrachtgeverschap, dat in staat is om de markt in te bedden: door het preciseren van doelstellingen, door het formuleren van nadere eisen aan de kwaliteit van de dienstverlening en door het creëren van adequaat toezicht. Beide kunnen daarbij de markt voor verdere ontsparing behoeden, een taak die welbeschouwd te ingewikkeld en belastend is voor tal van individuele werkgevers.

Literatuur

Arents, M., M. Peters, R. Dorenbos (2003). *Vormgeving van het opdrachtgeverschap*. Den Haag, RWI.

ATK Arbetsliv (2003). *Sagan om ringarna*. Stockholm, Vinnova.

Bartlett, W., J. Le Grand (1993). *Quasi-Markets and Social Policy*. Basingstoke, Macmillan.

Creemers, M.M.M., A.A.A.C.J. De Rooij, H.H.E. Oude Vrielink, P.F.M.M. Roelofs, J. Kein Hesselink, J. van Schie, (2003). *Nulmeting en onderzoek stand der techniek en psychische belasting arboconvenant agrarische sectoren: eindrapportage*. Doetinchem, Reed Business Information B.V.

Klijn, E-H., J. Koppenjan (2001). *Besluitvorming en management in netwerken*. In: T. Abma, R. In't Veld. *Handboek Beleidswetenschap*. Amsterdam, Boom.

Meyer, J.W. B. Rowan (1977). *Institutionalised Organisations: formal structure as myth and ceremony*. *American Journal of Sociology* 83: 340-363.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2003). *Kleine bedrijven en arbo, 'ik wil geen antwoord, maar een oplossing'*. Hoofddorp, TNO Arbeid.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2005). *Voorjaarsrapportage CAO-afspraken*. Den Haag, SZW.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2004). *Jaarrapportage Arboconvenanten 2003*.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2002). *Praktijkvoorbeelden van gemeenten bij de inkoop van reïntegratie-activiteiten*. Den Haag, SZW.

Olson, M. (1971). *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. Cambridge, MA (etc), Harvard University Press.

Oude Vrielink, Huub H.E., Anton A.J. Looije, Gony Peppelman, Marc C.J. Op 't Hof. (2003). *Ergonomische beoordeling van snoeischaars voor de fruit- en boomteelt*. Wageningen, Agrotechnology and Food Innovations B.V.

Pfeffer, J., G.R. Salancik (1978). *The external control of organizations: a resource dependence perspective*. New York, Harper and Row.

Radar (2003). *Uitval gedurende een reïntegratietraject*. Amsterdam.

Raad voor Werk en Inkomen (2004). *Naar een werkende arbeidsmarkt. Beleidskader Werk en Inkomen 2004*. Den Haag.

Scharpf, F. (1997). *Games Real Actors Play*. Boulder, Westview Press.

Schmid, G. (1998). *Enhancing Gender Equality by Transitional Labour Markets*. Parijs, OECD.

Smitskam, C. (2005). *Reïntegratie Compact*. Den Haag, Sdu.

Sol, E. (2000). *Arbeidsvoorzieningsbeleid in Nederland: de rol van de overheid en de sociale partners*. Amsterdam, Sinzheimer Sociale Monografieën.

Stichting van de Arbeid (2004). *Verklaring van de in de Stichting van de Arbeid vertegenwoordigde centrale organisaties van werkgevers en van werknemers*. dd 5 november 2004.

Struyven, L. en P. Steurs (2003). *Twee landen, één systeem? Het ontwerp van quasi-markten bij de arbeidsreïntegratie van werkzoekenden in Australië en Nederland*, paper voor Arbeidsmarkt-onderzoekersdag. Brussel, 26 mei 2003.

Svensson, J.S. en W.A. Trommel (2003). *Arbeidsreïntegratie naar de markt*. Universiteit Twente/Gemeente Enschede.

Terpstra, J. (2001). *Netwerken en samenwerking bij de uitvoering van beleid*. In: *Beleidswetenschap* 15/2, 141-168.

Teulings, C., R. van der Veen, W. Trommel (1997). *Dilemma's van sociale zekerheid*. Den Haag, Vuga.

TPG Post, TNT, TPG (2004). *Sociaal jaarverslag 2003, Mensenwerk*. Amsterdam.

Trommel, W. (1993). *Eigentijds met pensioen*. Den Haag, Vuga.

Trommel, W. (1999). *ICT en nieuwe arbeidspatronen*. Den Haag, Rathenau Instituut.

Trommel, W., R. Van der Veen (2001). *De herziening van het stelsel van sociale zekerheid; een institutionele analyse*. In: T. Abma, R. In't Veld (red.). *Handboek Beleidswetenschap*. Amsterdam, Boom.

Vroom, B. de (1990). *Verenigde fabrikanten*. Groningen, Wolters-Noordhoff.

Vullings, L.G.J. (2004). *Eerder reïntegreren naar een andere werkgever in de agrarische sector: projectrapportage*. Utrecht, STIGAS/Commit.

Williamson, O. (1985). *The economic institutions of capitalism: firms, Markets, relational contracting*. New York, Free Press.

Bijlage: overzicht respondenten per fase/casus

Verkennde fase

Achmea Arbo	Mw. I. Speller, Bedrijfsarts
Borea	Dhr. O.J.A. Douenburg, Beleidsmedewerker
FNV	Dhr. R. Fux, Beleidsmedewerker sociale zekerheid; Dhr. E. Tasma, Beleidsmedewerker sociale zekerheid
Ministerie SZW, directie sociale verzekeringen	Dhr. L. Beckers, mw. S. Siebols en mw. A. Krug, Beleidsmedewerkers
Salto reïntegratie	Dhr. R.A. van de Maaten, Directeur Dhr. H.H. Lina, Integratiemanager
United Restart	Mw. S. Regtien, Adviseur
UWV	Dhr. M. Dellenbag, Senior beleidsmedewerker; Dhr. L.P.R. Beckers, Beleidsmedewerker
VNO-NCW	Dhr. E. van het Hoofd en mw. C. Frenkel, Beleidsmedewerkers

Corporatisme/Agrarische sector

Commit	Dhr. L.G.J. Vullings, Bedrijfsarts i.o.
LTO-Noord	Mw. M.J.I. Luimes, Personeelsadviseur
Salto reïntegratie	Dhr. K. van Keulen, Arbeidsdeskundige
STIGAS	Dhr. M.M.M. Creemers, Convenantmanager en secretaris bestuur; Dhr. C.H.M. Hessels, Reïntegratieconsulent en projectleider arboconvenant
Diverse agrarische bedrijven	Directeuren/P&O medewerkers (telefonisch benaderd)

Marktbenadering

Faculteit A.	Dhr. A.C. Taminiau, P&O adviseur
Job Coach Company (reïntegratiebedrijf)	Mw. H. Vreeman, Directeur
Siennax	Mw. S. Elskamp, P&O adviseur
TPG hoofdkantoor	Dhr. R.T.M. Hilgers, HR Adviseur business unit distributie
TPG Job Consult	Dhr. S. Plat, Manager
TPG Rayon Twente	Mw. C. ter Beeke, Personeelsadviseur
TPG COR	Dhr. J. Vollenbroek, Vice voorzitter COR; Dhr. F.E. Mensink, Voorzitter Europese OR / Lid COR, vice voorzitter OC Zwolle
Unipro	Mw. E. Kloek, KMA manager
Diverse bedrijven	Vooraf P&O medewerkers (telefonische/schriftelijke enquête)

Werkgeversinitiatieven

Bouwbedrijf Ramkema & Dangermond	Dhr. N. Ootes, Eigenaar/directeur
Bouwend Nederland	Dhr. R. Hoppener, Sociaal consulent
Gemeente Hoorn	Mw. M. van Dam, Hoofd P&O
Poortwachterscentrum	Dhr. P. Kamminga, Bestuurder
Taxicentrale Schoorl	Mw. V. Tack, Personeelscoördinator
Siemens Nederland NV	Dhr. K. van der Spek, Coördinator reorganisatie en P&O manager; Dhr. J. van Hove, P&O coördinator reorganisatie

Colofon

Innovatie van arbeidsreïntegratie. Waartoe leidt het tweede spoor?
is een uitgave van de Raad voor Werk en Inkomen.

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode september 2004 tot en met februari 2005.

Oranjestraat 4
2514 JB Den Haag
Postbus 16101
2500 BC Den Haag
www.rwi.nl

© Raad voor Werk en Inkomen, Den Haag. Niets uit deze uitgave mag op enige manier worden verveelvoudigd zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Vormgeving: Smidswater, strategie > concept > design, Den Haag
Verkoop: Reed Business Information b.v.
Afdeling klantenadministratie
Postbus 808
7000 AV Doetinchem
Tel: 0314 358 358
Fax: 0314 349 048
klantenservice@reedbusiness.nl

ISBN 90 5901 6394
Mei 2005