



Inspectie SZW
Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

Gemeente Hollands Kroon	
NR.	
25 APR 2013	
Ald.	G. n. H. e.
Team	
Kopie	

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Anna van Hannoverstraat 4
T 070 333 44 44
www.inspectieszw.nl

Contactpersoon
dhr. H.H. Neumann

T 070 333 60 63
HNeumann@mlnszw.nl

Onze referentie
ISZW/2013/220604

Betreft Aanbieding programmarapportages W&I

Geacht college,

Hierbij ontvangt u de rapportages van de directie Werk en Inkomen van de Inspectie SZW die de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid recent aan de Tweede Kamer heeft aangeboden.

Het gaat om volgende rapportages:

- **Werken met beperkingen; van arbeidsbeperking tot arbeidsmogelijkheden**
In de programmarapportage *Werken met beperkingen* signaleert de Inspectie SZW dat mensen met een arbeidsbeperking van zowel UWV als gemeenten in onvoldoende mate de begeleiding krijgen die zij nodig hebben om aan het werk te komen.
- **Bredere kijk op gegevens**
De Inspectie SZW ziet in de rapportage *Bredere kijk op gegevens* dat uitvoerders verschillend omgaan met de mogelijkheden van digitalisering.
- **Implementatie zoekperiode jongeren**
In de rapportage *Implementatie zoekperiode jongeren* ziet de Inspectie SZW een aantal positieve ontwikkelingen, maar ook een aantal belangrijke aandachtspunten.

U kunt deze rapporten - en de nota's van bevindingen van de onderliggende onderzoeken - ook downloaden van onze site www.inspectieszw.nl.

Ik vertrouw er op u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

mr. J.A. van den Bos
Inspecteur-Generaal SZW

$$f(x) = \frac{1}{2} \ln \left(\frac{1+x}{1-x} \right)$$

$$f'(x) = \frac{1}{1-x^2}$$

$$\frac{1}{1-x^2}$$

Werken met beperkingen

Van arbeidsbeperking tot arbeidsmogelijkheden

Programma Participatie

Colofon

Programma	Participatie
Datum	December 2012
Nummer	R 12/05
ISSN	978-90-5079-257-8
ISBN	1383-8733

Voorwoord

Mensen met een arbeidsbeperking hebben vaker een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Werkgevers zijn bovendien terughoudend om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen vanwege de vrees dat die mensen sneller uitvallen. De cijfers tonen aan dat er relatief weinig klanten met een arbeidsbeperking aan het werk komen.

Werkzoekenden met een arbeidsbeperking die kunnen werken, hebben een eigen verantwoordelijkheid om te zoeken naar werk. Hun afstand tot de arbeidsmarkt is echter groter ten opzichte van werkzoekenden zonder beperkingen. Dat verscherpt de noodzaak voor het stelsel van werk en inkomen de dienstverlening effectief vorm te geven en daardoor bij te dragen aan een hogere arbeidsparticipatie. Het vraagt een fikse inspanning van UWV en gemeenten om mensen met een arbeidsbeperking en werkgevers bij elkaar te brengen. Het is nodig dat belemmeringen worden weggenomen en de kansen van de klant op de arbeidsmarkt worden vergroot. Ook is het vaak nodig extra activiteiten in te zetten om werkgevers te bewegen klanten met een arbeidsbeperking in dienst te nemen en zo nodig 'de vraag van werkgevers te bewerken', omdat reguliere vacatures vaak niet zonder meer geschikt zijn voor de werkzoekenden met een arbeidsbeperking.

Voor de inspectie reden genoeg om de vraaggerichte dienstverlening van UWV en gemeenten voor klanten met een arbeidsbeperking (maar met arbeidsmogelijkheden) centraal te stellen in het onderzoeksprogramma. In 2012 heeft de inspectie al gerapporteerd over de vraaggerichte dienstverlening voor de Wajong-populatie. In deze rapportage oordeelt de inspectie over de vraaggerichte dienstverlening voor de WIA -, de ZW- en de WWB-klanten met een arbeidsbeperking.

Mr. J.A. van den Bos
Inspecteur-generaal
Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Inhoud

Colofon 2

Voorwoord 3

1 Samenvatting en oordeel 7

2 Inleiding 13

- 2.1 Aanleiding voor deze rapportage 13
- 2.2 Cijfers en achtergrond 13
- 2.3 Wat heeft de inspectie onderzocht 14
- 2.4 Twee onderzoeken 15
- 2.5 Toezichtkader 16
- 2.6 Leeswijzer 16

3 Begeleiding van werkzoekenden met een arbeidsbeperking 19

- 3.1 Inleiding 19
- 3.2 De begeleiding van WIA-klanten 20
- 3.3 De begeleiding van ZW-klanten 21
- 3.4 De begeleiding van WWB'ers met een arbeidsbeperking 23

4 Matching en werkgeversbenadering 27

- 4.1 Inleiding 27
- 4.2 UWV-WIA 28
- 4.3 UWV: ZW/Arbo 30
- 4.4 Gemeenten 30

5 Bestuurlijke reacties – naschrift Inspectie 33

Bijlagen: Divosa, VNG en UWV 37

Publicaties van de Inspectie SZW, Directie werk en inkomen 45

1 Samenvatting en oordeel

De participatie in Nederland moet omhoog. De verwachting is dat wanneer de economie weer gaat aantrekken, alle arbeidspotentieel moet worden benut om aan de vraag van werkgevers te kunnen voldoen. Ook werkzoekenden met een arbeidsbeperking hebben arbeidspotentieel maar dat potentieel wordt relatief weinig benut. Daarom vormt de vraaggerichte dienstverlening van UWV en gemeenten voor klanten met een arbeidsbeperking één van de centrale thema's voor het programma Participatie van de Inspectie SZW. Voor de inspectie betekent vraaggerichte dienstverlening dat de begeleiding van de klant met een arbeidsbeperking is afgestemd op de arbeidsmarkt en dat de dienstverlening aan werkgevers is gericht op het creëren van mogelijkheden voor de klant met een arbeidsbeperking op de arbeidsmarkt.

In directe concurrentie met werkzoekenden zonder arbeidsbeperkingen vinden veel mensen met een arbeidsbeperking geen werk. Een deel van deze groep heeft een grote afstand tot de arbeidsmarkt en werkgevers zijn vaak terughoudend in het aannemen van werkzoekenden met een arbeidsbeperking. Een deel van de achterstand op de arbeidsmarkt kan worden ingelopen door te zoeken naar concrete mogelijkheden om belemmeringen bij de werkzoekenden weg te nemen en hun competenties te benutten. Om een succesvolle terugkeer naar werk van mensen met een WIA-, een WWB- of een ZW-uitkering mogelijk te maken is echter meer nodig. Het is van belang dat uitvoerders werkgevers bewegen werkzoekenden met een arbeidsbeperking in dienst te nemen, zo nodig op een aangepaste werkplek. Daarvoor is een actieve werkgeversbenadering nodig die meer vraagt dan het verbinden van uitkeringsgerechtigden met openstaande vacatures.

De centrale vraag in deze rapportage luidt:

In hoeverre slagen UWV en gemeenten er in vraag en aanbod voor klanten met een arbeidsbeperking bij elkaar te brengen?

Om die vraag te beantwoorden heeft de inspectie onderzocht hoe UWV en gemeenten klanten met een arbeidsbeperking (maar met arbeidsmogelijkheden) als gevolg van gezondheidsproblemen begeleiden naar voor hen kansrijke mogelijkheden op de arbeidsmarkt en in hoeverre zij werkgevers weten te bewegen klanten met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Dit rapport gaat dus niet over de WIA-, ZW- en WWB-klanten die geen arbeidsmogelijkheden hebben.

De inspectie heeft eerder in het jaar al een rapportage uitgebracht over het bij elkaar brengen van vraag en aanbod voor Wajongers. In de onderhavige rapportage staan de klanten met een arbeidsbeperking uit de WIA, de ZW en de WWB centraal. Voor een duiding van de aard en omvang van de groep waarop deze rapportage betrekking heeft, wordt verwezen naar paragraaf 2.2 van deze rapportage.

De begeleiding van de klant met een arbeidsbeperking

De begeleiding van de klant moet gericht zijn op het versterken van vaardigheden en benutten van mogelijkheden (aanbodgerichte begeleiding) en aansluiten op reële mogelijkheden van de klant op de arbeidsmarkt (vraaggerichte begeleiding). UWV en gemeenten moeten de klant aanspreken op zijn verantwoordelijkheid om mee te werken aan zijn re-integratie. Daarnaast is kennis van het klantenbestand nodig om de klant de juiste dienstverlening te geven en een goede match te kunnen realiseren.

De begeleiding

Professionals van UWV en gemeenten geven aan dat het vrijwel altijd nodig is werkzoekenden met een arbeidsbeperking aanbodgerichte ondersteuning te bieden. Deze aanbodgerichte begeleiding richt zich op het benutten of versterken van de competenties, het verbeteren van de zelfredzaamheid en/of het verbeteren van de motivatie van de klant. De professionals van UWV en gemeenten betrekken bij de begeleiding ook vraaggerichte elementen: als er een richting of instrumenten moeten worden gekozen, betreft de professional daarbij de mogelijkheden van de klant op de arbeidsmarkt. Om de mogelijkheden van de klant op de arbeidsmarkt te vergroten schakelen de professionals ook re-integratiebedrijven in. Professionals hebben een hoge mate van vrijheid om te bepalen wanneer een traject wordt ingekocht.

Kennis van de klant/caseload

Bij UWV hebben professionals die de WIA-populatie begeleiden alleen dat deel van de caseload in beeld dat zij actief begeleiden naar werk. Zij kiezen uit hun totale caseload die klanten die het sterkst gemotiveerd zijn en/of die de beste kansen op werk hebben. De klanten die niet goed gemotiveerd zijn of minder kansen op de arbeidsmarkt hebben, raken daardoor uit beeld. Een door de professionals als hoog ervaren caseload speelt daarbij een rol.

De professionals van UWV die de ZW-klanten (zieke werklozen, of andere mensen met een uitkering op basis van de Ziektewet) begeleiden, geven aan hun caseload redelijk tot goed in beeld te hebben. Als de professional een zieke werkloze krijgt overgedragen (nadat de backoffice de ziekmelding heeft verwerkt), volgt onmiddellijk een intakegesprek en de professional blijft de klant volgen. De inspectie concludeert dat het ZW/Arbo-proces ten opzichte van eerder onderzoek van de inspectie beter op orde is. Wettelijk voorgeschreven acties, zoals het opstellen van een plan van aanpak, zijn meer tijdig en er zijn meer klantcontacten. Bovendien is de focus meer dan voorheen op werk gericht.

Voor klanten met een arbeidsbeperking als gevolg van gezondheidsproblemen is vaak specifieke begeleiding en (verzekeringsgeneeskundige- en arbeidsdeskundige) expertise nodig. Gemeenten maken echter geen onderscheid in WWB-klanten met of zonder arbeidsbeperkingen en hebben geen specifieke deskundigheid voor de klanten met arbeidsbeperkingen in huis. Wel maken gemeenten onderscheid in werk- en participatieklanten. De participatieklanten krijgen geen begeleiding naar werk. De participatieladder wordt wel door gemeenten gebruikt om de klanten in te delen. Dit instrument laat wel zien in hoeverre een klant maatschappelijk of in werk participeert, maar bevat geen informatie over zijn belemmeringen en mogelijkheden. Daardoor hebben zij de kenmerken van de WWB-klanten met arbeidsbeperkingen nauwelijks in beeld. Net als bij de WIA-professionals speelt de als hoog ervaren caseload daarbij een rol.

Bij gemeenten speelt nog een andere factor die een goed beeld van de mogelijkheden en beperkingen van de klant in de weg staat. Gemeenten hebben vaak geen medisch-arbidsdeskundige expertise in huis. Die expertise wordt soms door een gemeente ingekocht als de professional informatie over de arbeidsbeperkingen/-mogelijkheden van een klant noodzakelijk acht. De professionals geven aan dit meestal niet te doen, vanwege de hoge kosten van het medisch-arbidsdeskundig advies en de vertraging die dit oplevert voor het begeleidingsproces.

Medewerking klant

Het opleggen van maatregelen bij UWV en gemeenten komt niet veel voor. Als verklaring daarvoor geven UWV-professionals aan dat de klanten uit de WIA- en ZW-populatie bijna altijd gemotiveerd zijn. Ten aanzien van de WIA-populatie is dat

mede verklaarbaar omdat de professionals voornamelijk de gemotiveerde klanten begeleiden. De motivatie onder de WIA-klanten wordt volgens de professionals positief beïnvloed door een dreigende inkomensachteruitgang. Gemeentelijke professionals geven aan dat zij door middel van coachen en stimuleren de klanten kunnen motiveren en daarmee meer bereiken dan mogelijk zou zijn door het opleggen van een sanctie. De professionals van UWV en gemeenten geven aan niet te aarzelen om als het echt nodig is een maatregel op te leggen.

Aansturing professionals

De aansturing van de professionals moet er voor zorgen dat zij gestimuleerd worden om zoveel mogelijk werkzoekenden met een arbeidsbeperking naar werk te begeleiden. De aansturing op de professionals die WIA-klanten begeleiden is vooral gericht op het aantal plaatsingen en de tijdigheid van processtappen. Professionals geven aan dat de targets niet altijd duidelijk zijn of gemakkelijk te realiseren. De professionals ervaren geen stimulans vanuit deze targets.

In het ZW/Arbo-proces worden professionals niet aangestuurd op resultaat in de vorm van uitstroom naar werk maar vooral op tijdigheid en kwaliteit van de begeleiding. Dat zijn volgens UWV belangrijke voorwaarden voor een goed resultaat.

Bij gemeenten zijn er geen speciale targets voor klanten met een arbeidsbeperking. Dat is verklaarbaar omdat gemeenten geen onderscheid maken tussen klanten met en zonder arbeidsbeperking. De aansturing is derhalve gericht op de gehele WWB-caseload van de professional. In deze wijze van sturing zit derhalve geen prikkel om klanten met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt naar werk te begeleiden.

De werkgeversbenadering en matching

De inspanningen van UWV en gemeenten hebben als doel om een (duurzame) match te realiseren tussen de klant met een arbeidsbeperking en een werkgever. Daar is, naast een goede op werk gerichte begeleiding van de klant, een actieve werkgeversbenadering voor nodig. Die actieve werkgeversbenadering is er op gericht om werkgevers te bewegen klanten met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Soms zal het noodzakelijk zijn om bestaande vacatures aan te passen aan de mogelijkheden van de klant of speciale werkplekken te creëren. UWV en gemeenten zetten zo nodig instrumenten, zoals jobcoaching en werkplekaanpassing, in om een succesvolle match tot stand te kunnen brengen. De werkgeversbenadering is voor alle onderzochte doelgroepen verschillend georganiseerd.

Werkgeversbenadering voor de WIA-klanten

UWV heeft per 1 januari 2012 op de werkpleinen van het Werkbedrijf werkgeversservicepunten (WSP'en) ingericht voor een actieve werkgeversbenadering voor onder meer de klanten met een arbeidsbeperking. De WSP'en zijn nog in ontwikkeling en er moet nog de nodige expertise worden opgebouwd. De professionals van UWV zien nog weinig opbrengsten van de WSP'en. Volgens hen zouden de WSP'en de werkgevers actiever moeten benaderen. Voor de WIA-klanten is de werkgeversbenadering vooralsnog grotendeels gericht op het werven van reguliere vacatures en niet op het bewegen van werkgevers om klanten met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Ook zijn er geen opbrengsten van de werkgeversbenadering in de vorm van convenanten met werkgevers, vergelijkbaar met de convenanten die voor de Wajong-populatie zijn afgesloten.

Voor het realiseren van een match gebruiken professionals soms hun eigen werkgeversnetwerk. Matches komen vooralsnog voornamelijk tot stand via de inzet van een re-integratietraject bij een privaat re-integratiebedrijf. In 2011 zijn ongeveer

850 klanten op deze wijze geplaatst. UWV heeft geen cijfers over de klanten die op een andere wijze aan het werk zijn gekomen, bijvoorbeeld via de bemiddeling van UWV zelf.

Werkgeversbenadering voor de ZW-klanten

Het ZW/Arbo-proces is niet ingericht op het werven van werkgevers voor de ZW-klanten. Sommige arbeidsdeskundigen hebben nog wel vanuit het verleden een eigen werkgeversnetwerk waarbinnen zij ZW-klanten kunnen plaatsen. UWV heeft er vooralsnog voor gekozen om de werkgeversbenadering van het WSP van het Werkbedrijf niet in te zetten voor het ZW/Arbo-proces. De reden daarvan is dat het ZW/Arbo-proces onder een andere UWV-divisie valt en de WSP'en nog in ontwikkeling zijn. Wel stellen de WSP'en vacatures ter beschikking aan de ZW-klanten maar die leiden volgens de professionals zelden tot een match. Matches komen vooral tot stand via de re-integratiebedrijven.

Voor het realiseren van een match worden ZW-klanten door de professionals gestimuleerd eerst zelf een werkgever te zoeken. Soms realiseert de arbeidsdeskundige zelf een match binnen zijn werkgeversnetwerk. Als die opties niet slagen wordt een re-integratiebedrijf ingeschakeld. In 2011 zijn er ongeveer 1.200 plaatsingen gerealiseerd via re-integratietrajecten. Er zijn geen cijfers beschikbaar in hoeverre ZW-klanten op andere wijze, bijvoorbeeld via bemiddeling van UWV, aan het werk gekomen zijn. De ZW-professionals noemen het ontbreken van de no-riskpolis (een no-riskpolis ontslaat de werkgever van de loondoorbetalingsverplichting bij ziekte) als matchingsinstrument als een belangrijk gemis. Het houdt volgens hen werkgevers tegen ZW-klanten in dienst te nemen.

Werkgeversbenadering voor de WWB-klanten

Veel gemeenten maken geen gebruik van het WSP van UWV maar kiezen voor een eigen invulling van de werkgeversbenadering. Het WSP levert volgens de professionals nauwelijks vacatures voor ongeschoold werk. Soms zetten gemeenten een jobhunter in voor het vinden van een werkgever/vacature, soms moet de klantmanager zelf een werkgever zoeken, soms is er een speciale afdeling voor de werkgeversbenadering. Veel professionals vinden dat het WSP en de gemeentelijke werkgeversdienstverlening werkgevers actiever moeten benaderen om de WWB-klanten met en zonder arbeidsbeperking onder de aandacht te brengen. Een aantal gemeenten wijst erop dat zij in toenemende mate 'sociaal' aanbesteden. Dit betekent dat zij werkgevers stimuleren maatschappelijk verantwoord te ondernemen door bij gemeentelijke aanbestedingen afspraken te maken over het in dienst nemen van WWB-klanten. Er zijn geen cijfers beschikbaar in hoeverre de WWB-klanten met een arbeidsbeperking op deze wijze aan het werk komen.

Oordeel

De inspectie is van oordeel dat de klanten met een arbeidsbeperking onvoldoende de begeleiding krijgen die zij nodig hebben om aan het werk te komen. Mede hierdoor hebben deze klanten een kleinere kans om aan het werk te komen. De inspectie komt tot dit oordeel omdat:

1. Een deel van de klanten met een arbeidsbeperking maar met arbeidsmogelijkheden buiten beeld blijft en geen begeleiding krijgt.
2. UWV en gemeenten er slechts in zeer beperkte mate in slagen om voor klanten die wel begeleiding krijgen passend werk te vinden. De investering in de begeleiding heeft op deze manier weinig effect. Daarnaast lopen die klanten zonder verdere begeleiding het risico om weer op grotere afstand van de arbeidsmarkt te raken.

De grootste knelpunten zijn:

- De kenmerken en arbeidsmogelijkheden van een deel van de WIA-klanten en de WWB-klanten met een arbeidsbeperking zijn onvoldoende in beeld. Dat komt voornamelijk omdat de professionals zich richten op de beter bemiddelbare klanten. Bij de WIA-professionals komt dat tot uitdrukking doordat zij voornamelijk de gemotiveerde WIA-klanten begeleiden. De niet gemotiveerde WIA-klanten hebben zij in hun 'passieve' caseload. Bij gemeenten speelt dat er geen specifiek beleid is voor de klanten met arbeidsbeperkingen en dat klanten met een arbeidsbeperking niet te onderscheiden zijn van klanten zonder arbeidsbeperking. De ZW-klanten zijn beter in beeld bij de ZW professionals.
- Een actieve werkgeversbenadering voor deze klanten, waarmee UWV en gemeenten zelf klanten aan het werk kunnen helpen, ontbreekt of is nog in ontwikkeling. De werkgeversdienstverlening bij zowel UWV als gemeenten richt zich nog voornamelijk op het werven van (reguliere) vacatures die volgens de professionals niet geschikt zijn voor de klanten met een beperking en onvoldoende op het werven van werkgevers en het creëren van mogelijkheden op de arbeidsmarkt voor werkzoekenden met een arbeidsbeperking. De matches voor de UWV-klanten komen voornamelijk tot stand via re-integratiebureaus. UWV heeft geen cijfers over de klanten die op andere wijze naar werk zijn uitgestroomd. Over de WWB-klanten met een arbeidsbeperking zijn ook geen uitstroomcijfers.
- De aansturing van de WIA en WWB professionals bevat weinig stimulans om de klanten met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt naar werk te begeleiden. Targets ontbreken, zijn niet altijd duidelijk of gemakkelijk te realiseren.

Tegelijkertijd ziet de inspectie ook positieve ontwikkelingen. De werkgeversbenadering is weliswaar nog onvoldoende gericht op het genereren van werk voor de klanten met een arbeidsbeperking, UWV werkt wel aan de verbetering van de actieve werkgeversbenadering op de WSP'en. De inspectie heeft ten opzichte van eerder onderzoek een verbetering gezien in het ZW/Arbo-proces. Zo zijn bijvoorbeeld wettelijk voorgeschreven acties, zoals het opstellen van een plan van aanpak, meer tijdig en er zijn meer klantcontacten. Bovendien is de focus meer dan voorheen gericht op werk.

Gemeenten maken in toenemende mate afspraken met werkgevers bij gemeentelijke aanbestedingen over het in dienst nemen van WWB'ers. Er zijn geen cijfers beschikbaar in hoeverre de WWB-klanten met een arbeidsbeperking op deze wijze aan het werk komen.

De inspectie begrijpt dat het ten tijde van crisis nog lastiger is om voor mensen met een arbeidsbeperking vacatures te verwerven. De inspectie oordeelt echter niet over de bereikte resultaten maar over de wijze van begeleiding van werkzoekenden met een arbeidsbeperking door gemeenten en UWV. Op dat punt zijn er verbeteringen mogelijk, ongeacht of er sprake is van een recessie. Het zijn juist de klanten met een arbeidsbeperking die vaak persoonlijke dienstverlening nodig hebben om aan het werk te komen.

2 Inleiding

2.1 Aanleiding voor deze rapportage

Het uitgangspunt van het kabinet is dat mensen die kunnen werken, niet van een uitkering afhankelijk moeten zijn. Het verhogen van de arbeidsparticipatie van de werkzoekenden is dan ook een belangrijke doelstelling. De verwachting is dat nu de vergrijzing toeneemt en de beroepsbevolking daalt, alle arbeidspotentieel moet worden benut om aan de vraag van werkgevers te kunnen voldoen. Door het arbeidspotentieel van werkzoekenden met een arbeidsbeperking aan te spreken, dragen UWV en gemeenten bij aan deze doelstelling, die erop gericht is dat iedere burger naar vermogen werkt.

De inspectie heeft voor het jaar 2012 de vraaggerichte dienstverlening aan klanten met een arbeidsbeperking (maar met arbeidsmogelijkheden) tot één van de centrale thema's benoemd. De vraag daarbij is hoe UWV en gemeenten klanten met een arbeidsbeperking begeleiden naar de arbeidsmarkt en hoe zij werkgevers bereiken en bewegen klanten met een beperking in dienst te nemen. Een eerste rapportage over dit thema is in oktober 2012 gepubliceerd en heeft betrekking op de Wajong klanten. Deze rapportage gaat over de dienstverlening voor WIA-, ZW- en WWB-klanten met een arbeidsbeperking.

In 2011 heeft de inspectie al de vraaggerichte dienstverlening voor WW- en WWB-klanten zonder arbeidsbeperking onderzocht.

2.2 Cijfers en achtergrond

Aantallen uitkeringsgerechtigden met een arbeidsbeperking

Het aantal uitkeringen in de WIA steeg in 2011 tot 138.400, een stijging van 26 procent ten opzichte van 2010. De WIA is onderverdeeld in klanten met arbeidsmogelijkheden (WGA) en zonder arbeidsmogelijkheden (IVA). Het aantal WGA uitkeringen in 2011 bedroeg 102.400 en het aantal IVA uitkeringen bedroeg 36.000. De WGA bestaat uit een deel dat gedeeltelijk arbeidsgeschikt is en nu arbeidsmogelijkheden heeft (in 2011 28.600) en een deel dat nu niet maar op termijn wel arbeidsmogelijkheden heeft (in 2011 73.800).

In 2011 zijn bijna 38.000 nieuwe WIA-uitkeringen toegekend, waaronder ruim 30.000 WGA-uitkeringen en bijna 8.000 IVA-uitkeringen. Ongeveer de helft van deze instroom komt uit het vangnet voor zieke werklozen.¹

Het aantal klanten met een ZW-uitkering dat langer dan 13 weken ziek is (de groep waar deze rapportage zich op richt) bedroeg in 2011 ruim 67.000 gevallen, 7 procent meer dan in 2010. Van de 67.000 ZW-klanten die langer dan 13 weken ziek zijn, bereikt ongeveer de helft de WIA-beoordeling.

Ook het aantal bijstandsuitkeringen steeg in de jaren voorafgaand aan 2012. In januari 2010 waren er 320.150 bijstandsuitkeringen, in januari 2011 waren dit er 348.060 en in eind december 2011 was het aantal uitkeringen 357.000. Over het aandeel klanten met een arbeidsbeperking onder bijstandsontvangers zijn geen objectieve cijfers.

¹ UWV Subsidiethema 2012 – Verklaring stijging WIA-instroom, UWV SBK – Kenniscentrum, 2012.

Werken met een arbeidsbeperking

Bijna 15.000 klanten uit de WGA-populatie benut de resterende verdien capaciteit geheel of gedeeltelijk. In 2011 zijn ongeveer 850 WGA-klanten via een re-integratietraject aan het werk geholpen. UWV kan geen cijfers leveren over het aantal WGA'ers dat op een andere wijze aan het werk is gekomen.

Van de ZW-gerechtigden die langer dan 13 weken ziek zijn, werkt 10 procent naast de uitkering. Ongeveer 1.200 ZW-klanten zijn in 2011 via een re-integratietraject aan het werk geholpen. Er zijn geen cijfers beschikbaar hoeveel ZW-klanten op andere wijze aan het werk gekomen zijn.

Met betrekking tot de WWB meldt de Divosa-monitor 2012 dat bijna een derde van het klantenbestand van sociale diensten naast een WWB-uitkering werk heeft.² Dat kan gaan om betaald (14 procent) of onbetaald (17 procent) werk. Sociale diensten delen 47 procent van hun klanten in op de onderste twee treden van de Participatieladder. Dat betekent dat ze een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben.

Ongeveer 80 procent van de WWB-klanten heeft belemmeringen om aan het werk te gaan zoals een lage opleiding of lichamelijke beperking. Volgens de Divosa-monitor 2012 heeft 28 procent van de WWB-klanten een lichamelijke beperking en 23 procent een psychische beperking. Combinaties van beperkingen zijn mogelijk, zodat deze percentages niet bij elkaar kunnen worden opgeteld. 27 procent van de WWB klanten heeft een ontheffing van de arbeidsplicht. Van de uitstroom uit de WWB (tussen januari en september 2011 80.400 mensen) gaat ongeveer 5 procent aan het werk in een gesubsidieerde baan. Iets meer dan 30 procent stroomt door van de bijstand naar een reguliere baan. Uit de beschikbare cijfers blijkt niet welk deel daarvan WWB-klanten met een arbeidsbeperking is.

Financiële prikkels

Om mensen aan het werk te helpen bevatten de verschillende regelingen financiële prikkels voor zowel werkgevers (loondoorbetaling, premiedifferentiatie, premiekorting en mobiliteitsbonus) als voor klanten (na verloop van tijd wordt de uitkering van WGA-gerechtigden in de klasse 35-80 verlaagd). Onderzoek laat zien dat een dreigende inkomensachteruitgang een positief effect heeft op de motivatie van de klant.³ Hetzelfde onderzoek meldt daarnaast dat de financiële tegemoetkomingen voor bedrijven slechts een klein positief effect hebben op de werkgelegenheid voor mensen met een gezondheidsprobleem (en dus een arbeidsbeperking).

2.3 Wat heeft de inspectie onderzocht

Het programma participatie richt zich in 2012 op de bijdrage van het stelsel van werk en inkomen aan het bijeenbrengen van de vraag naar arbeid en het aanbod van werkzoekenden met een arbeidsbeperking. De inspectie reikt met deze rapportage bouwstenen aan voor verbetering van de vraaggerichte dienstverlening voor klanten met een arbeidsbeperking en een verhoging van de deelname van klanten met een arbeidsbeperking op de arbeidsmarkt. De hoofdvraag in deze rapportage is:

In hoeverre slagen UWV en gemeenten erin om vraag en aanbod voor werkzoekenden met een arbeidsbeperking bij elkaar te brengen?

² Divosa-monitor 2012 – deel 1: Denken in kansen.

³ Rapport: Belemmerd aan het werk; Trendrapportage ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en arbeidsdeelname personen met gezondheidsbeperkingen; SCP/CBS/TNO/UWV Kenniscentrum; Den Haag, augustus 2012.

Zowel de begeleiding van de klant met een arbeidsbeperking zelf, als de relatie tussen deze begeleiding en de vraag naar arbeid komen aan de orde. De inspectie gaat in deze rapportage in op de volgende aspecten:

- de dienstverlening aan klanten met een arbeidsbeperking en de inzet van re-integratie-instrumenten;
- de kennis van UWV en gemeenten over de mogelijkheden van de klanten met een arbeidsbeperking tot het verrichten van werk;
- het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid van de klant met een arbeidsbeperking;
- de aansturing van professionals bij UWV en gemeenten die de klanten met een arbeidsbeperking begeleiden;
- de benadering van werkgevers door professionals van UWV en gemeenten gericht op het plaatsen van deze klanten;
- het matchen van klanten met een arbeidsbeperking met werkgevers.

2.4 Twee onderzoeken

Bovenstaande aspecten komen aan de orde in twee onderzoeken. Het eerste richt zich op de dienstverlening door UWV en gemeenten voor klanten met een arbeidsbeperking in de WIA of de WWB. Het tweede heeft betrekking op de dienstverlening van UWV voor zieke werklozen.

De begeleiding van werkzoekenden met een arbeidsbeperking naar werk

Dit onderzoek richt zich op de gedeeltelijk arbeidsgeschikten met een WGA- of een WWB-uitkering. De WGA wordt door UWV uitgevoerd en de WWB door gemeenten.

In het onderzoek gaat de inspectie in op de rol van medewerkers van UWV en gemeenten die direct betrokken zijn bij de begeleiding van werkzoekenden met een arbeidsbeperking. Het biedt inzicht in de wijze waarop de dienstverlening aan werkzoekenden en aan werkgevers plaatsvindt, de afwegingen die de medewerkers daarbij maken en de dienstverlening die hierbij wordt geboden. De resultaten van het in 2011 uitgevoerde klantenonderzoek bij arbeidsbeperkte werkzoekenden met een WWB-uitkering zijn in het onderzoek betrokken. Het klantenonderzoek biedt inzicht in de dwang en drang die werkzoekenden (WWB) met een arbeidsbeperking ervaren bij de begeleiding naar werk.

De begeleiding van ZW-klanten naar werk

Dit onderzoek brengt in beeld op welke wijze UWV zieke werklozen vraaggericht begeleidt naar werk en hoe de werkgeversbenadering is voor die groep. Het onderzoek betreft werkzoekenden met een ZW-uitkering; dat zijn werkzoekenden die ziek zijn en geen dienstverband meer met een werkgever hebben (bijvoorbeeld de WW-uitkeringsgerechtigde die ziek wordt, de zieke werknemer waarvan de dienstbetrekking is geëindigd of een zieke uitzendkracht).

De inspectie heeft eerder onderzoeken uitgevoerd naar de begeleiding van ZW-klanten door UWV-ZW/Arbo. In 2010 is daarover gerapporteerd in het rapport 'Dienstverlening op maat'.⁴ Uit het onderzoek bleek dat er knelpunten bestaan in de organisatie en het uitvoeringsproces ZW/Arbo. Naar aanleiding van de bevindingen heeft UWV verbetermaatregelen uitgevoerd.

⁴ Inspectie SZW, R 10/03.

2.5 Toezichtkader

De inspectie onderscheidt een aantal aspecten dat van belang is bij het bijeenbrengen van de vraag op de arbeidsmarkt en het aanbod van werkzoekenden met een arbeidsbeperking door UWV en gemeenten.

In directe concurrentie met werkzoekenden zonder arbeidsbeperking vinden mensen met een arbeidsbeperking vaak geen werk. Een deel van de achterstand op de arbeidsmarkt kan worden ingelopen door te zoeken naar concrete mogelijkheden om belemmeringen bij de werkzoekenden weg te nemen en hun competenties te vergroten en te benutten. Om een succesvolle terugkeer naar werk van mensen met een WIA-, een WWB- of een Ziektewetuitkering mogelijk te maken is echter vaak meer nodig dan alleen het verbinden van uitkeringsgerechtigden met openstaande vacatures.

Om de arbeidsparticipatie te verhogen is de inzet van zowel werkzoekenden, werkgevers als van professionals binnen de uitvoering nodig. Van werkzoekenden wordt verwacht dat zij actief zoeken naar voor hen geschikte arbeid. De professionals moeten de begeleiding van de werkzoekende richten op het benutten van zijn mogelijkheden en de terugkeer naar werk. De begeleiding van de werkzoekende met een arbeidsbeperking wordt afgestemd op de specifieke mogelijkheden van de werkzoekende en op de vraag van de arbeidsmarkt. Daarbij moet de professional de werkzoekende met een arbeidsbeperking aanspreken op zijn verantwoordelijkheid om mee te werken aan zijn re-integratie. Zo nodig legt de professional een maatregel op.

Om een (duurzame) match te realiseren tussen de werkzoekende met een arbeidsbeperking en een werkgever is, naast de begeleiding van de werkzoekende, een actieve werkgeverbenadering nodig. Die actieve werkgeversbenadering is er op gericht om werkgevers te bewegen om klanten met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Soms zal het noodzakelijk zijn om bestaande vacatures aan te passen aan de mogelijkheden van de klant of speciale werkplekken te creëren. UWV en gemeenten zetten zo nodig instrumenten, zoals jobcoaching en werkplekaanpassingen, in om een succesvolle match tot stand te kunnen brengen. De werkgeversbenadering is voor alle onderzochte doelgroepen verschillend georganiseerd.

Voor een optimaal resultaat bij de begeleiding van werkzoekenden met een arbeidsbeperking is een goede aansturing van de professionals van UWV en gemeenten van belang. Door middel van het vaststellen van targets voor de begeleiding naar werk van werkzoekenden met een arbeidsbeperking en een duidelijke aansturing van de leidinggevenden zullen de professionals zich meer gestimuleerd voelen om uitstroom van klanten met een arbeidsbeperking te bevorderen.

2.6 Leeswijzer

In de komende hoofdstukken zijn de bevindingen van de onderzoeken beschreven. In hoofdstuk 3 staat de begeleiding van de klant met een arbeidsbeperking centraal. De inspectie gaat in op de wijze waarop begeleiding van klanten met een arbeidsbeperking verloopt, waarbij meer specifiek wordt ingegaan op het doel en de tussendoelen en instrumenten in de begeleiding, het onderscheid in caseload, het stimuleren van de medewerking van de klant en de aansturing van de professional.

Hoofdstuk 4 gaat in op de vraag hoe de werkgeversbenadering is vormgegeven en hoe matches tot stand komen tussen werkgevers en klanten met een arbeidsbeperking.

Aan het begin van elk hoofdstuk zijn in een kader de belangrijkste conclusies gepresenteerd.

3 Begeleiding van werkzoekenden met een arbeidsbeperking

De begeleiding van de klanten met een arbeidsbeperking door professionals van UWV en gemeenten is vooral gericht op het werkfit maken van de klant (aanbodversterking). Zij houden daarbij wel rekening met reële mogelijkheden op de arbeidsmarkt voor de klant.

De WIA professionals zeggen een deel van de caseload niet in beeld te hebben. Zij geven aan dat dit onder meer samenhangt met een hoge caseload. Zij kiezen voor de klanten die het sterkst gemotiveerd zijn en/of de beste kansen op werk hebben.

De professionals die de ZW-klanten begeleiden geven aan hun caseload redelijk tot goed in beeld te hebben. Zij pakken de klant onmiddellijk na overdracht door de back office op, blijven de klant volgen en houden de focus op werkhervatting.

De professionals van gemeenten kunnen de klanten met of zonder arbeidsbeperking niet onderscheiden in hun caseload. Zij hebben kenmerken van de WWB-klanten met een arbeidsbeperking niet goed in beeld. Door de professional als hoog ervaren caseload en het gebruik van de Participatieladder om de afstand tot de arbeidsmarkt te bepalen spelen hierbij een rol. Gemeentelijk beleid maakt ook geen onderscheid in klanten met of zonder arbeidsbeperking.

Gemeenten hebben vaak geen medisch-arbeidsdeskundige expertise in huis. Die expertise wordt vaak niet ingekocht. Dat vormt een risico voor een goede diagnose van de belastbaarheid en de vertaling daarvan naar arbeidsmogelijkheden.

Het opleggen van maatregelen bij UWV en gemeenten wordt in uiterste gevallen ingezet en komt niet veel voor.

De sturing op de professionals die WIA-klanten begeleiden is meestal gericht op plaatsingen en tijdigheid van processtappen en minder op kwaliteit. De targets zijn gemakkelijk te realiseren. Professionals zijn niet altijd op de hoogte van de targets.

In het ZW/Arbo-proces worden professionals niet zozeer gestuurd op resultaat in de vorm van uitstroom naar werk maar vooral op tijdigheid en kwaliteit van de begeleiding.

Bij de meeste gemeenten zijn er geen speciale targets voor klanten met een arbeidsbeperking. De aansturing is bijna altijd gericht op de gehele WWB-caseload van de professional. Ook zijn de targets eenvoudig te realiseren.

3.1 Inleiding

De begeleiding van de klanten met een arbeidsbeperking door professionals van UWV en gemeenten moet gericht zijn op het uitbreiden en benutten van de mogelijkheden om de terugkeer naar werk te faciliteren. Voor een goede begeleiding naar werk is het belangrijk dat de professional inzicht heeft in de mogelijkheden en be-

perkingen van de klanten zodat de dienstverlening effectief gericht kan worden op concrete mogelijkheden van de klant op de arbeidsmarkt. Om ervoor te zorgen dat klanten actief meewerken aan hun re-integratie moet de klant worden aangesproken op zijn verantwoordelijkheid in deze. Als de klant niet meewerkt moet de professional een maatregel opleggen. Om de kwaliteit en productiviteit van de professional op peil te houden is het tot slot van belang dat de aansturing van de professionals op een goede manier plaatsvindt.

3.2 De begeleiding van WIA-klanten

De begeleiding van de WIA-klanten vindt plaats binnen het Werkbedrijf van UWV op de werkpleinen door arbeidsdeskundigen en werkcoaches. De arbeidsdeskundigen en werkcoaches bij UWV kunnen klanten zelf begeleiden en/of een re-integratiebureau en re-integratiemiddelen inzetten. Die keuze wordt door de professional gemaakt. Het beleid voor de WGA-klanten is sinds kort dat er niet meer dan één re-integratietraject per klant ingezet mag worden. In 2011 heeft UWV rond de 2.000 trajecten ingezet voor een lopend WGA-bestand (WGA gedeeltelijk en WGA volledig) van ongeveer 100.000.

Het doel van de begeleiding

Door middel van een enquête onder professionals bij UWV is onderzocht hoe vaak de professionals bij klanten met een arbeidsbeperking bepaalde doelen of tussendoelen nastreven, zoals plaatsing op een werkplek of het afronden of het opdoen van werknemersvaardigheden. Een ruime meerderheid (82 procent) van de professionals geeft aan plaatsing op een betaalde of onbetaalde werkplek altijd of vaak als doel voor een cliënt na te streven. Voor de klant met een arbeidsbeperking is een betaalde of onbetaalde werkplek niet altijd mogelijk. Het is dan noodzakelijk bij de begeleiding van de klanten met een arbeidsbeperking om tussendoelen te stellen en extra activiteiten in te zetten.

Tussendoelen en instrumenten in de begeleiding

Bij de begeleiding zetten de professionals van UWV vooral aanbodversterkende activiteiten in. De begeleiding van de professionals is erop gericht de mogelijkheden van de klant te versterken en de klant te motiveren om aan het werk te gaan. Uit de enquête blijkt dat tweederde van de professionals aangeeft dat de begeleiding vaak of regelmatig gericht is op het beter hanteren van de arbeidsbeperking, het verbeteren van de zelfredzaamheid of het verbeteren van de motivatie. Waar relevant kan de begeleiding ook gericht zijn op het afronden van een opleiding, bevorderen van gezond gedrag, het doorbreken van isolement of het opdoen van werknemersvaardigheden. Voor het vergroten van de mogelijkheden van de klant schakelen de professionals ook re-integratiebedrijven in. Professionals van UWV willen de klanten meer zelf begeleiden naar werk (in plaats van door re-integratiebedrijven), vooral via het werkgeversservicepunt van het werkplein.

Daarnaast is in de enquête aan de professionals gevraagd welke instrumenten het meest bijdragen aan een effectief traject van de klanten met een arbeidsbeperking. De professionals geven aan een aantal aanbodgerichte instrumenten belangrijk te vinden, maar dat vraaggerichte instrumenten als jobcoaching, werkplekaanpassingen en financiële tegemoetkomingen voor de werkgever het meest bijdragen aan een effectief traject (zie tabel 3.1).

Tabel 3.1 Instrumenten die UWV professionals het meest effectief vinden
 % professionals dat instrument het meest effectief vindt

Meest effectieve instrument*	% UWV professionals
Jobcoaching	43
Werkplekaanpassing	40
Financiële tegemoetkomingen voor de werkgever	30
Meer grip op de situatie geven	27
Vaardigheden vergroten	21
Houding beïnvloeden	17

*De professional moest de twee meest effectieve instrumenten noemen

Caseload

De professionals maken verschil tussen klanten die zij actief re-integreren (actieve caseload) en klanten die daar om medische of arbeidsdeskundige redenen niet aan toe zijn. Uit de enquête blijkt dat de helft van de professionals een actieve caseload van 100 klanten of meer heeft. De overige professionals hebben een lagere caseload. Bij de dienstverlening aan klanten kiezen zij uit hun totale caseload voor de klanten die het sterkst gemotiveerd zijn en/of die de beste kansen op werk hebben. In de interviews geven de professionals aan dat klanten die niet duurzaam volledig arbeidsongeschikt zijn bevonden eerst aan hun herstel moeten werken en dat zij voor klanten die niet gemotiveerd zijn in principe geen trajecten inkopen. De omvang van de actieve caseload varieert sterk tussen de professionals. Uit de enquête blijkt dat ongeveer de helft van de professionals aangeeft de actieve caseload goed in beeld te hebben. Het inzicht in de totale caseload (actieve en passieve caseload) is beperkter.

Medewerking van de klant

De professionals van UWV geven aan dat als de klanten hun afspraken niet nakomen, of niet meewerken aan hun re-integratie, zij niet aarzelen om krachtig te reageren en een maatregel, zoals het opschorten van de uitkering of het korten van de uitkering, toe te passen. Wel geven zij in de interviews aan dat dit sporadisch voorkomt, aangezien de klanten met een WIA-uitkering bijna altijd gemotiveerd zijn. Dit is mede verklaarbaar omdat de professionals voornamelijk de gemotiveerde klanten begeleiden. Volgens de professionals van UWV heeft een dreigende inkomensachteruitgang een positief effect op de motivatie van de klant.

De aansturing van de professionals bij UWV werkbedrijf

De professionals van UWV geven aan dat bij de aansturing van de re-integratiebegeleiding van klanten met een arbeidsbeperking de nadruk ligt op het realiseren van het aantal plaatsingen en de tijdigheid van werkprocessen. Er is sprake van team-targets en targets voor het UWV WERKbedrijf als geheel. De targets zijn, volgens medewerkers relatief gemakkelijk te verwezenlijken, omdat ze die targets vrij laag vinden. Professionals zijn niet altijd op de hoogte van de targets. Op het caseload-beheer en kwaliteit van de dienstverlening wordt minder gestuurd.

3.3 De begeleiding van ZW-klanten

De begeleiding van ZW-klanten naar werk krijgt vorm binnen de divisie Sociaal Medische Zaken (SMZ) van UWV en wordt uitgevoerd door arbeidsdeskundigen en re-

integratiebegeleiders. De re-integratiebegeleider voert de regie over het gehele begeleidingsproces. Beide functionarissen kunnen de ZW-klanten begeleiden, maar de re-integratiebegeleider beperkt zich veelal tot de begeleiding van de eenvoudige gevallen waar de terugkeer naar werk naar verwachting korter duurt. De arbeidsdeskundige concentreert zich op de begeleiding van de gevallen met complexere of zwaardere gezondheidsproblemen.

De inspectie heeft in eerder onderzoek gewezen op een aantal knelpunten in het ZW/Arbo-proces. Een belangrijk knelpunt was onder meer dat de focus bij de begeleiding pas laat op werk gericht werd, mede doordat de verzekeringsarts de klant lang onder zich hield. In het huidige onderzoek stelt de inspectie vast dat er op een aantal punten sprake is van een duidelijke verbetering.

Het doel van de begeleiding

UWV streeft primair naar herstel en daarmee uitstroom uit de ZW. Van herstel is sprake als de ZW-klant weer volledig zijn eigen soort werk kan verrichten. Als herstel en daarmee uitstroom uit de ZW niet mogelijk is, moet de focus van de ZW-klant zo vroeg mogelijk op (ander) werk gericht zijn. De laatste jaren heeft UWV maatregelen genomen om het ZW/Arbo-proces te demedicaliseren om de focus zo vroeg mogelijk op werk te kunnen richten. De inspectie heeft vastgesteld dat UWV daar belangrijke stappen in gemaakt heeft. Nu de re-integratiebegeleider de regie heeft over het gehele proces en de verzekeringsarts in een adviesrol is geplaatst, kan de verzekeringsarts geen casemanager meer zijn en blijft de focus op werk gericht.

De re-integratiebegeleider moet als regiehouder van het proces ervoor zorgen dat de focus op werk komt en gericht blijft. De re-integratiebegeleiders geven aan dat zij de begeleiding na overdracht van een klant door de back office onmiddellijk starten en de focus op werk leggen, ook al is er nog geen sprake van belastbaarheid.

De insteek van de begeleiding

De aard en intensiteit van de begeleiding van de ZW-klant wordt afgestemd op de verwachte verzuimduur. Bij verwacht snel herstel bijvoorbeeld wordt de ZW-klant gemonitord en vinden er activerende gesprekken plaats gericht op hervatting in het eigen soort werk. Als de verwachting echter is dat de ZW-klant niet in de wachttijd van twee jaar arbeidsmogelijkheden heeft, zal de verzekeringsarts de ZW-klant onder zijn hoede nemen en krijgt de ZW-klant geen begeleiding naar werk. Professionals geven aan dat de verwachte verzuimduur en arbeidsmogelijkheden van ZW-klanten lang niet altijd aan het begin goed in te schatten zijn.

Het verkennen van de mogelijkheden naar ander werk doen de professionals onder meer door het aanvragen van interventies bij het Werkbedrijf, zoals een competentietest. Bij het bepalen van de aard van de begeleiding is - naast de wensen en mogelijkheden van de ZW-klant - de vraag op de arbeidsmarkt een relevante factor voor de professionals. De professionals stimuleren de ZW-klant eerst om zelf om zich heen te kijken en werk te vinden. Dit kan bijvoorbeeld bij hun oude werkgever zijn of via hun netwerk, banenmarkt, uitzendbureaus en vacaturesites. Als dat niet lukt wordt veelal een re-integratiebedrijf ingeschakeld. Volgens het jaarverslag van UWV zijn er in 2011 ongeveer 4.600 trajecten ingekocht op een lopend bestand van 67.000 ZW-klanten die langer dan 13 weken ziek zijn. Ongeveer een derde van de beëindigde trajecten leidde tot plaatsing bij een werkgever.

De re-integratiebegeleiders stellen dat er thans sprake is van meer klantcontacten dan voorheen. Zij vinden het belangrijk dat er veel klantcontacten zijn om de vinger

aan de pols te houden maar ook om daarmee de klant actief en de focus op werk te houden. De inspectie heeft door middel van een dossieronderzoek vastgesteld dat er ten opzichte van het vorige onderzoek van de inspectie in 2010 meer klantcontacten zijn. Een aantal re-integratiebegeleiders geeft aan meer klantcontacten te willen, maar daar door de ervaren hoge caseload niet aan toe te komen.

De aansturing van de professionals bij de divisie SMZ van UWV

De sturing op de professionals geschiedt via interne prestatie-indicatoren en via kwaliteitsbevorderende maatregelen. Professionals worden er op aangesproken als zij uit de pas lopen ten opzichte van de streefcijfers of met de prestaties van andere professionals. Dat zijn volgens UWV belangrijke voorwaarden voor een goed resultaat. De kwaliteitssturing geschiedt via het beoordelen van dossiers door staffunctionarissen, de landelijke kwaliteitsafdeling en via collegiale toetsing.

3.4 De begeleiding van WWB'ers met een arbeidsbeperking

De begeleiding van WWB-klanten met een arbeidsbeperking vindt plaats binnen het reguliere re-integratieproces van gemeenten door klantmanagers. Gemeenten hebben geen specifiek beleid voor de begeleiding van klanten met een arbeidsbeperking. De klantmanagers kunnen WWB-klanten zelf begeleiden of een re-integratietraject inkopen.

Het doel van de begeleiding

Uit de enquête onder de gemeentelijke professionals komt naar voren dat de professionals, net als professionals bij UWV, streven naar een betaalde of onbetaalde werkplek. Het verbeteren van de houding en motivatie van de cliënt is in de gemeentelijke praktijk daarnaast ook een belangrijk doel. Uit de interviews blijkt dat gemeenten onderscheid maken tussen werk- en participatieklanten. Werkklanten zijn klanten die op relatief korte termijn uitzicht hebben op betaald werk en naar werk worden begeleid. De participatieklanten hebben geen direct uitzicht op een baan op de arbeidsmarkt en zijn vooral aangewezen op sociale activeringsactiviteiten.

Veel leidinggeven van gemeenten geven aan dat zij door bezuinigingen ervoor hebben gekozen om zich primair te richten op die groepen klanten waarvan de verwachting is dat zij relatief snel kunnen uitstromen. Gemeenten hebben een (financieel) belang bij een hoge uitstroom en die is het best te realiseren onder de werkklanten. De leidinggevers geven aan dat een beperkt deel van het participatiebudget beschikbaar wordt gesteld voor de participatieklanten. Volgens de Divosamonitor 2012 zijn in 2011 minder middelen ingezet voor klanten op de onderste twee treden (trede 1 geïsoleerd en trede 2 sociale contacten) van de Participatieladder. Bij de onderste twee treden van de Participatieladder gaat het overigens volgens dezelfde monitor om 47 procent van het WWB-bestand.

Tussendoelen en instrumenten in de begeleiding

De professionals geven aan dat de werklanten doorgaans intensieve begeleiding nodig hebben om naar werk uit te stromen. Vaak moet bij deze klanten gewerkt worden aan de motivatie en een beter beeld van zichzelf.

Het hangt van de individuele beoordeling van de professional af welke instrumenten worden ingezet. Gemeenten hebben nauwelijks richtlijnen vastgesteld voor het inzetten van instrumenten. Professionals vinden dat het verbeteren van de competenties van de klant vertrekpunt is van de begeleiding. De begeleiding van klanten met een arbeidsbeperking is gericht op een hogere trede van de Participatieladder. Het uiteindelijke doel is bijna altijd plaatsing op een betaalde of onbetaalde werkplek.

Bij de begeleiding zetten de professionals van gemeenten vooral aanbodversterkende activiteiten in. Bij 60 procent van de professionals is de begeleiding regelmatig of vaak gericht op het opdoen van werknemersvaardigheden, het doorbreken van het sociaal isolement en verbeteren van de zelfredzaamheid of het bewerkstelligen van een betere motivatie. De begeleiding is minder vaak gericht op afronding van een opleiding, bevorderen van gezond gedrag en het leren met de beperking om te gaan. In de interviews geven de professionals aan dat bij de klanten bijvoorbeeld sprake kan zijn van weerstand voor een bepaald soort werk. In de gesprekken met de klant proberen zij deze weerstanden weg te nemen. Zij proberen zo veel mogelijk rekening te houden met de wensen van de klant voor zover die wensen reëel zijn, gelet de vraag op de arbeidsmarkt.

Daarnaast is in de enquête aan de professionals gevraagd welke instrumenten het meest bijdragen aan een effectief traject van de klanten met een arbeidsbeperking. Bij gemeenten worden aanbodgerichte instrumenten meer dan bij UWV als meest effectief gezien. Dat heeft wellicht te maken met een gemiddeld lagere motivatie van de WWB-klanten.

Tabel 3.2 Instrumenten die gemeentelijke professionals het meest effectief vinden

% professionals dat instrument het meest effectief vindt

Meest effectieve instrument*	% gemeente professionals
Houding beïnvloeden	49
Jobcoaching	35
Werkplekaanpassing	35
Meer grip op de situatie geven	32
Vaardigheden vergroten	28
Financiële tegemoetkoming voor de werkgever	25

*De professional moest de twee meest effectieve instrumenten noemen.

Kennis over de arbeidsbeperkingen van WWB

Het is voor de medewerkers van gemeenten niet mogelijk te achterhalen hoeveel WWB'ers in hun caseload een arbeidsbeperking hebben. De bepaling van de afstand tot de arbeidsmarkt wordt door de professionals bij gemeenten zelf gedaan. Zij gebruiken hiervoor vaak de Participatieladder om de klanten in te delen. Dit instrument bevat echter geen informatie over de gezondheidsklachten en mogelijkheden van de klanten. De indeling van de Participatieladder geschiedt bijvoorbeeld op basis van de werkzaamheden (betaald en onbetaald) en georganiseerde activiteiten en sociale contacten van de klant.

Gemeenten hebben vaak niet de medisch-arbeidsdeskundige expertise in huis om klanten met een arbeidsbeperking te testen op belastbaarheid en mogelijkheden. Ze zijn daarom afhankelijk van expertise die zij moeten inkopen. Lang niet altijd koopt de gemeente die expertise daadwerkelijk in. De professionals geven aan dat dit te maken heeft met de hoge kosten van het medisch advies en de tijd die het aanvragen en laten uitvoeren van een medisch advies kost. Als de gemeente de expertise wel inkoopt, dan betreft die inkoop naast medische testen ook steeds meer testen voor het bepalen van de resterende arbeidsmogelijkheden.

Onderscheid in de caseload

Gemeenten maken geen onderscheid tussen WWB-klienten met en zonder arbeidsbeperkingen.

WWB'ers met een arbeidsbeperking kunnen in de groep werkklienten en participatieklienten zitten. De professionals weten niet precies welke kenmerken (bijvoorbeeld gezondheidsklachten en belastbaarheid) de klienten hebben en welke klienten arbeidsbeperkingen hebben, maar schatten wel dat dit een groot deel van de klienten is. Volgens de Divosa-monitor 2012 heeft 28 procent van de WWB-klienten een lichamelijke beperking en 23 procent een psychische beperking. Combinaties van beperkingen zijn mogelijk, zodat deze percentages niet bij elkaar kunnen worden opgeteld. Uit de enquête blijkt dat iets meer dan 60 procent van de professionals aangeeft dat tenminste een kwart van hun caseload bestaat uit WWB'ers met een mix van lichamelijke en psychische klachten. Ongeveer een derde hiervan geeft zelfs aan dat het gaat om tenminste de helft van de caseload.

Voor de werkklienten wordt gewerkt met een gemiddelde caseload van 70 klienten per klantmanager. Voor de participatieklienten ligt dit aantal aanzienlijk hoger, variërend van 220 tot 400 klienten. Uit de enquête blijkt dat tweederde van de professionals met een actieve caseload van meer dan 70 klienten aangeeft dat zij een te grote caseload hebben.

Medewerking van de klant

De professionals van gemeenten geven aan dat als de klienten hun afspraken niet nakomen, of niet meewerken aan hun re-integratie, zij niet aarzelen om krachtig te reageren en een maatregel, zoals het opschorten van de uitkering of het korten van de uitkering, toe te passen. Wel geven zij in de interviews aan dat dit sporadisch voorkomt. De gemeentelijke professionals zien in eerste instantie meer nut in het coachen en stimuleren van de klienten. De klant confronteren met zijn (moeilijke) situatie kan ook helpen om de klant in beweging te krijgen.

De resultaten van het in 2011 uitgevoerde klientenonderzoek bij werkzoekenden met een arbeidsbeperking met een WWB-uitkering zijn ook in de onderzoeken betrokken. Hiermee is inzicht verkregen in de dwang en drang die deze doelgroep ervaart bij de ondersteuning naar werk. Van de klienten die in het jaar voorafgaand aan de enquête ondersteuning ontvingen, ervaart bijna 40 procent van de klienten met fysieke klachten geen dwang en drang. Van de klienten met alleen psychische problemen die in het afgelopen jaar ondersteuning hebben ontvangen ervaart een derde van de klienten geen dwang en drang. Ter vergelijking; onder alle klienten (dus ook de gezonde klienten en de mensen die geen ondersteuning hebben ontvangen) ervaart ongeveer 50 procent dwang en drang.

De aansturing van de professionals bij gemeenten

Bij de aansturing van de re-integratiebegeleiding van de klienten met een arbeidsbeperking leggen leidinggevenden geen prioriteit bij het re-integreren van WWB'ers met een arbeidsbeperking. Uit de enquête blijkt overigens dat 22 procent van de gemeentelijke professionals aangeeft dat zij wel vastgestelde targets hebben als het gaat om de begeleiding van werkzoekenden met een arbeidsbeperking naar werk. Zij geven aan dat deze targets zich meestal richten op het realiseren van een bepaald aantal plaatsingen. In de interviews geven de professionals aan dat er ook met targets wordt gewerkt voor het team als geheel. De professionals geven daarnaast aan dat het geen probleem is om de targets te halen. Er vindt regelmatig overleg plaats met de leidinggevende over de behaalde resultaten.

4 Matching en werkgeversbenadering

UWV heeft per 1 januari 2012 op de werkpleinen werkgevers servicepunten (WSP'en) ingericht voor een actieve werkgeversbenadering voor de klanten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, waaronder de WIA-klanten. De WSP'en zijn nog in ontwikkeling en er moet nog de nodige expertise over de WIA-klanten worden opgebouwd. De matches komen nu nog voornamelijk tot stand via de inzet van private re-integratiebedrijven. Voor de ZW/Arbo-populatie is er binnen UWV geen actieve werkgeversbenadering georganiseerd. De WSP'en van de werkpleinen worden nog niet ingezet voor de ZW-klanten. De re-integratiebedrijven worden ingeschakeld nadat pogingen van de klant om eerst zelf werk te vinden of pogingen om via een mogelijk eigen werkgeversnetwerk van de arbeidsdeskundige werk te vinden mislukt zijn.

Veel gemeenten kiezen voor een eigen invulling van de werkgeversbenadering voor de WWB-klanten. Het WSP van UWV speelt daarbij geen belangrijke rol. Zij zoeken werkgevers o.a. via het inzetten van jobhunters, of via een speciale afdeling voor de werkgeversbenadering. Soms zoekt de klantmanager zelf een werkgever. Steeds vaker werken gemeenten bij aanbestedingen met maatschappelijk ondernemerschap.

Volgens de professionals van UWV en gemeenten moeten het WSP en de afdeling werkgeversdiensten de werkgevers actiever benaderen om de klanten met een arbeidsbeperking onder de aandacht te brengen.

4.1 Inleiding

Een match tussen een klant met een arbeidsbeperking en een vacature bij een werkgever vraagt meer dan alleen het verbinden van de klanten met openstaande vacatures. Voor klanten met een arbeidsbeperking is een actieve werkgeversbenadering nodig. Een actieve werkgeversbenadering houdt in dat UWV en gemeenten werkgevers werven die bereid zijn om klanten met een arbeidsbeperking in dienst te nemen binnen hun bedrijf, de werkgevers goed voorlichten over de mogelijkheden van de klant met een beperking en als het nodig is met de werkgevers de mogelijkheden bezien om bestaande functies aan te passen aan de mogelijkheden van de klant. Ook zijn er werkgevers nodig voor arbeidsgewenningsplekken voor klanten die aan het herstellen zijn maar wel al arbeidsmogelijkheden hebben. Daarnaast is het van belang dat UWV en gemeenten de juiste instrumenten in zetten om de plaatsing te faciliteren.

Het komt ook voor dat werkgevers vragen om klanten met een arbeidsbeperking, bijvoorbeeld om te kunnen voldoen aan social return verplichtingen. UWV en gemeenten moeten aan die vraag van werkgevers kunnen voldoen. Als een werkgever heeft aangegeven een werkzoekende met een beperking in dienst te willen nemen, dan moeten UWV of gemeenten binnen acceptabele tijd een geschikte klant voor die werkgever vinden.

4.2 UWV-WIA

Actieve werkgeversbenadering

UWV heeft sinds 1 januari 2012 op alle regionale werkpleinen werkgeversservicepunten ingericht om de actieve werkgeversbenadering vorm te geven en de preferente werkgevers te bedienen. Preferente werkgevers zijn werkgevers die belangstelling hebben voor het in dienst nemen van werkzoekenden met afstand tot de arbeidsmarkt. De WSP'en worden bemand door adviseurs en senior-adviseurs. Het WSP heeft onder meer tot taak werkgevers te vinden die werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en werkzoekenden met een arbeidsbeperking in dienst willen nemen, dan wel werkervaringplekken beschikbaar willen stellen. Daarnaast is het de bedoeling dat het WSP voor bemiddelbare werkzoekenden een werkgever vindt. De WSP'en zijn nog in ontwikkeling.

Professionals in de begeleiding vinden een goed functionerende WSP essentieel voor de succesvolle re-integratie van klanten met een arbeidsbeperking. Zijzelf hebben niet de capaciteit om actief op zoek te gaan naar werkgevers die klanten met een beperking in dienst willen nemen. Professionals hebben soms een eigen werkgeversnetwerk dat ze gebruiken voor het realiseren van een match, maar matches komen nu nog voornamelijk tot stand via de inzet van een re-integratietraject. In 2011 zijn er ongeveer 850 klanten geplaatst via een re-integratietraject. Er zijn geen cijfers beschikbaar van de klanten die op andere wijze aan het werk gekomen zijn.

Eerder heeft de inspectie in haar rapport 'Tussen Wajong en werk' gerapporteerd over de actieve werkgeversbenadering voor de Wajong-populatie en de inrichting van de WSP'en.⁵ Dit rapport geeft aan dat de werkgeversbenadering bij vrijwel alle bezochte werkpleinen algemeen is, dat wil zeggen voor alle doelgroepen heeft het WSP dezelfde werkgeversbenadering. De Wajong-klanten zijn wel meer dan de WIA-klanten in beeld bij de werkgevers, mede door voorlichtingcampagnes over het in dienst nemen van Wajongers. UWV sluit ook landelijke en regionale convenanten af met werkgevers waarin afspraken worden gemaakt en intenties worden uitgesproken over het in dienst nemen van een bepaald aantal Wajongers.

De inspectie trekt in het rapport over de begeleiding van Wajong-klanten de conclusie dat de inrichting van de WSP'en een stap in de richting is van een meer actieve werkgeversbenadering maar dat er nog een weg te gaan is. De samenwerking tussen de WSP'en en de professionals die de werkzoekenden begeleiden moest nog beter worden vormgegeven. En: gelet op de doelgroep, werkzoekenden met een beperking, achtte de inspectie het noodzakelijk dat er bij de WSP'en meer expertise over de doelgroep wordt opgebouwd.

In deze rapportage komt de inspectie tot vergelijkbare conclusies. Ook de professionals die WIA-klanten begeleiden geven aan dat er binnen het WSP nog onvoldoende kennis is over de WIA-doelgroep waardoor deze doelgroep nog onvoldoende onder de aandacht van werkgevers wordt gebracht. De professionals geven aan dat de samenwerking tussen de WIA-professionals en de adviseurs van de WSP'en beter moet worden vormgegeven. Om de samenwerking tussen de adviseurs van de WSP'en en de professionals in de begeleiding te verbeteren hebben de UWV kantoren zogenoemde leveringsoverleggen ingevoerd. In het leveringsoverleg komen werkcoaches arbeidsgeschiktheid, arbeidsdeskundigen en bedrijfsadviseurs van het WSP samen om vacatures te bespreken en individuele klanten voor het voetlicht te brengen.

⁵ Inspectie SZW, R 12/2 Tussen Wajong en werk, oktober 2012.

Er zijn voor de WIA-klienten (nog) geen convenanten tot stand gekomen tussen UWV en (grote) werkgevers zoals voor de Wajong-populatie.

Matching

De WSP'en hebben zoals gezegd tot taak voor bemiddelbare klienten met een arbeidsbeperking een werkgever te vinden. Nu nog zijn er professionals die zelf actief bezig zijn met het ondersteunen van de werkfitte klienten bij het vinden van werk. De verwachting is dat dat zal afnemen naarmate de nieuwe werkstructuur verder ontwikkeld is.

Als de professionals zelf begeleiden naar werk, stimuleren zij de klient werk te vinden en geven ondersteuning bij sollicitaties en het zoeken naar vacatures. De professional bepaalt hoe lang hij deze begeleiding aanbiedt. Als het niet lukt om werk te vinden, gaan de professionals niet zelf actief op zoek naar een werkgever omdat dat hun taak niet is en omdat ze daar ook geen tijd voor hebben. Het bemiddelen laten zij dan over aan een re-integratiebedrijf of het WSP.

UWV heeft geen cijfers beschikbaar die aangeven hoe bij benadering de verdeling is tussen zelf begeleiden, een traject inkopen of het WSP inschakelen. Wel kan uit de jaarcijfers van UWV worden afgeleid dat in 2011 ongeveer 2.000 trajecten zijn ingekocht voor de WIA-populatie. Ongeveer 27 procent van de beëindigde WIA-trajecten leidde in 2011 tot een match. Er kan nog geen goed beeld verkregen worden in hoeverre het WSP er in slaagt matches tot stand te brengen.

Professionals geven aan meer behoefte te hebben aan inzicht in de samenstelling van het klientbestand om daarmee onder meer matches te kunnen faciliteren. De professional heeft een redelijk hoge actieve caseload waardoor hij vaak onvoldoende zicht heeft op het klientbestand. Volgens de professionals kunnen werkgevers op dit moment niet adequaat bediend worden als zij aangeven klienten met een arbeidsongeschiktheidsuitkering in dienst te willen nemen.

Matchingsystemen

Het Werkcoach Bemiddelings Service-systeem (WBS-systeem) is een landelijk informatie- en registratiesysteem waarin verschillende werkgevers staan en regionale en landelijke vacatures. Het wordt ingezet om de klient met passende vacatures te matchen. De professionals van UWV geven aan dat het automatisch matchen van de WIA-klienten met behulp van het WBS-systeem niet goed mogelijk is, aangezien het juiste beroep vaak niet in het systeem is opgenomen. In het registratiesysteem voor klientgegevens van UWV (Sonar) zijn verbeteringen aangebracht, maar het systeem is voor lang niet alle WIA-klienten goed ingevuld.

Matchingsinstrumenten

De professionals benadrukken dat het er voor de werkgevers in eerste instantie om gaat snel een goede werknemer te vinden. Die snelle match is juist met de WIA-doelgroep niet gemakkelijk. De beperkingen - en dus de belastbaarheid - van de cliënt moeten goed in beeld zijn, evenals de belasting van de beschikbare functie en dat kost tijd. Vaak is extra ondersteuning nodig om een match te faciliteren. Uit de enquête blijkt dat ongeveer een derde van de onderzochte professionals aangeeft dat financiële tegemoetkoming voor werkgevers één van de meest effectieve instrumenten is om mensen met een arbeidsbeperking te matchen. Een iets grotere groep professionals vindt werkplekaanpassingen (40 procent) en/of jobcoaching (43 procent) de meest effectieve matchingsinstrumenten (zie tabel 3.1).

4.3 UUV: ZW/Arbo

Actieve werkgeversbenadering

Voor de ZW-kanten is er geen afzonderlijk georganiseerde werkgeversbenadering zoals de WSP'en binnen het Werkbedrijf. De WSP'en van het Werkbedrijf spelen een ondergeschikte rol voor de ZW-kanten. Het beperkt zich tot vacaturelevering en het raadplegen van Werk.nl. Dit houdt verband met het feit dat het ZW/Arbo-proces niet binnen het Werkbedrijf is georganiseerd maar binnen de divisie SMZ. De professionals geven aan dat de vacatures die het WSP aanlevert, zelden tot een match leiden.

Enkele - meer ervaren - arbeidsdeskundigen beschikken weliswaar over een eigen werkgeversnetwerk, maar het ZW/Arbo-proces is voor het werven van werkgevers voor de ZW-kanten toch vooral afhankelijk van de re-integratiebedrijven.

De match

Een match tussen ZW-kant en werkgever komt als volgt tot stand. De professionals (re-integratiebegeleider of arbeidsdeskundige) geven aan de kant te stimuleren eerst zelf een werkgever te vinden, ofwel voor een reguliere dienstbetrekking ofwel voor een arbeidsgewenningplek. Zij geven bijvoorbeeld het advies bij de oude werkgever te informeren en de vacaturebank van het Werkplein en vacaturesites te raadplegen. Soms heeft de arbeidsdeskundige een werkgeversnetwerk waarbinnen hij probeert een match tot stand te brengen. Als deze opties niet succesvol zijn, wordt een re-integratiebedrijf ingeschakeld om een match te realiseren.

Pilot uitzendbranche

Er heeft een pilot plaatsgevonden waarin UUV samenwerkt met de uitzendbranche. De aanpak heeft tot doel voor zieke uitzendkrachten sneller een match te realiseren en zo het langdurig ziekteverzuim onder uitzendkrachten terug te dringen. Uitzendkrachten die volgens UUV weer voldoende geschikt zijn om eigen of passend werk te verrichten, worden sneller overgedragen aan het uitzendbureau waar zij werkten voordat zij ziek werden. Volgens de eindevaluatie van de pilot is meer dan 50 procent van de aan de uitzendbureaus overgedragen zieke uitzendkrachten bij een werkgever geplaatst. In het kader van de pilot zijn 17 zieke uitzendkrachten overgedragen aan de uitzendbureaus. De niet geplaatste uitzendkrachten pakt UUV zelf weer op in het reguliere ZW/Arbo-proces. De pilot is inmiddels omgezet in een convenant dat vanaf 1 januari 2013 landelijk wordt uitgerold.

Matchingsinstrumenten

Als matchingsinstrument gebruiken professionals onder meer de proefplaatsing. Volgens de cijfers van UUV zijn in 2010 359 proefplaatsingen gerealiseerd voor ZW-kanten. Niet bekend is hoeveel proefplaatsingen er in 2011 zijn ingezet. Al langer geven professionals van het ZW/Arbo-proces aan dat voor het tot stand brengen van een match voor ZW-kanten die een hoog ziekteverzuimrisico hebben, bijvoorbeeld mensen die kampen met een chronische ziekte, het instrument no-riskpolis gemist wordt. Vooral onder slechte economische omstandigheden zullen werkgevers minder geneigd zijn om werknemers in dienst te nemen die een verhoogd risico op uitval hebben. Ook in dit onderzoek geven de professionals aan dit als een knelpunt te zien.

4.4 Gemeenten

Actieve werkgeversbenadering

Veel gemeenten maken geen gebruik van het WSP van UUV maar kiezen voor een eigen invulling van de werkgeversbenadering. Zij doen dat o.a. door het inzetten

van jobhunters, door deze taak te beleggen bij de klantmanager of door een speciale afdeling voor de werkgeversbenadering in te richten en te werken met het maatschappelijk ondernemerschap. Een niet onbelangrijk deel van de gemeentelijke professionals (meer dan 30 procent) onderhoudt rechtstreekse contacten met werkgevers of gebruikt het eigen netwerk om vacatures te vinden. De professionals geven aan dat de medewerkers van het WSP de WWB'ers (inclusief de WWB'ers met een arbeidsbeperking) bij de dienstverlening niet goed in beeld hebben. Veel professionals vinden dat het WSP en de gemeentelijke werkgeversdienstverlening werkgevers actiever moeten benaderen om de WWB-klanten met en zonder arbeidsbeperking onder de aandacht te brengen, zodat geschikte arbeidsplaatsen voor deze doelgroep beschikbaar komen. Op dit moment speelt het WSP geen belangrijke rol voor de bemiddeling van WWB'ers met een arbeidsbeperking.

Gemeenten werken in toenemende mate met maatschappelijk verantwoord ondernemerschap (social return). Werkgevers zijn dan verplicht bij aanbestedingen door de gemeenten mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt in dienst te nemen. De professionals geven aan dat de ontwikkeling leidt tot intensievere onderlinge contacten tussen de sociale dienst en gemeentelijke onderdelen met een netwerk in het lokale bedrijfsleven.

Matching

Het is vaak moeilijk geschikte vacatures te vinden voor de WWB-doelgroep. De professionals wijten dat vooral aan structurele problemen op de arbeidsmarkt. Klanten met een arbeidsbeperking verliezen vaak de concurrentieslag met een werkzoekende met een WW-uitkering. Professionals geven ook aan nauwelijks vacatures voor ongeschoold werk te krijgen via het WSP.

De professionals benadrukken dat werkgevers niet altijd een positief beeld hebben van de klanten van de gemeente en het vaak een risico vinden om ze in dienst te nemen. Dat is een belemmering om WWB'ers aan een match te helpen.

Matchingssystemen

Er zijn professionals die aangeven dat zij behoefte hebben aan een matchingssysteem waarin de vacatures, vacature-eisen en wensen van werkgevers kunnen worden ingevoerd en waarin ook de relevante kenmerken van hun klantenbestand zijn opgenomen. Professionals geven ook aan dat de vacatures op werk.nl voor de gemeentelijke doelgroep, zeker die met een arbeidsbeperking, nauwelijks relevant zijn. Deze klanten verliezen de concurrentieslag om reguliere banen.

Omdat klantmanagers hun klanten met een arbeidsbeperking niet goed in beeld hebben, is het nauwelijks mogelijk werkgevers te bedienen die voor deze doelgroep mogelijk (geschikt te maken) vacatures hebben.

Matchingsinstrumenten

De professionals zetten de instrumenten loonkostensubsidie en proefplaatsing in om het voor werkgevers aantrekkelijk te maken om klanten met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Het instrument loonkostensubsidies verliest wel steeds meer terrein vanwege de bezuinigingen op het participatiebudget (zie Divosa-monitor 2012 – deel 1). Werkplekaanpassing en jobcoaching zijn ook belangrijke instrumenten voor een succesvolle match.

5 Bestuurlijke reacties – naschrift Inspectie

Samenvatting reactie Divosa en VNG

Divosa en VNG zijn van mening dat het onderzoek waardevol is en belangrijke aanbevelingen bevat. Zij zijn met de inspectie van mening dat in het kader van effectiviteit en vakmanschap intake- en diagnosestelling veel aandacht verdient, om juist de individuele (on)mogelijkheden van de klant beter in beeld te krijgen.

Divosa en VNG hebben ook kritiek en vinden de slotconclusie van de inspectie dat het proces bij gemeenten om klanten met een arbeidsbeperking naar werk te begeleiden onvoldoende in de context geplaatst van de huidige economische omstandigheden. Zij merken op dat de recessie - momenteel de derde op rij - per definitie betekent dat het naar werk begeleiden van mensen met een arbeidsbeperking in concurrentie met andere werkzoekenden moeilijk is, en moeilijker wordt. VNG en Divosa zijn van mening dat er absoluut ruimte is voor verbetering, maar nu eerst arbeidsplaatsen en dus economisch herstel nodig zijn.

Naschrift reactie Inspectie SZW

De inspectie is zich bewust van de door Divosa en VNG geschetste context. De inspectie oordeelt echter niet over de bereikte resultaten maar over de wijze van begeleiding van werkzoekenden met een arbeidsbeperking door de gemeenten en UWV. In het oordeel heeft de inspectie aangegeven welke verbeterpunten er zijn op bepaalde onderdelen van het uitvoeringsproces. De inspectie is van mening dat ook als er geen sprake is van een recessie deze verbeterpunten van toepassing zijn.

De inspectie vindt het positief dat Divosa en VNG in de rapportage van de inspectie aanknopingspunten zien voor verbetering van het uitvoeringsproces en Divosa en VNG willen meewerken aan het verbeteren van de intake- en diagnosestelling, om de individuele (on)mogelijkheden van de klant beter in beeld te krijgen. De inspectie zal met belangstelling de ontwikkeling op dat punt volgen vanwege het belang voor de begeleiding van de klanten met een arbeidsbeperking naar werk.

Samenvatting bestuurlijke reactie UWV

UWV heeft een aantal kanttekening bij de onderbouwing van het oordeel van de inspectie. De belangrijkste kanttekening zijn hieronder weergegeven.

Beperkte middelen

UWV moet vanwege beperkte middelen keuzes maken. De prioriteit valt dan op de Wajong-klanten en op de WIA-klanten (lees: WGA-klanten) die een relatief grote kans op werkhervatting hebben. De WIA-klanten waarvoor geen traject wordt ingekocht worden aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheid, maar krijgen geen verdere begeleiding.

UWV spreekt de bevinding van de inspectie tegen dat de WIA-professionals zelf de begeleiding van de WIA-klanten naar werk ter hand nemen. Dat is niet het beleid van UWV. Als gevolg van de beperkte middelen die UWV heeft, kan UWV niet aan alle klanten die begeleid kunnen worden naar werk, die begeleiding ook feitelijk geven. Als met het bestaande aantal fte's arbeidsdeskundigen alle WIA- en Wajong-gerechtigden begeleid zouden moeten worden, zou dat een caseload opleveren van 690 per arbeidsdeskundige, hetgeen een onhandelbare caseload is.

De inspectie concludeert dat de minder gemotiveerde WIA-klanten onvoldoende in beeld zijn en geen begeleiding krijgen. UWV verklaart dit onder meer door de keuzes die zij moet maken als gevolg van de beperkte middelen. Het gebrek aan motivatie hangt vaak samen met hun objectieve medische situatie en - in het verlengde daarvan - hun gezondheidsbeleving. Vanuit het uitgangspunt om alleen voor de WIA-klanten met een relatieve grote kans op werk trajecten in te kopen, onderneemt UWV voor deze klanten op zo'n moment dan ook geen re-integratieactiviteiten.

Actieve werkgeversbenadering

UWV meent dat de inspectie te veel het beeld schetst dat voor WIA- en ZW-klanten speciale werkplekken gecreëerd moeten worden. UWV benadrukt dat dat vooral voor de Wajong-klanten geldt, maar niet voor de WIA- en ZW-klanten. Een dergelijke actieve werkgeversbenadering zet UWV daarom ook alleen voor de Wajong-klanten in.

Nawoord inspectie

Beperkte middelen

De rode draad in de reactie van UWV is het beroep dat zij doet op het gegeven dat UWV keuzes moet maken vanwege beperktere financiële middelen. Daardoor worden vooral de klanten geholpen die dicht bij de arbeidsmarkt staan. De inspectie is zich er van bewust dat UWV keuzes moet maken, maar stelt op grond van het onderzoek vast dat zij voor het re-integreren van de klanten met een arbeidsbeperking die op grotere afstand van de arbeidsmarkt staan essentiële elementen mist.

Ten aanzien van de begeleiding van WIA-klanten voor wie geen traject wordt ingekocht constateert de inspectie dat UWV in de bestuurlijke reactie een andere uitvoeringswerkelijkheid beschrijft dan zij zelf in de uitvoering heeft waargenomen en in de rapportage heeft beschreven. Uit de interviews met de professionals is naar voren gekomen dat voor WIA-klanten die geen traject krijgen maar wel arbeidsmogelijkheden hebben en gemotiveerd zijn, begeleidingsactiviteiten worden ingezet. De begeleidingsactiviteiten bestaan onder meer uit het volgen van de klant, met de daarbij behorende klantcontacten, coachen en zo nodig ondersteuning bij het realiseren van een match. De door de inspectie geconstateerde praktijk wordt bevestigd door de beleidsuitgangspunten die de inspectie in januari 2012 aan het begin van het traject op het hoofdkantoor van UWV heeft vernomen.

UWV schetst een beeld dat wanneer alle WIA- en Wajong-klanten begeleiding zouden moeten krijgen, de caseload onhandelbaar zou worden. De inspectie acht het niet juist om bij het berekenen van de caseload per arbeidsdeskundige, uit te gaan van de totale Wajong- en WIA-populatie. Een groot deel heeft immers geen mogelijkheden en hoeft niet begeleid te worden naar werk. De actieve caseload, de daadwerkelijk te begeleiden WIA- en Wajong-klanten, is vele malen kleiner.

Actieve werkgeversbenadering

De inspectie verstaat onder een actieve werkgeversbenadering niet alleen 'het bewerken van de vraag' maar ook werkgevers overhalen om klanten met een beperking in dienst te nemen. Bekend is dat werkgevers terughoudend zijn in het aannemen van klanten met een beperking. Een actieve werkgeversbenadering kan ervoor zorgen dat werkgevers meer bereidheid tonen om die klanten in dienst te nemen, ook op reguliere werkplekken, al dan niet met inzet van aanvullende instrumenten als proefplaatsing en jobcoaching.

Gelet op de zeer geringe uitstroom naar werk binnen de WGA- en ZW-populatie, acht de inspectie een actieve werkgeversbenadering essentieel om meer klanten aan het werk te krijgen. Ook WIA-professionals geven aan meer behoefte te hebben aan een actieve werkgeversbenadering vanuit de WSP'en.

Bijlagen: Divosa, VNG en UWV



Inspectie SZW
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
T.a.v. mr. J.A. van den Bos, Inspecteur-Generaal SZW
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Utrecht, 6 december 2012

Onderwerp: Bestuurlijke reactie Divosa
Concept programmerapportage "Werken met beperkingen"
Onze ref.: 120249
Uw.ref.: 2012/7697

Geachte heer Van den Bos,

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van uw concept programmerapportage "Werken met beperkingen". Eerder heeft Divosa gereageerd op uw nota van bevindingen. Daarin hebben wij onder meer complimenten gegeven voor de helderheid en de leesbaarheid van uw rapportage, die ik graag herhaal.

Maar we hebben ook kritiek. De recessie momenteel de derde op rij - betekent per definitie dat het naar werk begeleiden van mensen met een arbeidsbeperking in concurrentie met andere werkzoekenden moeilijk is, en moeilijker wordt. Daarnaast voelen gemeenten de bezuinigingen op re-integratie, en de gevolgen van de tekorten op het bijstandsbudget in 2010 en 2011. In tijden waarin geldt: er kan wat er kan, is het niet vreemd dat in de concurrentie mensen met een relatief kleine afstand tot de arbeidsmarkt profiteren. In de huidige arbeidsmarkt leidt dat tot ontegenzeggelijk tot verdringing. Niet voor niets heeft het huidige kabinet in het regeerakkoord het voornemen te werken met een quotum voor bedrijven.

Er ligt zelden of nooit een duidelijk gearticuleerde vraag van werkgevers voor specifiek mensen met een beperking. Voor mensen met een beperking moet vrijwel altijd gezocht worden naar mogelijkheden om regulier te werken in een zorgvuldige match tussen vaardigheden en competenties, en beschikbaar werk. Daarbij hebben gemeenten geen aparte doelgroep "mensen met een beperking" voor ogen. De laatste jaren is de blik juist gericht op wat mensen met een uitkering in het algemeen wél kunnen. Juist binnen de groep mensen die een beroep doen op de Wwb, Wsw en Wajong zien we een breed spectrum van sociale, psychische en lichamelijke beperkingen. Iedereen heeft wel in meer of mindere mate een beperking, maar binnen deze groepen vraagt het wegnemen van belemmeringen en het vinden van een passende functie extra aandacht en begeleiding. En daar staan menskracht, tijd en middelen onder druk.

bezoekadres
Verenigingsbureau
Divosa
Koningin
Wilhelminalaan 5
3527 LA Utrecht

postadres
Postbus 2758
3500 GT Utrecht

telefoon
030-233 233 7

website
www.divosa.nl

e-mail
cb@divosa.nl

Uw conclusie dat gemeenten een onderscheid maken tussen werk- en participatieklanten is in onze ogen te eenvoudig. Uiteindelijk is de inzet gericht op participatie en economische zelfstandigheid, door loonvormende arbeid. Inmiddels is het steeds gebruikelijker dat gemeenten een tegenprestatie vragen voor de uitkering, zeker voor hen die dat kunnen. Dat moet ook bijdragen aan het in de buurt houden van de arbeidsmarkt voor een periode van economisch herstel. Maar er is ook een opnamecapaciteit van de markt, en er zijn beperkte middelen voor re-integratie, begeleiding en jobcoaching. Op dit slappe koord moet de uitvoering doelmatig te werk gaan.

U constateert dat de participatieladder geen uitkomst biedt als instrument om de afstand tot de arbeidsmarkt te bepalen. Volgens ons is de participatieladder daar ook nooit voor bedoeld: het is –zoals u zelf aangeeft– een hulpmiddel om in kaart te brengen in hoeverre een klant maatschappelijk of in werk participeert. Belemmeringen en mogelijkheden van mensen worden individueel ingeschat, soms met externe hulp. De variëteit van de diagnose maakt een ladder voor een overzicht van belemmeringen en mogelijkheden ongeschikt.

We zijn met u van mening dat in het kader van effectiviteit en vakmanschap intake- en diagnosestelling veel aandacht verdient, om juist de individuele (on-)mogelijkheden beter in beeld te krijgen. Hieraan werken we graag mee, en betrekken we ook de laatste wetenschappelijke inzichten en ervaringsgegevens, ook die van het UWV.

Uw slotconclusie dat het proces bij gemeenten om klanten met een arbeidsbeperking naar werk te begeleiden onvoldoende op orde is vinden wij te hard. Er is absoluut ruimte voor verbetering. Maar wat nu eerst en vooral nodig is, zijn arbeidsplaatsen, en dus economisch herstel. En met een verstandige invulling van een quotumregeling kunnen gemeenten, voortbouwend op de positieve ervaringen met social return, verdringing in een ruime arbeidsmarkt tegengaan.

Uw onderzoek is waardevol, en bevat belangrijke aanbevelingen. Maar lijkt geschreven in de wereld van voor 2009. Zowel structurele als conjuncturele werkloosheid lopen weer op, dat is de werkelijkheid van vandaag. Uw rapport zou meer overtuigingskracht hebben als daar rekening mee zou zijn gehouden.

Hoogachtend, mede namens
Kees Jan de Vet (lid directieraad Vereniging van Nederlandse Gemeenten)

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "René Paas".

René Paas
voorzitter Divosa



Datum
20 DEC. 2012

Van

Uw kenmerk
2012/7696

Ons kenmerk
SBK/86589

Pagina
1 van 4

Postbus 58285, 1040 HG Amsterdam

Aan de Inspecteur-Generaal SZW
De heer mr. J.A. van den Bos
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Onderwerp
Concept programmarapportage 'Werken met beperkingen'

Geachte heer Van den Bos,

Naar aanleiding van uw verzoek van 26 november 2012 treft u onderstaand de bestuurlijke reactie aan op de conclusies en het oordeel van de Inspectie Werk en Inkomen, zoals opgenomen in de concept programmarapportage 'Werken met beperkingen'.

ZW/Arboproces

Allereerst hebben wij met genoegen waargenomen, dat de Inspectie een belangrijke verbetering constateert in het ZW/Arbo-proces. Deze verbetering heeft niet alleen betrekking op wettelijk voorgeschreven acties. De Inspectie ziet ook meer klantcontacten, een meer gerichte focus op werk en een vraaggerichte benadering bij de inzet van re-integratie-instrumenten, waaronder de inkoop van trajecten.

Dienstverlening door UWV

De kern van de concept programmarapportage heeft betrekking op de dienstverlening van UWV voor klanten met een arbeidsbeperking. Daarom hebben wij behoefte om in deze bestuurlijke reactie nog eens te schetsen hoe deze dienstverlening er voor de verschillende klantgroepen uit ziet.

Voor de klanten met een WAO/WAZ-uitkering wordt alleen (re-integratie)dienstverlening door UWV ingezet als deze klanten zich bij ons melden en aangeven dat zij denken weer aan het werk te kunnen gaan.

Voor klanten met een ZW-uitkering is de dienstverlening enerzijds gericht op herstelbevordering en anderzijds gericht op het hervatten in werk. Om het hervatten in werk te kunnen realiseren worden trajecten (bijvoorbeeld vergroten weerbaarheid) ingezet die niet altijd bij externe re-integratiebedrijven worden ingekocht. Klanten worden ook aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheid bij het zoeken naar een nieuwe werkplek.

De hoofdroute om mensen met een WIA-uitkering en Wajong aan het werk te helpen, is door middel van inkoop van trajecten bij een extern re-integratiebedrijf dat ook verantwoordelijk is voor de plaatsing van de kandidaten. Uitgangspunt bij de inzet van deze trajecten is dus een vraaggerichte benadering. Begeleiding en bemiddeling door UWV vormt hooguit een aanvullende dienstverlening voor WIA-klanten, gezien vanuit het oogpunt van werkgeversbenadering. De in uw rapportage geschetste situatie, namelijk dat UWV-professionals op grote schaal en op actieve wijze WIA-cliënten bemiddelen naar werk, als alternatief voor inkoop van re-integratietrajecten of zelfs als hoofdroute voor re-integratie, komt niet overeen met de werkelijke situatie. Ook voor de WIA-klanten geldt dat zij worden gewezen op hun eigen verantwoordelijkheid bij het zoeken naar een andere werkplek.

Alleen voor Wajonggerechtigden heeft UWV een actieve bemiddelingstaak. Daar wordt het overgrote deel van onze professionals op ingezet. Ter illustratie, UWV heeft ca 500 fte beschikbaar voor bemiddeling van de WIA- en Wajongpopulatie, samen in omvang 345.000 personen ultimo

2012. Dat zou, zonder nadere keuzes, een caseload per werkcoach dan wel arbeidsdeskundige betekenen van 690 personen.

Veel van die capaciteit gaat ondermeer op aan het opstellen van werkplannen van de nieuwe instroom (12.000 instroom WIA en 14.700 instroom Wajong). Het moge duidelijk zijn dat dit, zonder nadere keuzes, een onhandelbare caseload is. Dat is de reden waarom wij niet voor iedere uitkeringsgerechtigde dezelfde activiteiten en tijd inzetten en de actieve bemiddeling voor het overgrote deel hebben ingezet op de Wajongpopulatie. Om de bemiddeling die wij inzetten voor de Wajongpopulatie als uitgangspunt voor de gehele UWV-populatie met een arbeidsbeperking te zien, doet geen recht aan onze beperkte middelen.

Overall oordeel van de Inspectie

De Inspectie heeft als overall oordeel dat het proces om klanten met een arbeidsbeperking te begeleiden naar werk onvoldoende op orde is. Wij willen bij dit overall oordeel een aantal kanttekeningen plaatsen.

Alvorens in te gaan op het vermelde in de conceptprogrammarapportage het volgende. Wij begrijpen dat op basis van de gesprekken met onze functionarissen de indruk is ontstaan dat wij meer dienstverlening aan de WIA-populatie aanbieden dan waarvoor wij medio 2010 aanvullend budget hebben gekregen. Dit in 2010 toegekende aanvullende budget is enkel toereikend voor de Wajong.

De Inspectie baseert het overall oordeel op enkele knelpunten:

- 1) UWV hanteert geen of in onvoldoende mate een actieve werkgeversbenadering.
- 2) De WIA-klanten zijn onvoldoende in beeld.
- 3) De aansturing van de WIA-professionals laat te wensen over.

Wij gaan hieronder nader in op deze door de Inspectie benoemde knelpunten.

Actieve werkgeversbenadering

De Inspectie merkt op dat UWV voor de WIA-klanten en voor de ZW-klanten niet of in onvoldoende mate een actieve werkgeversbenadering hanteert. De Inspectie hanteert hierbij meerdere omschrijvingen van wat onder een actieve werkgeversbenadering wordt verstaan. Rode draad hierbij is: het actief bewerken van de vraag en het benaderen van werkgevers om speciale werkplekken te creëren.

Na goede lezing van de rapportage lijkt dit knelpunt voor de Inspectie het belangrijkste argument te zijn om tot het overall oordeel "onvoldoende op orde" te komen.

Wij willen hierover het volgende opmerken.

Wij onderschrijven het belang van een goede dienstverlening aan werkgevers in het kader van onze re-integratieactiviteiten. En wij zijn ook van mening dat een actieve benadering voor een aantal van onze klanten hier een plaats in kan hebben. Mede vanuit dat uitgangspunt zijn wij begin 2012 ook begonnen met onze werkgeversservicepunten.

Echter, de analyse en de stellingname van de Inspectie wijkt substantieel af van de hierboven geschetste dienstverlening. Met name als het gaat om de schaal en reikwijdte, waarop een dergelijke actieve werkgeversbenadering naar de mening van de Inspectie door ons dient te worden gehanteerd.

Wij gebruiken deze benadering vooral voor onze Wajongklanten. Voor deze klanten zetten wij een intensieve dienstverlening in, waar een actieve benadering van werkgevers – gelet op de kenmerken van deze klantgroep - vaak een noodzakelijk onderdeel van is.

Voor onze WIA-klanten en ZW-klanten hanteren wij een andere dienstverlening. In onze klantcontacten wijzen wij klanten op hun eigen verantwoordelijkheid bij het zoeken naar een nieuwe werkplek. En daar waar nodig is, ondersteunen wij klanten door de inzet van trajecten en overige re-integratie-instrumenten.

De Inspectie schetst een beeld waarbij zeer veel WIA-kanten en ZW-kanten aangewezen zijn op speciaal gecreëerde arbeidsplaatsen. Onze ervaring is een andere. Veel van onze klanten zijn met hun arbeidsbeperkingen in staat om 'normale' vacatures te vervullen. Ze hebben – in tegenstelling tot onze Wajongklanten – al eerder gewerkt. Ze hebben een arbeidsbeperking én hebben tegelijkertijd ook mogelijkheden om weer in passend werk te re-integreren. Uiteraard is hierbij van belang om een goede match tussen vraag en aanbod te realiseren, maar een actieve werkgeversbenadering – zoals de Inspectie die voor ogen heeft – is hierbij veel minder nodig.

Daarnaast merken wij op dat een werkwijze zoals de Inspectie voorstaat, veel beslag legt op financiële middelen. Wij ervaren dat bij onze actieve werkgeversbenadering (voorbeeld Slotervaartziekenhuis), die wij hanteren voor onze Wajong-klanten. Tegelijkertijd zien wij dat deze benadering voor Wajongklanten effectief kan zijn. Zoals hierboven aangegeven zien wij de noodzaak van een dergelijke werkgeversbenadering voor de WIA-klanten en ZW-klanten minder, in ieder geval niet op de schaal die de Inspectie lijkt voor te staan. Tevens is hierbij van belang dat onze financiële middelen hiervoor te schaars zijn.

En het is mede daarom ook de vraag of een dergelijke werkwijze moet worden gezien als een taak van UWV.

Klanten onvoldoende in beeld

De Inspectie merkt op dat WIA-klanten onvoldoende in beeld zijn en geen begeleiding krijgen. Volgens de Inspectie komt dit omdat de professionals zich richten op de gemotiveerde en daardoor beter bemiddelbare klanten.

Wij willen hierover het volgende opmerken.

Allereerst noodzaakt de beperkte beschikbaarheid van re-integratiemiddelen, dat deze middelen worden ingezet voor klanten die – met inzet van deze middelen – een relatief grote kans op een geslaagde werkhervatting hebben. Wij zetten de beschikbare capaciteit van circa 500 fte voor de re-integratie van WIA- en Wajong klanten voor het overgrote deel in voor Wajongpopulatie. Dit ook om te voorkomen dat er een onhandelbare caseload voor onze professionals ontstaat.

Daarnaast is het zo dat voor veel van onze klanten met een arbeidsbeperking geldt, dat motivatie sterk samenhangt met hun objectieve medische situatie en – in het verlengde daarvan – hun gezondheidsbeleving. Voor veel klanten geldt dat zij medisch gezien er nog niet aan toe zijn om weer aan het werk te gaan. En deze medische situatie beïnvloedt op zijn beurt weer de motivatie. Vanuit het uitgangspunt van een selectieve Inzet van middelen onderneemt UWV voor deze klanten op zo'n moment dan ook geen re-integratieactiviteiten.

Deze klanten zitten – in de woorden van de Inspectie – in de "passieve" caseload. Wij hechten er aan om hierbij op te merken, dat wij deze klanten wel blijven volgen. We hebben dat projectmatig ingericht. De afgelopen jaren is een groot aantal dossiers opnieuw bekeken en zijn klanten voor een gesprek uitgenodigd. In een aantal gevallen leidde dit contact tot het starten van re-integratieactiviteiten, waaronder de inkoop van een traject.

Ook in 2013 zullen wij wederom een groot aantal dossiers nader bezien.

Aansturing WIA-professionals

Volgens de Inspectie bevat de aansturing van de WIA-professionals weinig stimulans om de klanten met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt naar werk te begeleiden. Targets ontbreken, zijn makkelijk te realiseren of zijn niet specifiek gericht op klanten met een arbeidsbeperking.

Wij willen hierover het volgende opmerken.

Uit hetgeen wij hierboven hebben beschreven over de wijze waarop wij onze dienstverlening hebben ingericht, moge blijken dat wij ons richten op mensen met een arbeidsbeperking.

Daarnaast verwijzen we naar onze opmerking hierboven over de selectieve inzet van middelen. Wij zetten middelen in voor klanten die er aan toe zijn om de arbeidsmarkt weer te betreden.

Ook maken wij met de Minister van SZW afspraken over bemiddeling en bevordering van re-integratie/uitstroom. Voor de AG-populatie (exclusief Wajong) is voor het jaar 2012 een plaatsingspercentage van 31% met SZW afgesproken. Deze afspraken worden in afstemming met

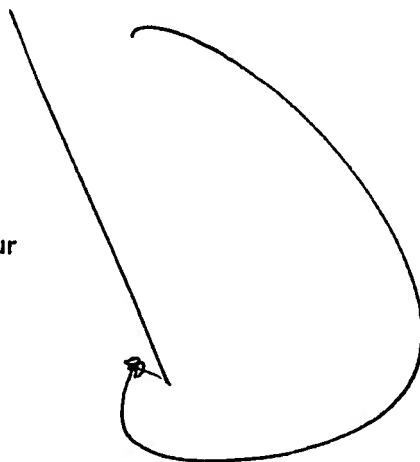
de managers van de WIA-professionals opgesteld en deze professionals geven hier vervolgens invulling aan. Onze professionals worden dan ook aangestuurd op het behalen van dit resultaat.

Tot slot

Wij zullen met SZW nader afstemmen over het dienstverleningsconcept van UWV ten aanzien van de re-integratie van onze AG-kanten. Wij zullen daarbij ook nadrukkelijk enkele maatregelen uit het regeerakkoord betrekken, zoals de aangekondigde verlaging van de re-integratiebudgetten en de beoogde quotumregeling.

Hoogachtend,

mr. drs. B.J. Bruins
Voorzitter Raad van Bestuur

A large, stylized handwritten signature in black ink, which appears to be 'B.J. Bruins', is written over the signature block.

Publicaties van de Inspectie SZW, Directie werk en inkomen

2012

R12/01	Informatie-uitwisseling van de SUWI-keten met andere partijen Programmarapportage Informatieprocessen
R12/02	Tussen Wajong en werk; het vinden van de juiste werkplek
R12/03	Samen de focus op werk Een landelijk beeld van de samenwerking tussen professionals werk en inkomen en de gezondheidszorg
R12/04	Bredere kijk op gegevens Programmarapportage Informatieprocessen
R12/05	Werken met beperkingen Programmarapportage Participatie
R12/06	Implementatie zoekperiode jongeren Programmarapportage Inkomenszekerheid
R12/07	Regierol van gemeenten bij regionaal arbeidsmarktbeleid Programmarapportage Dienstbare overheid

Bredere kijk op gegevens

Programmarapportage Informatieprocessen

Colofon

Projectnaam	Bredere kijk op gegevens
Rapportnummer	R12/04
ISBN	978-90-5079-256-1
ISSN	1383-8733

Voorwoord

Informatiestromen en -netwerken zijn van toenemend belang voor burgers en overheid. De dienstverlening van de overheid digitaliseert. Overheidorganisaties met verschillende taken en doelstellingen maken steeds vaker gebruik van elkaars gegevens. Gemeenten, UWV en SVB gaan hier volop in mee bij de invulling die zij geven aan de uitvoering van sociale zekerheid. Vooral binnen gemeenten ontstaan netwerken en ketens die zich niet beperken tot de sociale zekerheid alleen.

Het is cruciaal dat de gegevens over burgers, die de overheid gebruikt, juist zijn. Burgers hebben daarbij een rol om waar nodig de overheid te corrigeren als ze merken dat hun gegevens niet kloppen. De overheid heeft als rol om burgers daarbij op hun verantwoordelijkheid te wijzen. De uitvoerders van de sociale zekerheidsregelingen hebben een rol bij de borging van de kwaliteit van deze gegevens door elkaar te informeren over onjuiste gegevens.

Gemeenten, UWV en SVB stellen terecht prioriteit bij een goede uitvoering van hun taak en dienstverlening aan betrokken burgers. De toenemende digitalisering en het ontstaan van informatienetwerken vergen een kwaliteitsborging die verder gaat dan uitsluitend een goede uitvoering van de eigen wettelijke taak.

Het onderzoek geeft aan dat kwaliteitsborging vanuit dit brede perspectief minder aandacht krijgt dan wenselijk is in de uitvoering. De inspectie roept gemeenten, UWV en SVB dan ook op om met elkaar afspraken te maken over de stelselbrede borging van de kwaliteit van gegevens.

Mr. J.A. van den Bos
Inspecteur-generaal
Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Inhoud

	Colofon—2
	Voorwoord—3
1	Samenvatting en oordeel—5
2	Inleiding—7
2.1	Risico-inventarisatie—7
2.2	Onderwerp—8
2.3	Toezichtkader—9
3	Aanvraagproces WWB en kwaliteit van gegevens—11
3.1	Bevindingen—11
3.2	Conclusies—13
4	Correctieverzoeken en terugmeldingen—15
4.1	Bevindingen—16
4.1.1	Correctieverzoeken—16
4.1.2	Terugmeldingen—17
4.2	Conclusies—19
5	Bestuurlijke reacties – naschrift Inspectie—21
	Lijst van afkortingen—22
	Bijlage: Bestuurlijke reacties—23
	Publicaties van de inspectie—31

1 Samenvatting en oordeel

De inspectie richt zich in haar toezicht op de effectiviteit van het stelsel van werk en inkomen. In het meerjarenplan van het programma informatieprocessen van de Inspectie SZW staan drie onderwerpen centraal, die van belang zijn voor de ondersteuning van het stelsel. De onderwerpen zijn: de kwaliteit van de informatie, administratieve lastenverlichting en beveiliging en bescherming van persoonsgegevens. Deze rapportage is de vijfde rapportage van het meerjarenplan informatieprocessen van de inspectie en gaat in op processen die betrekking hebben op borging van kwaliteit van gegevens.

De overheid zet steeds meer informatie- en communicatietechnologie (ICT) in voor dienstverlening en eigen huishouding. Hierbij ontstaan steeds meer en grotere informatiestromen en -netwerken, die niet alleen gericht zijn op dienstverlening, maar ook op controle.¹ Ook de uitvoerders van de SZW-wetgeving bij sociale zekerheid (gemeenten, UWV en SVB, verder ook te noemen: SUWI-partijen), onderdelen van de overheid, gaan mee in deze voortgaande digitalisering. Binnen het stelsel van werk en inkomen stimuleert de Programmaraad SUWI de toepassing van e-WWB bij uitkeringsaanvragen.² Bij UWV en SVB lopen verandertrajecten die steunen op digitalisering van dienstverlening (redesign UWV en SVB-10). ICT-ondersteuning is een cruciaal element in de visie van de VNG op gemeentelijke dienstverlening in 2020.³ Het stelsel van basisregistraties krijgt steeds meer vorm en het landelijke programma i-NUP is in uitvoering.⁴ Kwaliteit van gegevens wordt steeds belangrijker.

Gemeenten, SVB en UWV hebben elk een eigen verantwoordelijkheid bij de uitvoering van de sociale zekerheid. Gemeenten, UWV en SVB worden geconfronteerd met veranderingen. Gemeenten bereiden zich voor op de uitvoering van gedecentraliseerde taken zoals jeugdzorg en de AWBZ. Voor elke individuele uitvoerder staat de eigen wettelijke taak centraal. Het primaire belang ligt bij kwaliteit van de gegevens die men nodig heeft voor het eigen proces. De specifieke gegevensbehoefte wordt daardoor bepaald.

De centrale vraag van dit onderzoek is in hoeverre gemeenten, UWV en SVB zijn gericht op de kwaliteit van gegevens.

De inspectie heeft gekozen voor twee deelonderzoeken bij uitvoeringsaspecten waarbij kwaliteit van gegevens van belang is. Het eerste deelonderzoek gaat in op de intake WWB voor zover het betreft de aanvraag van een uitkering algemene bijstand.⁵ Hierbij is onderzocht in hoeverre verschillen in werkwijze bij gemeenten invloed hebben op de kwaliteit van gegevens die gemeenten verzamelen om een beslissing te nemen voor toekenning van een WWB-uitkering. Het tweede deelonderzoek gaat in op de kwaliteit van gegevens die van belang zijn voor gemeenten, UWV, SVB en hun klanten. Er is onderzocht wat de bijdrage is van

¹ I-Overheid, WRR, maart 2011, p. 11.

² De Programmaraad (Divosa, UWV en VNG) heeft een agenda voor de complementaire samenwerking tussen UWV en gemeenten opgesteld waaronder ICT-toepassingen.

³ "Dienstverlening draait om mensen", VNG, maart 2010

⁴ I-NUP is de implementatie van Het NUP (Nationaal Uitvoeringsprogramma Dienstverlening en e-overheid). Dit bestaat uit (23) digitale bouwstenen en het nakomen van (19) resultaatverplichtingen. Gemeenten en andere overheidsorganen kunnen die bouwstenen gebruiken om hun dienstverlening aan burgers en ondernemers sneller, beter en efficiënter te maken.

⁵ Bijzondere bijstand, IOAW en IOAZ vallen niet onder de reikwijdte van deze rapportage.

terugmeldingen en correctieverzoeken binnen het SUWI-domein aan de kwaliteit van gegevens. Het gaat om alle digitale, schriftelijke of mondelinge uitingen waarbij een burger of organisatie meldt aan de instantie, die voor dat gegeven de verantwoordelijke is (een van de SUWI-partijen), dat een specifiek gegeven naar zijn of haar mening niet juist is.

Uit onderzoek van de inspectie is gebleken dat het proces bij gemeenten, UWV en SVB voldoende gericht is op de kwaliteit van verzamelde gegevens voor hun eigen wettelijke taak. Het belang van een stelselbrede borging van de kwaliteit van gegevens staat op de achtergrond.

Uit onderzoek blijkt tevens dat correctieverzoeken en terugmeldingen weinig worden gebruikt. De inspectie ziet dat naast het instrument terugmeldingen ook andere instrumenten worden ingezet. Dit betreft onder andere het beschikbaar stellen van bestanden en het aanbieden van een inblikfunctie.

De inspectie ziet dat uitvoerders verschillend omgaan met de mogelijkheden van digitalisering. De (standaard) oplossingen, waaronder de door UWV en KING ontwikkelde e-WWB, sluiten niet direct aan op gemeentelijke beleidsvisies. Voor betere benutting van de mogelijkheden voor digitalisering van dienstverlening is het van belang om een brug te slaan tussen de gemeentelijke beleidsvisies en landelijk geïnitieerde automatiseringsoplossingen.

De toename van informatiestromen en -netwerken maakt een stelselbrede borging van de kwaliteit van gegevens door de afzonderlijke uitvoerders steeds belangrijker. Het proces van de kwaliteitsborging van gegevens in het domein van werk en inkomen gaat niet alleen over organisatiegrenzen heen maar ook over de grenzen van het SUWI-domein. Alle partijen hebben hierbij uiteindelijk belang en het is nodig dat alle partijen meewerken aan een breed gedragen kwaliteitsborging. Het feit dat eind 2011 de GBA minstens 387.000 personen bevatte met de status 'vertrokken onbekend waarheen (VOW)', onderstreept dit belang.

De inspectie oordeelt op grond van dit uitgangspunt en de onderzoeken dat de SUWI-partners in onderling overleg meer belang moeten toekennen aan stelselbrede borging van de kwaliteit van gegevens.

2 Inleiding

Goed functionerende informatieprocessen zijn noodzakelijk voor juiste uitvoering van de sociale zekerheid. UWV, SVB en gemeenten hebben tijdig betrouwbare en relevante informatie nodig om hun werk goed te kunnen doen en de cliënt snel en naar behoren te bedienen. Deze informatie wordt door de cliënt aangeleverd, bij de uitvoering zelf gegenereerd of verkregen van SUWI-partijen en instanties buiten het stelsel van werk en inkomen. Eis daarbij is dat er goede beveiliging is om misbruik of oneigenlijk gebruik van persoonsgegevens van cliënten te voorkomen. In het meerjarenplan van het programma informatieprocessen van de Inspectie SZW staan drie onderwerpen centraal: kwaliteit van de informatie, administratieve lastenverlichting en beveiliging en bescherming van persoonsgegevens. Rapportages op grond van het meerjarenplan hebben betrekking op één of meerdere van deze thema's. Deze worden geplaatst in de context van de overheidsbrede tendens tot digitalisering van dienstverlening. Deze rapportage is de vijfde rapportage van het meerjarenplan informatieprocessen.

De commissie-Keller heeft in 2005 geadviseerd over verbetering van de dienstverlening aan de burger. In lijn met dat advies heeft de minister van SZW ingezet op een optimale dienstverlening door de ketenpartners, eenmalige uitvraag en hergebruik van gegevens en de ontwikkeling van een digitaal klantdossier (DKD) waarmee alle keteninformatie over klanten beschikbaar zou zijn voor alle betrokkenen, onafhankelijk van plaats en tijd. De inspectie heeft in eerdere rapportages geconstateerd dat kwaliteit van gegevens binnen het Suwi-domein een aandachtspunt is.⁶

2.1 Risico-inventarisatie

Digitalisering van de dienstverlening

Toenemende informatiestromen en -netwerken vormen een algemene ontwikkeling, ook bij de rijksoverheid. Digitalisering van overheidsdienstverlening wordt steeds belangrijker. De inspectie heeft de rapportage vanuit dit perspectief opgesteld. Zonder hier uitputtend op in te gaan zijn er talloze ontwikkelingen te onderkennen waaruit blijkt dat digitalisering van dienstverlening steeds belangrijker wordt. Het stelsel van basisregistraties krijgt steeds meer vorm waardoor het mogelijk wordt dat overheidsinstanties steeds meer gegevens kunnen delen voor meerdere doeleinden. Doel is dat burgers en bedrijven minder worden geconfronteerd met uitvraag van al bekende gegevens. ICT-ondersteuning is een cruciaal element in de visie van de VNG op gemeentelijke dienstverlening in 2020. Het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) is door de VNG belast met uitvoering van het programma 'Operatie NUP', dat gericht is op implementatie van het i-NUP bij gemeenten. De Programmaraad binnen het SUWI-domein is opdrachtgever van ondermeer een traject ontwikkeling en toepassing e-WWB bij uitkeringsaanvragen. Bij UWV en SVB lopen verandertrajecten die steunen op verdere digitalisering van dienstverlening (redesign UWV en SVB-10).

⁶ Informatie-uitwisseling van de Suwi-keten met andere partijen, De burger bediend in 2010, De keten volgt klanten en Gegevensuitwisseling WWB/Wij.

Risicofactoren

Voor juiste en tijdige uitkeringsbeslissingen zijn relevante, betrouwbare en toegankelijke gegevens nodig.⁷ Gegevens van onvoldoende kwaliteit kunnen leiden tot fouten in het uitvoeringsproces, herstelwerkzaamheden en dubbele uitvraag en daarmee tot extra lasten voor burgers en organisaties. De inspectie heeft een aantal risico's onderkend ten aanzien van de kwaliteit van gegevens.

- De wijze waarop de gegevensoverdracht van UWV naar gemeenten is vormgegeven, is mede afhankelijk van de inrichting van het proces voor gegevensverzameling rondom de uitkeringsintake op lokaal niveau. Uit eerder onderzoek blijkt dat de door de klant ingevoerde gegevens bij de intake niet standaard door UWV worden gecontroleerd.⁸
- Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de afhandeling van de uitkeringsaanvraag binnen de wettelijke kaders. Verschillen in werkwijze tussen gemeenten kunnen leiden tot verschillen in de kwaliteit van gegevens en de borging daarvan. Landelijke ontwikkelingen richting meer standaardisatie kunnen spanning oproepen met de gemeentelijke autonomie bij de inrichting van hun bedrijfsvoering.
- Bij de overheidsbrede ontwikkeling naar digitalisering van dienstverlening zijn processen nodig om de kwaliteit van breed beschikbare gegevens te borgen. Belangrijke instrumenten in het domein van werk en inkomen zijn daarbij correctieverzoeken en terugmeldingen. Het betreft alle digitale, schriftelijke of mondelinge uitingen waarbij een burger of organisatie aan de instantie die voor dat gegeven de verantwoordelijke is in de zin van de WBP (een van de SUWI-partijen), meldt dat een specifiek gegeven naar zijn mening niet correct is. In onderscheiden wetten is vastgelegd dat uitvoeringsinstanties en burgers aangeven (spontaan, op verzoek of verplicht) dat een gegeven naar hun mening niet correct is.

2.2 Onderwerp

In deze rapportage wordt ingegaan op het uitvoeringsproces en mechanismen die een rol spelen bij goede kwaliteit van gegevens. Er is op basis van vooronderzoek gekozen voor twee deelonderzoeken rondom kwaliteit van gegevens.

Het eerste deelonderzoek gaat in op de uitkeringaanvraag en -intake WWB. Hierbij zijn gemeenten en UWV betrokken. Er is onderzocht in hoeverre verschillen in werkwijze bij gemeenten invloed hebben op de kwaliteit van gegevens die gemeenten verzamelen om een beslissing te nemen voor toekenning van een WWB-uitkering voor algemene bijstand.

Het tweede deelonderzoek gaat in op activiteiten die onderdeel zijn van de borging van kwaliteit van gegevens die stelselbreed worden gebruikt. Het gaat om terugmeldingen en correctieverzoeken. De wetgever ziet correctieverzoeken en terugmeldingen als instrumenten om de kwaliteit van gegevens te verbeteren. Er is onderzocht in hoeverre deze instrumenten worden gebruikt binnen het SUWI-domein.

⁷ Kwaliteit van administratieve dienstverlening: Managen is integreren – Hartog, Molenkamp, Otten. Zie paragraaf 2.3 en bijlage 1 voor uitwerking van deze begrippen.

⁸ Keteninformatisering WWB/WIJ – IWJ, december 2011.

De bevindingen, conclusie en daarop gebaseerde oordelen van de deelonderzoeken zijn opgenomen in de hoofdstukken 3 en 4.

2.3 Toezichtkader

Het toezichtkader wordt gevormd door wet- en regelgeving. Uitgangspunt van de inspectie is dat gegevens die de overheid gebruikt en van belang zijn voor burgers juist moeten zijn.

Uitvoeringskaders

- Het registreren van werkzoekenden en het in ontvangst nemen van de aanvraag voor een uitkering, ook voor algemene bijstand (WWB), is een wettelijke taak van UWV. In de memorie van toelichting bij de wijziging van de wet SUWI in 2012 is gesteld dat de ketenpartners moeten toewerken naar één landelijk systeem waarin vacatures en werkzoekenden worden geregistreerd. Optimalisering van de mogelijkheden om vacatures en werkzoekenden (automatisch) te matchen, is een van de doelen van die wet.⁹
- Elke combinatie van UWV-vestiging en gemeente (of gemeentelijk samenwerkingsverband) mag en kan lokaal werkafspraken maken over de taakverdeling tussen UWV en gemeenten.
- De Wet eenmalige gegevensuitvraag werk en inkomen (WEU) regelt voor het domein van werk en inkomen dat een SUWI-overheidsorgaan geen informatie aan de burger uit mag vragen, die bij een ander overheidsorgaan al bekend is. De gegevens die onder de WEU vallen, zijn opgenomen in Bijlage II van het Besluit SUWI. Het gaat dan onder andere om gegevens van UWV over de inschrijving en uitkering, gemeentelijke uitkeringsgegevens over WWB en gegevens van de Dienst Uitvoering Onderwijs, GBA en RDW.
- Voor correctieverzoeken (van burgers) en terugmeldingen (van overheidsorganisaties onderling) is specifieke wet- en regelgeving opgesteld. De verplichte terugmelding op de authentieke gegevens in de GBA is geregeld in de Wet GBA. Regels over het verstrekken van inlichtingen en het doen van correctieverzoeken door burgers zijn neergelegd in de Wet SUWI en materiewetten zoals de WWB. Waar in deze wetgeving gebieden niet geregeld zijn, is de WBP van toepassing. De WBP geeft de burger het recht tot inzage van de over hem geregistreerde gegevens, en het recht om deze gegevens te laten corrigeren. De wetgever veronderstelt dat het proces van correctieverzoeken en terugmeldingen functioneert als een regelkring; de burger of uitvoeringsinstantie signaleert een afwijking, hij of zij meldt deze aan de verantwoordelijke, de verantwoordelijke wijzigt het gegeven, en informeert de melder hierover.

De inspectie geeft bij dit onderzoek een bredere invulling aan het begrip terugmelding dan die in de wetgeving wordt gehanteerd. De achterliggende gedachte hierbij is dat het proces van kwaliteitsborging niet beperkt is tot één specifieke categorie gegevens, maar zich uitstrekt over alle relevante gegevens die binnen het domein van werk en inkomen worden gebruikt.

⁹ Kamerstukken II, 2011-2012, 33 065, nr. 3, p. 7-8.

3 Aanvraagproces WWB en kwaliteit van gegevens

De uitvoering van de WWB door gemeenten is in medebewind waarbij elke gemeente verantwoordelijk is voor de inrichting van haar uitvoeringproces. De gemeente kan dit naar eigen inzicht vormgeven.

In dit hoofdstuk gaat de Inspectie SZW in op de verschillende manieren waarop gemeenten het proces van aanvraag WWB inrichten, en de relatie daarvan met de kwaliteit van de gegevens die gebruikt worden voor de uitkeringsbeslissing.

3.1 Bevindingen

Het aanvraagproces WWB is bij alle onderzochte gemeenten anders ingericht. De verschillen hebben betrekking op proceselementen als aanmelding, inschrijving als werkzoekende, indienen van de aanvraag WWB, behandeling van de aanvraag, vastleggen van gegevens en toetsing en controle. De gegevens die door de gemeente worden opgevraagd, en de manier waarop deze worden verkregen (inrichting van het proces), verschillen per gemeente. De verschillen in lokale en regionale situatie van gemeenten spelen daarbij een belangrijke rol.

Rol UWV

De rol die UWV heeft in het proces van aanvraag WWB, varieert van het verzamelen van een volledige en geverifieerde set gegevens, tot alleen het (laten) inschrijven als werkzoekende zonder verdere bijdrage aan het aanvraagproces.

Overwegingen die gemeenten noemen voor het beperken van de rol voor UWV, zijn dat het vaak lang duurde voordat aanvragen doorkwamen bij de gemeente, dat gegevens en dossiers niet compleet waren, dat de afstand tot het werkplein (te) groot was, en dat er vaak klanten werden doorgestuurd, voor wie een uitkering helemaal niet aan de orde was (geen invulling poortwachterfunctie). De melding op het werkplein heeft volgens deze gemeenten geen toegevoegde waarde voor het intakeproces.

e-WWB

In het onderzoek is specifiek aandacht besteed aan de elektronische intake WWB (e-WWB). Met de e-WWB kan een klant thuis of op een werkplein digitaal een aanvraagformulier voor de WWB invullen. Klanten moeten met hun DigiD inloggen en zich inschrijven op werk.nl voordat het (digitaal) aanvragen van een WWB-uitkering mogelijk is. Het volgen van deze route garandeert dat de aanvrager van een WWB-uitkering voldoet aan de wettelijke eis van inschrijving als werkzoekende bij UWV. Deze registratie van werkzoekenden in één systeem is noodzakelijk voor het bevorderen van transparantie op de arbeidsmarkt.¹⁰ De gemeenten die de e-WWB niet aanbieden, maken gebruik van handmatig in te vullen aanvraagformulieren van UWV, SDU of een eigen gemeentelijk formulier. Bij gemeenten die de e-WWB hanteren, bestaat er voor klanten altijd de mogelijkheid daar geen gebruik van te maken en een handmatig formulier te gebruiken. Gemeenten kunnen aan UWV aangeven of zij de e-WWB aan de klanten aanbieden. UWV merkt op dat momenteel ongeveer 60 procent van de gemeenten gebruik maakt van de e-WWB. De bezochte gemeenten variëren in de mogelijkheden voor klanten om digitaal een uitkering aan te vragen. Een van de bezochte gemeenten stimuleert de digitale aanvraag zoveel mogelijk en wil in de toekomst toe naar 100 procent digitale meldingen. Bij andere gemeenten is het geen doel op zich om

¹⁰ Kamerstukken II, 2011-2012, 33 065, nr. 3.

vergaand te digitaliseren, maar ze bieden de digitale aanvraagmogelijkheid wel aan vanuit het oogpunt van lastenverlichting, klantvriendelijkheid of vanwege de afstand tot het werkplein.

Een aantal gemeenten zet sterk in op de poortwachterfunctie, voor hen is dat een reden om de e-WWB helemaal niet aan te bieden.¹¹ Een aantal klantmanagers en afdelingshoofden merkt op dat het indienen van een digitale aanvraag "te makkelijk" is, omdat de drempel van het poortwachtergesprek vervalt. Daarnaast geeft een teamleider aan dat de wetgeving te weinig meegaat met de digitale ontwikkeling, omdat een digitale melding meteen een aanvraag is, waarop een formele beslissing moet worden genomen. Dit kan onnodig extra werk veroorzaken als het op voorhand al duidelijk is dat de aanvraag niet terecht is.

Een kanttekening bij het gebruik van de e-WWB is dat het stadium waarin dit zich momenteel bevindt (printen van het online ingevulde aanvraagformulier en dat manueel verwerken zonder verdere integratie in de BackOffice systemen), niet wezenlijk verschilt van de klassieke aanvraag met een papieren formulier. Momenteel werken de softwareleveranciers aan integratie van de e-intake met (BackOffice-)systemen. De e-WWB kan via de zogeheten professionalmodule makkelijker door gemeenten worden binnengehaald. Wigo4it beproeft het elektronisch binnenhalen van de e-WWB in het uitkeringssysteem (Socrates). De G4 hebben daarnaast verdergaande plannen om door de klant geleverde aanvullende gegevens geautomatiseerd te controleren met in- en externe bronnen (GBA, Suwinet) om zo te beoordelen of volledige geautomatiseerde afhandeling mogelijk is. Het is de ambitie om 60 procent van de aanvragen volledig geautomatiseerd af te handelen.

Bewijsstukken en gebruik Suwinet

Gemeenten vragen gegevens deels rechtstreeks bij de burger op. Een van de bezochte gemeenten maakt op basis van een risicoprofiel een onderscheid in de hoeveelheid bewijsstukken die wordt opgevraagd. De andere gemeenten vragen altijd een standaard set bewijsstukken op en, afhankelijk van de specifieke situatie van de klant, aanvullende bewijsstukken.

In alle gemeenten wordt bij alle klanten, zowel nieuwe klanten als 'draaideurklanten', altijd een kopie van de bankafschriften opgevraagd. De overweging hierbij is dat bankafschriften, vooral met het oog op fraudepreventie, een waardevolle bron van informatie zijn, die vaak aanleiding geeft tot aanvullende vragen en bewijsstukken. Een aantal respondenten van gemeenten geeft aan dat het een ingesleten proces is om bewijsstukken op te vragen, terwijl andere gemeenten daar bewust voor kiezen, bijvoorbeeld om een inschatting te maken van hoe eerlijk de klant is in het aanleveren van gegevens of om een zo compleet mogelijk beeld van de klant te krijgen.

Suwinet wordt door gemeenten gebruikt om de uitvraag bij de klant te beperken en als controle op de inlichtingen die de aanvrager geeft. Verschillende gemeenten geven aan dat Suwinet nog niet volledig gebruikt kan worden als vervanging voor het opvragen van bewijsstukken. Dit heeft onder andere te maken met verschillen tussen instanties wat betreft gegevens die zij nodig hebben (bruto versus netto loon), de actualiteit van de brongegevens (einde dienstverband, gegevens van de Belastingdienst) en het feit dat sommige gegevens niet via Suwinet beschikbaar zijn, bijvoorbeeld bankafschriften. Dit is voor gemeenten een argument om primair te blijven uitgaan van de inlichtingen die door de aanvrager worden verstrekt.

¹¹ De poortwachterfunctie heeft als doel het aantal uitkeringsaanvragen te beperken. Dit kan bijvoorbeeld door het opleggen van een zoektermijn naar werk van 4 weken, realistische informatievoorziening of een check in Suwinet.

Kwaliteit van de gegevens

Gemeenten geven aan dat de kwaliteit van de verzamelde gegevens aan het eind van het aanvraagproces voldoende is om een uitkeringsbeslissing te nemen. Afhankelijk van de procesinrichting bij gemeenten worden gegevens in een eerder of later stadium verkregen en/of geverifieerd. De respondenten geven aan dat dit geen invloed heeft op de uiteindelijke kwaliteit van gegevens die worden gebruikt voor de beslissing op de aanvraag.

Wel signaleert de inspectie een aantal potentiële risico's in het proces: het fysieke transport van dossiers, het handmatig invoeren van gegevens, de wisselende omvang van de gegevensuitvraag en de gehanteerde functiescheiding.

3.2 Conclusies

Ondanks de verschillen in werkwijze, slagen alle gemeenten erin om in het aanvraagproces WWB de voor hen benodigde en relevante gegevens van de klant te ontvangen. Er is geen aantoonbaar verband tussen de werkwijze en de kwaliteit van de gegevens. De respondenten geven aan dat deze gegevens kwalitatief goed genoeg zijn om de uitkeringsbeslissing op te baseren. De samenwerking met UWV, of juist het ontbreken daarvan, heeft volgens de respondenten dan ook geen invloed op de uiteindelijke kwaliteit van de gegevens die voor de uitkeringsbeslissing worden gebruikt. De inspectie vindt dit aannemelijk.

Er is een tendens naar een verdere digitalisering van het aanvraagproces. Verschillende ICT-leveranciers werken aan mogelijkheden voor digitale intake en verdere automatisering van het intakeproces. Met deze ontwikkelingen kan het aanvraagproces verder worden gestroomlijnd en gedigitaliseerd. Een aantal gemeenten omarmt deze nieuwe mogelijkheden en zet in op verdere digitalisering, maar andere gemeenten ervaren een spanningsveld tussen de poortwachterfunctie en e-intake. Voor hen is het lastig om de e-WWB aan te laten sluiten bij hun (specifieke) wensen die voortkomen uit de gemeentelijke beleidsvisie.

Gemeenten gaan dus verschillend om met de mogelijkheden van digitalisering. Dit komt veelal doordat de (standaard) oplossingen, waaronder de door UWV en KING ontwikkelde e-WWB, niet aansluiten bij hun gemeentelijke beleidsvisie. Om landelijke ICT-producten te laten functioneren is het van belang om een brug te slaan tussen de gemeentelijke beleidsvisies (maatwerk) en landelijk geïnitieerde automatiseringsoplossingen.

4 Correctieverzoeken en terugmeldingen

De kwaliteit van gegevens wordt op diverse manieren geborgd. Daarbij kan gedacht worden aan procedures zoals dubbele invoer van gegevens en geautomatiseerde controles, zoals de elfproef op bankrekeningnummers, maar ook aan interne controle en kwaliteitsprocedures. Andere instrumenten om de kwaliteit van de gegevens te borgen zijn correctieverzoeken en terugmeldingen. Het gaat hierbij om alle digitale, schriftelijke of mondelinge uitingen waarbij een burger of organisatie meldt aan de instantie die voor dat gegeven verantwoordelijk is (een van de SUWI-partijen), dat een specifiek gegeven naar zijn of haar mening niet juist is. De inspectie onderzoekt hoe het proces van correctieverzoeken en terugmeldingen binnen het domein van werk en inkomen is ingericht en of dit proces bijdraagt aan de kwaliteit van de geregistreerde gegevens.

Het onderzoek van de inspectie bestrijkt alle gegevensverzamelingen die binnen het domein van werk en inkomen worden gebruikt. Deze verzamelingen bevatten gegevens die de uitvoerder nodig heeft om zijn processen goed te laten verlopen. Daarbij kan worden gedacht aan gegevens uit de intake- en claimbeoordelingssystemen, uitkeringsadministraties, re-integratiesystemen, systemen met informatie over de arbeidsmarkt, enzovoort. Deze systemen bevatten verschillende soorten gegevens. Voor het onderwerp correctieverzoeken en terugmeldingen is het van belang om onderscheid te maken naar het soort gegeven.

Een eerste belangrijk onderscheid is dat tussen gegevens die noodzakelijk zijn voor het vaststellen van het recht op uitkering, en gegevens zonder rechtsgevolgen zoals contactgegevens. Welke gegevens dit zijn, verschilt per uitvoeringsorganisatie en per regeling. Voorbeelden van de eerste categorie zijn het GBA-adresgegevens voor de WWB en het aantal arbeidsjaren voor de WW. In de tweede categorie gaat het bijvoorbeeld om een e-mailadres of een telefoonnummer.

Een tweede belangrijk onderscheid betreft het wettelijke onderscheid tussen authentieke en niet-authentieke gegevens. Binnen het domein van werk en inkomen is in dit verband de gemeentelijke basisadministratie (GBA) van belang. Het belang van GBA adresgegevens is voor gemeenten en SVB aanzienlijk groter dan voor UWV. Het GBA adres is nodig voor vaststellen van de leefsituatie. De leefsituatie is onderdeel van recht en hoogte van door gemeenten en SVB verstrekte uitkeringen. De leefsituatie vormt, behalve bij de Toeslagenwet, geen element voor vaststelling van recht, duur en hoogte van de door UWV verstrekte uitkering.¹²

De GBA is één van de door de wetgever benoemde basisregistraties, die een aantal authentieke gegevens kent. Een gegeven is authentiek, als het in een basisregistratie is opgenomen en bij wettelijk voorschrift als authentiek is aangemerkt. Voor deze gegevens geldt een verplicht gebruik door de bestuursorganen, tenzij er bij een bestuursorgaan gerede twijfel over de juistheid van een dergelijk gegeven bestaat. In dat geval hoeft het bestuursorgaan het gegeven niet te gebruiken, onder de voorwaarde dat het een terugmelding doet naar de registratiehouder. UWV, SVB en gemeenten kunnen authentieke gegevens niet zondermeer automatisch gebruiken. Het is van belang dat ze burgers wijzen op hun verantwoordelijkheid en rol voor de juistheid van deze gegevens.

¹² Beleidsregels UWV gebruik GBA adresgegevens, Staatscourant 2011 nr. 18107 11 oktober 2011.

Daarmee is niet gezegd dat een klantgegeven vanuit de GBA per definitie de gewenste informatie bevat. De GBA kent onder andere het gegeven 'vertrokken onbekend waarheen' (VOW) en het bericht 'in onderzoek', dat wordt geplaatst bij een authentiek gegeven waarbij er gerede twijfel bestaat over de juistheid daarvan. Het CBS heeft eind 2011 onderzoek gedaan naar de kenmerken van personen die van adres veranderen maar dat niet wijzigen in de GBA. Ze krijgen daarom de status 'VOW'. Hieruit komt naar voren dat er ongeveer 387.000 personen in de GBA staan vermeld met deze status. Voor authentieke gegevens met de status 'in onderzoek' wordt door een geïnterviewde specialist aangegeven dat dit aantal nog groter is.

4.1 Bevindingen

4.1.1 Correctieverzoeken

De SUWI-partijen informeren burgers niet actief over de mogelijkheden om hun gegevens in te kunnen zien. Dit is in lijn met eerder onderzoek van de inspectie. Uitvoeringsinstanties geven aan dat het indienen van correctieverzoeken nu grotendeels beperkt is tot situaties waarin de burger daar belang bij heeft. De burger heeft diverse manieren om na te gaan welke gegevens van hem of haar bekend zijn binnen de overheid. Dat kan bijvoorbeeld via diverse websites, na inloggen met DigiD. Zo kan de burger zien hoe hij bekend staat bij de GBA en zijn digitaal klantdossier (DKD) raadplegen zoals dit door de SUWI-partijen wordt gebruikt. Om meer specifieke gegevens van UWV en SVB in te zien, kan de burger terecht op de websites UWV.nl, SVB.nl en werk.nl. Deze zijn ook te benaderen via een link op mijn.overheid.nl. Tenslotte kan de burger bij SUWI-partijen een (schriftelijk of mondeling) verzoek indienen om alle gegevens die zij over hem of haar hebben geregistreerd, in te zien.

De mogelijkheden voor de burger om zijn gegevens te corrigeren indien deze niet juist zijn, variëren per organisatie en per gegeven. Voor zover gegevens afkomstig zijn uit een registratie van een andere organisatie, verwijzen SUWI-partijen de burger veelal door naar de instantie die voor dit gegeven de verantwoordelijke is in de zin van de WBP. Dit is ook conform instructies die het Agentschap Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten (BPR) heeft afgegeven ten aanzien van gegevens uit de GBA. Daarbij wordt uitgegaan van de eigen verantwoordelijkheid van de burger. Dit mede gezien het belang dat deze vaak heeft bij de juistheid van een gegeven, bijvoorbeeld in het geval van een uitkeringsaanvraag. De SUWI-partijen bieden de burger verschillende opties voor het indienen van een correctieverzoek. Voor niet alle gegevens is een digitaal kanaal beschikbaar. Voor zover een digitaal kanaal wel beschikbaar is, stellen niet alle organisaties dit voor alle gegevens open. De meeste onderzochte gemeenten hebben geen eigen digitale omgeving waarin de burger zijn eigen gegevens kan inzien en zo nodig kan (laten) wijzigen. Enkele van de door de inspectie onderzochte gemeenten hebben procedures voor het omgaan met correctieverzoeken.

BKWI biedt een correctieservice aan, die ook door gemeenten kan worden gebruikt. Deze correctieservice van BKWI wordt door de onderzochte gemeenten niet of nauwelijks ingezet. UWV Werkbedrijf maakt gebruik van de correctieservice. Uit cijfers van BKWI blijkt dat via deze service op Werk.nl bij UWV ongeveer 1000 correctieverzoeken per maand binnen komen. BKWI geeft aan dat het in 80 procent van deze gevallen een wijziging van een telefoonnummer betreft. In deze gevallen is meestal geen sprake van het corrigeren van een foutief telefoonnummer, maar van het doorgeven van een nieuw telefoonnummer.

Via 'www.mijn.overheid.nl' of rechtstreeks op 'www.mijnsvb.nl' krijgen burgers inzage in de gegevens die bij de SVB over hen bekend zijn. Beide portals bieden een mogelijkheid tot het digitaal indienen van een correctieverzoek op deze gegevens. Burgers kunnen bij SVB ook een correctieverzoek doen via de balie, telefoon of per e-mail. SVB houdt hierover geen cijfers bij.

Waar geen sprake is van digitale kanalen voor correctieverzoeken, maar bijvoorbeeld van mondelinge, telefonische of schriftelijke reacties van burgers, is beperkt zicht op de aantallen correctieverzoeken. De uitvoeringsorganisaties houden hiervan niet altijd een registratie bij. Gemeenten geven aan dat daarvoor een relatief kostbaar en tijdsintensief registratiesysteem moet worden opgezet.

De wetgever stelt dat een burger, als de door UWV geregistreeerde gegevens in de polisadministratie niet juist of niet volledig zijn, terstond een correctieverzoek moet indienen. UWV heeft informatie beschikbaar over de correctieverzoeken met betrekking tot de Polisadministratie. De gegevens rondom werknemersverzekeringen zijn voor de burger digitaal benaderbaar via het Digitaal Verzekerden Bericht (DVB) op zowel mijn.overheid.nl als op mijnuwv.nl. Een correctieverzoek hierop vindt plaats door toezending van een papieren formulier aan UWV. In 2009 is het DVB circa 150.000 maal geraadpleegd door circa 50.000 bezoekers. Door hen werden in dat jaar 1250 correctieverzoeken ingediend.

Bij de onderzochte gemeenten wordt de burger niet actief geïnformeerd over de correctiemogelijkheden. Een gemeente met een actief voorlichtingsbeleid constateerde dat een actieve opstelling niet leidt tot meer correctieverzoeken.

4.1.2 Terugmeldingen

Er zijn voor de SUWI-partijen diverse voorzieningen beschikbaar om terugmeldingen te doen.

Om de verplichte terugmelding op de GBA te faciliteren heeft BPR een digitale terugmeldvoorziening (TMV) ontwikkeld. Zowel UWV als SVB geven aan dat de TMV niet hun voorkeur heeft. Beide organisaties geven de voorkeur aan de rijksbrede terugmeldvoorziening 'Digimelding', waarmee de wettelijk verplichte terugmelding op alle basisregistraties kan gaan plaatsvinden. De verwachting is dat Digimelding 2.0 in het voorjaar van 2013 operationeel zal zijn. UWV, dat mee deed met het project Praktijkproef Digimelding 1.2, gebruikt nu tijdelijk de TMV. De SVB gebruikt een handmatige procedure en beraadt zich nog over een tijdelijke voorziening.

De onderzochte gemeentelijke sociale diensten maken geen gebruik van de TMV. Alle gemeenten zijn, veelal via de afdeling Burgerzaken, wel aangesloten op de TMV.¹³ Ongeveer 20-30 procent van de gemeenten maakt er gebruik van. Terugmelding van de sociale dienst aan de afdeling Burgerzaken vindt plaats via de telefoon, per mail of in persoon. In de meeste van deze gemeenten vindt geen registratie van terugmeldingen van de sociale dienst plaats. Een ander kanaal dat voor terugmelding kan worden gebruikt, is het terugmeld-mechanisme van BKWI. Circa zestig gemeenten hebben toegang tot het terugmeldmechanisme. Een handvol gemeenten maakt er werkelijk gebruik van. BKWI geeft aan dat het om enkele correcties per jaar gaat.

¹³ De GBA als basisregistratie, onderzoek in opdracht van BZK, 15 november 2011.

Voor het daadwerkelijk gebruik van deze voorzieningen is het van belang dat vooraf afspraken worden gemaakt tussen de informatieleverancier en afnemers. Deze moeten daarbij ook hun eigen gegevensbehoefte vaststellen.

Het totaalbeeld is dat het aantal terugmeldingen door de SUWI-partijen beperkt is. Uit het onderzoek in opdracht van BZK blijkt dat afnemers niet altijd structureel terugmelden omdat het begrip gereede twijfel te rigide wordt toegepast of omdat de geleverde dienst in beginsel niet gekoppeld is aan een juiste GBA-inschrijving. Door het ministerie van BZK is medio 2012 een circulaire en een handreiking opgesteld om het begrip gereede twijfel nader uit te leggen.¹⁴

De SVB raadpleegt de GBA jaarlijks circa zes miljoen keer. De SVB hanteert voor de terugmeldingen een formulier dat wordt verzonden aan de desbetreffende gemeente. Dat zijn er circa 1500 per jaar. SVB kent een proces waarbij signalen van burgers over de GBA worden gevolgd. Als een klant bijvoorbeeld zijn adres in de verzekerdenadministratie SVB wil wijzigen, stuurt SVB de klant conform de richtlijnen van BPR door naar de afdeling Burgerzaken van de betreffende gemeente. Tegelijkertijd registreert de SVB deze doorverwijzing in het systeem. Blijkt na verloop van tijd het adres niet te zijn gewijzigd in de GBA, dan doet de SVB een terugmelding.

UWV raadpleegt de GBA jaarlijks ruim twaalf miljoen keer. UWV heeft beleidsregels voor GBA adresregels vastgesteld.¹⁵ UWV doet mede aan de hand van deze beleidsregels jaarlijks circa 20 terugmeldingen van GBA gegevens.

In samenspraak met SZW is het gebruik van andere instrumenten met hetzelfde doel mogelijk gemaakt. Zo is het Besluit SUWI aangepast. Per 1 juli jl. kan UWV adresgegevens delen met gemeenten ten behoeve van de bijhouding van de GBA. Vanaf die datum kunnen gemeenten adresgegevens van individuele burgers opvragen. Vanaf 1 januari 2013 wordt het voor gemeenten ook mogelijk om bij UWV de aanwezige adressen van alle inwoners op te vragen. Tevens is een wetwijziging in voorbereiding. Deze stelt UWV in staat een uitkering op te schorten dan wel niet in behandeling te nemen als betrokkene als VOW in de GBA geregistreerd staat, terwijl in het kader van het verstrekken van een uitkering het gegronde vermoeden is gerezen dat betrokkene in de GBA als ingezetene geregistreerd dient te staan. Met deze laatste wijziging wordt het belang van de GBA (specifiek 'vertrokken, onbekend waarheen') voor UWV groter.

Terugmeldingen door SUWI-partijen op andere, niet-authentieke gegevens, zoals datum aanvang dienstverband, vinden nagenoeg niet plaats.

Voor het geringe aantal terugmeldingen (op authentieke en overige gegevens) zijn diverse oorzaken genoemd:

- Organisaties zijn in de eerste plaats begaan met de kwaliteit van de gegevens voor het eigen werkproces en wettelijke eisen daarbij;
- De geleverde dienst is in beginsel niet gekoppeld aan een juiste GBA-inschrijving waardoor geen terugmelding vereist is. Dit geldt met name UWV;
- De urgentie voor terugmelding, met name voor de niet-authentieke gegevens, wordt beperkt gevoeld;
- Experts geven aan dat men niet gelooft in terugmeldingen. Men onderschrijft weliswaar de centrale gedachte, maar verwacht dat het instrument nooit grootschalig gebruikt zal worden. Meer wordt verwacht van 'slimme' bestandskoppelingen. De wet biedt sinds kort gemeenten de mogelijkheid om

¹⁴ Circulaire, 1 juli 2012 gericht aan afnemers GBA, kenmerkt 2012-0000306845.

¹⁵ Beleidsregels UWV gebruik GBA adresgegevens, Staatscourant 2011 nr. 18107 11 oktober 2011.

adresbestanden bij UWV in te zien. Het effect van deze maatregel is nog niet bekend. Er zijn stelselbrede afspraken nodig over de afhandeling van deze signalen;

- Tenslotte speelt bij gemeenten ook onbekendheid met terugmelding een rol.

4.2 Conclusies

Het gebruik van correctieverzoeken en terugmeldingen wordt sterk bepaald door het eigen belang dat men bij het gegeven heeft.

Burgers worden veelal niet actief gestimuleerd en/of zijn niet op de hoogte van specifieke verplichtingen en hebben ook niet altijd een direct belang bij het doen van een correctieverzoek. Het is van belang dat SUWI-partijen burgers goed informeren.

Het gebruik van correctieverzoeken en terugmeldingen is gering als het afgezet wordt tegen het aantal raadplegingen, het belang van de gegevens en wat bekend is over de kwaliteit van de registratie GBA.

Aan het geringe gebruik liggen diverse oorzaken ten grondslag. Zo leidt het juridisch kader GBA tot inperking, dat geldt ook voor het feit dat burgers niet op de hoogte zijn van de (exacte) regels met betrekking tot correctieverzoeken. Daarnaast speelt het (ervaren) belang van burgers en organisaties een belangrijke rol om een correctieverzoek of terugmelding te doen. Tot slot worden er principiële vraagtekens gezet bij de effectiviteit van het instrument terugmeldingen.

Dit alles maakt dat de bijdrage van correctieverzoeken en terugmeldingen aan de kwaliteit van de gegevens beperkt is.

5 Bestuurlijke reacties – naschrift Inspectie

Samenvatting reactie UWV

UWV geeft in zijn reactie aan dat het binnen het wettelijke kader voldoende belang toekent aan stelselbrede borging van de kwaliteit van de gegevens. UWV geeft aan dat, anders dan bij gemeenten en SVB, de uitvoering van de opgedragen taken niet is gebaseerd op en niet afhankelijk is van de adresgegevens uit de GBA. UWV geeft aan op een andere manier bij te dragen aan de kwaliteitsverbetering van de GBA. Zo levert UWV vanaf 1 juli 2012 gegevens aan gemeenten en ontwikkelt het voor 2013 een inblikfunctionaliteit voor gemeenten om adresgegevens te kunnen inzien. Naar het oordeel van UWV zijn deze bijdragen doelmatiger dan een systeem van correctieverzoeken en terugmelden.

UWV ondersteunt de oproep om met gemeenten in gesprek te gaan om de mogelijkheden van digitalisering beter te benutten. Daarbij geeft UWV aan dat het niet aan alle wensen van gemeenten tegemoet kan komen, m.n. uit het oogpunt van kosten en de noodzakelijke standaardisatie.

Naschrift reactie Inspectie SZW

De Inspectie vindt het positief dat UWV, binnen het wettelijk kader, goede instrumenten inzet voor stelselbrede borging van de kwaliteit van de gegevens. Dat geldt ook voor de actieve manier waarop UWV zoekt naar andere manieren om een bijdrage te leveren aan de kwaliteitsverbetering van de GBA.

Samenvatting reactie SVB

De SVB onderschrijft in haar bestuurlijke reactie het groeiende belang van de kwaliteit van informatie en gegevens. Bij het oordeel van de Inspectie dat de SUWI-partners meer belang moeten hechten aan een stelselbrede borging van de kwaliteit van de gegevens, maakt de SVB de kanttekening dat zij instaat voor de kwaliteit en de beveiliging van de gegevens die zij levert aan de SUWI-keten en andere ketens waarvan zij deel uitmaakt. De SVB hecht enorm aan een stelselbrede borging van de kwaliteit van de uitgewisselde gegevens. zij werkt daartoe samen met haar ketenpartners en maakt periodiek (nieuwe) afspraken.

Naschrift reactie Inspectie SZW

Het oordeel van de Inspectie benadrukt dat aandacht voor de kwaliteit van gegevens een breder doel heeft dan goede uitvoering van eigen taken, en is niet gericht op uitvoering door een specifieke organisatie of gemeente. De Inspectie ziet in de reactie van de SVB een bevestiging van het bredere belang van de kwaliteitsborging van gegevens.

Samenvatting reactie BKWI

BKWI geeft aan dat het primair transporteur is van gegevens en geen invloed heeft op kwaliteitsafspraken tussen bronnen en afnemers. BKWI wijst op het belang van beveiliging en bescherming van persoonsgegevens, dat in zijn opvatting in de rapportage te weinig aan bod komt.

Naschrift reactie Inspectie SZW

De Inspectie onderkent de positie van BKWI, dat de uitvoering ondersteunt onder andere door het aanbieden van een correctievoorziening. De Inspectie onderschrijft het belang van beveiliging en bescherming van persoonsgegevens. Dit onderwerp zal in 2013 door de Inspectie uitdrukkelijk aan de orde worden gesteld.

Lijst van afkortingen

BKWI	Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen
BPR	Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
DigiD	Digitale identiteit
DKD	Digitaal Klant Dossier
DVB	Digitaal Verzekerden Bericht
e-WWB	WWB-aanvraag via internet
GBA	Gemeentelijke Basisregistratie Persoonsgegevens
Ioaw	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers
Ioaz	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen
KING	Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten
NUP	Nationaal Uitvoeringsprogramma Dienstverlening en e-overheid
RDW	Beheerder van de basisregistratie voertuigen in Nederland
SDU	Staatsdrukkerij en uitgeverij
SUWI	Structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TMV	(digitale) Terugmeldvoorziening
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VOW	vertrokken onbekend waarheen
WBP	Wet bescherming persoonsgegevens
WEU	Wet eenmalige gegevensuitvraag werk en inkomen
WIJ	Wet investeren in jongeren
WWB	Wet werk en bijstand

Bijlage bestuurlijke reacties



Postbus 58285, 1040 HG Amsterdam

Aan de Inspecteur-Generaal SZW
De heer mr. J.A. van den Bos
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Datum
20 DEC. 2012

Van

Uw kenmerk
2012/8139

Ons kenmerk
SBK/86612/IZ

Pagina

1 van 2

Onderwerp

Conceptrapportage Bredere kijk op gegevens

Geachte heer Van den Bos,

Met uw brief van 30 november 2012 heeft u ons gevraagd om een reactie te geven op uw rapport over het conceptrapport Bredere kijk op gegevens.

Op basis van het onderzoek stelt de inspectie vast dat het proces bij gemeenten, UWV en SVB voldoende gericht is op de kwaliteit van verzamelde gegevens voor hun eigen wettelijke taak.

De algemene conclusie van de Inspectie, dat het belang van stelselbrede kwaliteitsborging van gegevens op de achtergrond staat, doet echter geen recht aan de inspanningen van UWV op het terrein van kwaliteitsborging van gegevens.

De bijdrage van UWV aan de kwaliteitsverbetering van de GBA gegevens door middel van correctieverzoeken en terugmeldingen is inderdaad beperkt. Deze conclusie van de Inspectie is juist, maar kan zonder toelichting tot misverstanden leiden. Anders dan bij gemeenten en de SVB is de uitvoering van de aan UWV opgedragen taken niet gebaseerd op en niet afhankelijk van de adresgegevens uit de GBA. UWV gebruikt deze gegevens niet voor de vaststelling van het recht, duur en hoogte van uitkeringen met als gevolg, dat UWV weinig correctieverzoeken en terugmeldingen verricht met betrekking tot de juistheid van deze gegevens.

UWV levert echter op een andere manier bijdragen aan de kwaliteitsverbetering van de GBA. UWV heeft als afnemer van de GBA en als beheerder van de polisadministratie aan de minister van SZW te kennen gegeven relevante bijdragen te kunnen en te willen leveren aan de verbetering van de kwaliteit in de GBA¹. Voor de levering van voor gemeenten relevante gegevens is echter wel een wettelijke grondslag nodig.

Naar aanleiding hiervan heeft de minister UWV meegedeeld wet- en regelgeving aan te passen². Op basis van het aangepaste besluit SUWI levert UWV vanaf 1 juli 2012 op verzoek van gemeenten adresgegevens. UWV en BKWI ontwikkelen een inlijkfunctionaliteit, waarmee gemeenten per 1 juli 2013 de bij UWV beschikbare adresgegevens kunnen inzien. Naar het oordeel van UWV zijn deze bijdragen van UWV aan de kwaliteitsverbetering van de GBA doelmatiger dan een systeem van correctieverzoeken en terugmelden.

Wij menen dan ook dat UWV binnen het wettelijke kader voldoende belang toekent aan stelselbrede borging.

Daarnaast geeft u in de conceptrapportage op basis van uw onderzoek van het aanvraagproces WWB en de kwaliteit van gegevens aan dat de uitvoerders verschillend omgaan met de mogelijkheden van digitalisering. De (standaard) oplossingen, waaronder de door UWV en KING

¹ Zie brief UWV dd 1 september 2011 aan de minister van SZW over maatregelen VOW.

² Brief minister van SZW van 20 december 2011

ontwikkelde e-WWB sluiten niet direct aan op gemeentelijke beleidsvisies. Voor het beter benutten van de mogelijkheden voor digitalisering van dienstverlening zou een brug moeten worden geslagen tussen landelijk geïnitieerde automatiseringsoplossingen en gemeentelijke beleidsvisies. In reactie op deze bevindingen merken wij het volgende op.

Wij ondersteunen uw oproep om de mogelijkheden van digitalisering beter te benutten en hierover met gemeenten in gesprek te gaan.

Wij zorgen voor een landelijke infrastructuur en bieden gemeenten de gelegenheid hiervan gebruik te maken. Dit betekent dat standaardisatie uitgangspunt is.

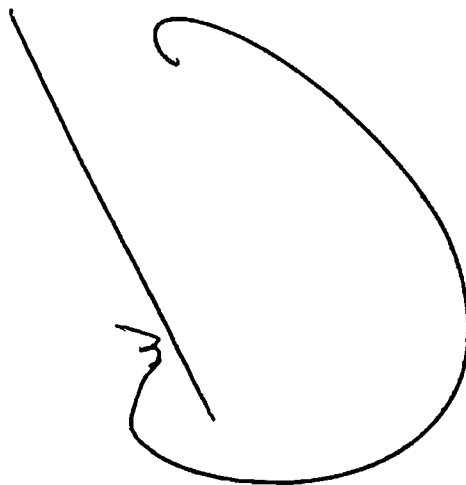
Voor UWV is niet mogelijk om aan alle wensen van gemeenten tegemoet te komen en aan te sluiten op alle verschillende gemeentelijke beleidsvisies.

Wij werken graag samen met gemeenten om te bezien of de door UWV ontwikkelde digitale dienstverlening voor werkzoekenden WW geschikt te maken is voor gebruik voor de gemeentelijke populatie. Maar ook hiervoor geldt dat het aantal te ondersteunen varianten beperkt zal moeten blijven en dat wij niet aan alle individuele wensen tegemoet kunnen komen. Een hoge mate van standaardisatie is ook vanuit efficiencyoogpunt aan te bevelen.

Wij vertrouwen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

mr.drs. B.J. Bruins
Voorzitter Raad van Bestuur

A large, stylized handwritten signature in black ink, likely belonging to mr.drs. B.J. Bruins, is written over the bottom right portion of the page.



BUREAU KETENINFORMATISERING
WERK & INKOMEN

Inspectie SZW
De heer mr. J.A. van den Bos
Inspecteur-Generaal SZW
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

SZW <i>1211</i>		In beh. bij	De...
Ingekomen 17 DEC 2012			
Nr: 10308			
Geefstuk	Beantw. voor:		
1211 J.Nee	27-1-2013	Dep. datum	...
...			

Datum:
14 december 2012

Onderwerp:
Reactie op Conceptrapportage
Bredere kijk op gegevens

Ons Kenmerk:
2012/330

Uw brief:
2012/8135

Contactpersoon:
Dhr. H. Bosch
Doorkiesnummer:
(088) 7513 743

Geachte heer Van den Bos,

Naar aanleiding van uw vraag te reageren op de conclusies en het oordeel van uw 'programmarapportage Bredere Kijk op Gegevens' vindt u hieronder onze reactie vanuit onze verantwoordelijkheid voor het beheer van de Gezamenlijke elektronische Voorzieningen Suwi.

In afwijking van eerdere rapportages waarover u ons oordeel heeft gevraagd zijn wij van mening dat de aspecten van de kwaliteit van gegevens zoals door u in de rapportage onderzocht en beschreven niet tot onze competentie behoren. Wij treden primair op als transporteur van gegevens en kunnen geen invloed uitoefenen op noch zijn wij verantwoordelijk voor de kwaliteitsafspraken die worden gemaakt tussen bronnen en afnemers. Uit uw rapportage hebben we niet kunnen afleiden dat dit onderdeel - het transport van gegevens - als een kwaliteitsrisico wordt ervaren.

Wij merken op dat u in de opzet van uw onderzoek ook het onderdeel beveiliging en bescherming van de privacy als punt van aandacht meeneemt. Dit heeft ons aangenaam getroffen aangezien dit onderwerp door ons in eerdere reacties, onder andere bij de programmarapportage Gegevensuitwisseling WWB/WIJ, als urgent is gesignaleerd. Wij betreuren het dan ook dat in de conclusies en oordeel hier geen aandacht van betekenis meer aan wordt gegeven.

Wij hopen met deze reactie aan uw verwachtingen te hebben voldaan,

Met vriendelijke groet,



B.J. Uffen
Directeur BKWI

Inspectie Werk en Inkomen
T.a.v. mr. J.A. van den Bos, inspecteur-generaal
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

datum
19 december 2012

ons kenmerk
RvB.221/12/NV/jh

behandeld door

telefoonnummer
020-6564812

Betreft: Conceptrapport Brederer kijk op gegevens

Geachte heer Van den Bos,

Met uw brief van 30 november 2012, kenmerk 2012/8135, verzoekt u mij om een bestuurlijke reactie op de conclusies en het oordeel uit het conceptrapport 'Brederer kijk op gegevens'. Met deze brief geef ik invulling aan uw verzoek.

De SVB heeft met belangstelling kennisgenomen van uw conclusies en oordeel. De SVB herkent zich in het beeld dat binnen de overheid steeds meer informatiestromen en -netwerken ontstaan, waardoor de (keten)afhankelijkheid van die informatie en gegevens steeds groter wordt. De SVB onderschrijft dat de kwaliteit van informatie en gegevens daarmee steeds belangrijker wordt.

Uw inspectie constateert dat de SVB voldoende gericht is op de kwaliteit van verzamelde gegevens voor de eigen wettelijke taak. U stelt dat het belang van stelselbrede kwaliteitsborging van gegevens op de achtergrond staat. U oordeelt dat de SUWI-partners meer belang moeten toekennen aan een stelselbrede borging van kwaliteit van gegevens. Onderling overleg is daarbij een noodzakelijke voorwaarde.

Ik merk op dat het rapport steunt op twee door de inspectie uitgevoerde deelonderzoeken. De SVB is geen onderwerp van onderzoek geweest in het eerste deelonderzoek over de intake WWB.

Het verheugt me dat uw inspectie vaststelt dat de SVB voldoende gericht is op de kwaliteit van gegevens voor de eigen taak. Voor zover het de SVB betreft, wil ik een kanttekening maken bij uw oordeel dat de SUWI-partners meer belang moeten hechten aan een stelselbrede borging van de kwaliteit van gegevens.

De SVB maakt deel uit van een toenemend aantal ketens, binnen maar vooral ook buiten het SUWI-domein. Om die reden hecht de SVB enorm aan een stelselbrede borging van de kwaliteit van de uitgewisselde gegevens.

Op basis van ons ketenbeleid en een inventarisatie van koppelvlakken met ketenpartijen in het Bedrijfsinformatieplan (BIP), maakt de SVB in samenspraak met haar ketenpartners periodiek (nieuwe) afspraken over (o.m.) de borging van de kwaliteit en continuïteit van uitgewisselde gegevens. Dat doet de SVB door middel van bestuurlijke overleggen met de ketenpartners, door

samenwerking in Manifestgroep en Handvestgroep Publiek Verantwoorden, en via deelname aan stuurgroepen voor mGBA en RINIS.

De SVB is in de SUWI-keten vooral leverancier van uitkeringsgegevens ten behoeve van het Digitaal klantdossier (DKD) en het Inlichtingen Bureau. Het gaat daarbij om gegevens die het resultaat zijn van ons primaire proces ten behoeve van onze klanten. De SVB staat in voor de kwaliteit van deze gegevens en de beveiliging daarvan voor de burgers.

Ik vertrouw erop u hiermee van dienst te zijn geweest.

Hoogachtend,



mw. drs. N.A. Vermeulen MBA
voorzitter Raad van Bestuur

Publicaties van de Inspectie SZW – directie Werk en Inkomen

2012

R12/01	Informatie-uitwisseling van de SUWI-keten met andere partijen Programmarapportage Informatieprocessen
R12/02	Tussen Wajong en werk; het vinden van de juiste werkplek
R12/03	Samen de focus op werk Een landelijk beeld van de samenwerking tussen professionals werk en inkomen en de gezondheidszorg
R12/04	Bredere kijk op gegevens Programmarapportage Informatieprocessen
R12/05	Werken met beperkingen Programmarapportage Participatie
R12/06	Implementatie zoekperiode jongeren Programmarapportage Inkomenszekerheid
R12/07	Regierol van gemeenten bij regionaal arbeidsmarktbeleid Programmarapportage Dienstbare overheid

Implementatie zoekperiode jongeren

Programmarapportage Inkomenszekerheid

Colofon

Projectnaam	Implementatie zoekperiode jongeren
Projectnummer	R12/06
ISBN	978-90-5079-258-5
ISSN	1383-8733
Datum	December 2012

Voorwoord

Met de wijzigingen in de WWB per 1 januari 2012 is de benadering van jongeren tot 27 jaar wezenlijk veranderd. Waar eerst de jongeren recht op ondersteuning hadden bij het zoeken naar werk of scholing, ligt in de gewijzigde WWB een zwaar accent op de eigen verantwoordelijkheid van deze jongeren. Dit vraagt van de uitvoering een andere benadering van deze doelgroep. De Inspectie SZW heeft onderzocht hoe gemeenten en UWV de gewijzigde WWB op dit punt hebben ingevoerd.

De Inspectie ziet een aantal positieve ontwikkelingen, maar ook een aantal belangrijke aandachtspunten. Zo ziet de Inspectie dat de visie van gemeenten ten aanzien van jongeren vaak nog niet in beleid is vastgelegd. Juist door de wezenlijk andere benadering van jongeren ten opzichte van de benadering in de WII, verwachtte de Inspectie echter een grote bestuurlijke aandacht van gemeenten voor dit onderwerp.

Als er geen beleid is geformuleerd - bijvoorbeeld over de scholingsmogelijkheden - bestaat immers het risico dat onvoldoende voor de arbeidsmarkt gekwalificeerde jongeren in een uitkeringssituatie komen met alle slechte perspectieven van dien.

Mr. J.A. van den Bos
Inspecteur-generaal
Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Inhoud

	Colofon—2
	Voorwoord—3
1	Samenvatting en oordeel—7
2	Inleiding—11
2.1	Aanleiding onderzoek—11
2.2	Uitvoering onderzoek—11
2.3	Context—12
2.4	Leeswijzer—12
3	Aanpak implementatie—13
3.1	Verplichtingen gemeenten en UWV (exclusief samenwerking)—13
3.2	Acties gemeenten en UWV—14
3.3	Oordeel—16
4	Samenwerking gemeenten met UWV—19
4.1	Verplichtingen gemeenten en UWV—19
4.2	Acties gemeenten en UWV—19
4.3	Oordeel—19
5	Bestuurlijke reacties en naschrift inspectie—21
	Reactie Divosa—25
	Reactie Vereniging van Nederlandse Gemeenten—27
	Reactie Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen—31
	Lijst van afkortingen—32
	Publicaties van de Inspectie SZW, Directie Werk en Inkomen—33

1 Samenvatting en oordeel

Per 1 januari 2012 zijn de regels voor het verkrijgen van een bijstandsuitkering voor jongeren tot 27 jaar gewijzigd. Voortaan moeten jongeren die een bijstandsuitkering willen aanvragen eerst zelf vier weken naar werk zoeken en per 1 juli 2012 kijken of er voor hen nog reguliere scholingsmogelijkheden zijn.

Om te bereiken dat jongeren leren of werken of zich daar zelf actief voor inspannen is het van belang dat gemeenten en UWV de nieuwe maatregelen in de WWB goed uitvoeren. De Inspectie SZW heeft daarom in haar jaarplan 2012/meerjarenplan 2013-2014 aangekondigd, dat zij in de jaren 2012-2014 wil volgen welke stappen gemeenten en UWV ondernemen om de nieuwe maatregelen ten aanzien van jongeren voor te bereiden en uit te voeren en tot welke resultaten dat leidt. Dit rapport gaat over de implementatie van de nieuwe maatregelen.

De centrale vraag die in dit rapport wordt beantwoord is:

In hoeverre hebben gemeenten en UWV invulling gegeven aan de implementatie van de WWB maatregelen ten aanzien van jongeren?

De Inspectie heeft deze centrale vraag beantwoord door te kijken naar de beleidsmatige invulling door gemeenten van de jongerenmaatregelen, de aanpassingen in het uitvoeringsproces door gemeenten en UWV en de samenwerking tussen gemeenten en UWV bij het meld- en aanvraagproces.

Implementatie door gemeenten

Gemeenten hebben de technische kant van de implementatie van de zoekperiode voor jongeren over het algemeen goed en tijdig opgepakt. Verordeningen zijn op technische punten aangepast en ook de benodigde aanpassingen in het uitvoeringsproces zijn opgepakt.

De bestuurlijke aandacht voor een beleidsmatige invulling van door de wetgever open gelaten normen is achtergebleven. Dit geldt zowel voor het nader uitwerken van de verplichting van jongeren om in de vier weken voor de bijstandsaanvraag eerst zelf werk te zoeken, als voor de nadere invulling van de plicht van jongeren om scholingsmogelijkheden te onderzoeken. Voor de invulling van het zoeken naar werk zijn er wel ambtelijke richtlijnen. De Inspectie constateert dat het voorkomt dat ambtelijk richtlijnen worden gehanteerd die het karakter hebben van een vaste gedragslijn. Zo is er bijvoorbeeld een gemeente waar de ambtelijke richtlijnen zijn neergelegd in een brochure, die wordt uitgereikt aan jongeren en te vinden is op de website van de gemeente. De Inspectie wijst erop dat ter motivering van een besluit om een uitkering al dan niet toe te kennen of een sanctie op te leggen slechts volstaan kan worden met een verwijzing naar een vaste gedragslijn indien deze is neergelegd in een beleidsregel.¹ Een beleidsregel dient bestuurlijk vastgesteld te worden.

Van gemeentezijde worden door verschillende gemeenten verschillende argumenten gegeven waarom gekozen is voor een beleidsarme invulling. Enerzijds wordt aangegeven dat hiervoor voorlopig is gekozen vanwege toekomstige wetgeving die tot nieuwe beleidsaanpassingen zullen leiden. Anderzijds wordt aangegeven dat het om uitvoeringstechnische materie gaat en beleidsregels zich hier minder voor lenen.

¹ Awb, art. 4:82

Deze twee argumenten van gemeentezijde spreken elkaar volgens de Inspectie tegen.

Een overgroot deel van de gemeenten had in juli 2012 nog geen nadere invulling gegeven aan de plicht van jongeren om scholingsmogelijkheden te onderzoeken.² Vanaf 1 juli 2012 is dit wel vereist. Gemeenten geven aan dat er nog veel onduidelijkheden zijn bij het bepalen van de scholingsmogelijkheden en dat er behoefte is aan handreikingen en/of nadere richtlijnen. Gemeenten worstelen met vragen als wanneer is een jongere onvoldoende voorbereid op de arbeidsmarkt en hoe kan het leervermogen van een jongere worden getoetst. De Inspectie wijst erop dat het de taak van de gemeenten is om aan dit beleid vorm te geven, omdat bij het achterwege blijven daarvan het risico bestaat dat onvoldoende voor de arbeidsmarkt gekwalificeerde jongeren in een uitkeringssituatie komen met alle slechte perspectieven van dien.

Een aanzienlijk deel van de gemeenten heeft de cijfermatige informatie niet op orde. Het ontbreken van een deugdelijk en inzichtelijk cijfermatig overzicht van het verloop van het klantenbestand jongeren, betekent dat management, college van B & W en de gemeenteraad niet of niet volledig geïnformeerd zijn en kunnen worden over de positie van jongeren in hun gemeente. Daardoor wordt een goede sturing en beheersing ernstig bemoeilijkt, hetgeen naar het oordeel van de Inspectie een aanzienlijk risico betekent voor het bereiken van de beleidsdoelstellingen van de wetgever.

Implementatie door UWV

Vanaf medio juli 2012 heeft UWV een aantal wijzigingen in de E-WWB (de digitale WWB-aanvraag mogelijkheid) doorgevoerd. Belangrijk is dat jongeren bij een digitale melding vanaf dat moment direct doorgestuurd kunnen worden naar hun gemeente. Voor die tijd was alleen algemene informatie digitaal beschikbaar. In het eerste halfjaar van 2012 heeft hierdoor een ongewenste situatie bestaan maar deze is nu opgelost. De Inspectie heeft de gevolgen van de tijdelijk ongewenste situatie niet nader onderzocht.

Jongeren die in verband met individuele problematiek aangewezen zijn op hulpverlening komen nu vaker later in beeld bij gemeenten, want wanneer zij zich digitaal melden bij het UWV zullen zij niet direct doorverwezen worden naar hulpverlenende instanties. Na vier weken komen zij in beeld bij gemeenten en kan passende ondersteuning aangeboden worden.

Samenwerking tussen gemeenten en UWV

In de loop der tijd hebben veel gemeenten de intaketaak van UWV (deels) overgenomen. Gemeenten kiezen daarvoor vanwege het belang dat zij hechten aan persoonlijke en concrete voorlichting over rechten en plichten van de jongere. Deze ontwikkeling heeft zich na januari 2012 doorgezet. De wet biedt hiervoor ruimte. Afspraken over de wijze van dienstverlening worden niet (meer) altijd geformaliseerd in overeenkomsten tussen gemeenten en UWV. De Inspectie vindt dit opvallend, aangezien het gaat om afwijking van wettelijke vastgelegde taken.

Slotoordeel Inspectie

De wetgever beoogt met invoering van speciale maatregelen voor jongeren te voorkomen dat zij al jong uitkeringsafhankelijk worden en daarmee hun

² In de nota van bevindingen "Aanscherping uitkeringsvoorwaarden WWB voor jongeren" wordt uiteengezet wanneer de aanduidingen 'overgroot' en 'aanzienlijk' worden gebruikt. Dat is terug te vinden in paragraaf 3.9 op pagina 21.

toekomstkansen verkleinen. De Inspectie constateert dat gemeenten de technische kant van de implementatie in het uitvoeringsproces goed en tijdig hebben opgepakt. De Inspectie constateert verder dat bij een aanzienlijk deel van de gemeenten deze implementatie zonder de nodige bestuurlijke aandacht daarvoor heeft plaatsgevonden. De Inspectie leidt dit met name af uit de beleidsarme invulling van de maatregelen, het niet tijdig gereed zijn van beleid met betrekking tot het onderzoeken van de scholingsmogelijkheden en het feit dat gemeenten geen cijfermatig inzicht hebben in het verloop van het klantenbestand jongeren, waardoor sturing en beheersing worden belemmerd.

2 Inleiding

2.1 Aanleiding onderzoek

Jongeren die aan het begin van hun werkzame leven staan, moeten de kansen op werk of scholing grijpen. Opeenvolgende regeringen zijn daarvan doordrongen en nemen daar maatregelen voor. Zo is met de introductie van de Wet investeren in jongeren (WIJ) in 2009 het accent voor personen tot 27 jaar verlegd naar werken of leren, met als afgeleide de inkomensvoorziening. De systematiek van deze wet liet echter, onbedoeld, ruimte voor een afwachtende en vrijblijvende houding van jongeren.

De gewijzigde Wet werk en bijstand (WWB) brengt hierin verandering.³ Voortaan moeten jongeren die een bijstandsuitkering willen aanvragen, zich eerst melden, vervolgens zelf vier weken zoeken naar werk en kijken of er voor hen nog reguliere scholingsmogelijkheden zijn, voordat ze daadwerkelijk een aanvraag voor een bijstandsuitkering mogen doen.

De aangescherpte voorwaarden zijn eind december 2011 vastgesteld en gingen grotendeels in per 1 januari 2012. Om de doelen van de wet, te weten een meer activerend karakter van het stelsel en vergroting van de eigen verantwoordelijkheid, te bereiken is het van groot belang dat de gemeenten en UWV de maatregelen voortvarend oppakken.

Op basis van een risicoanalyse heeft de Inspectie SZW besloten om te volgen welke stappen uitvoeringsorganisaties ondernemen om de nieuwe maatregelen voor te bereiden en uit te voeren en tot welke resultaten dat leidt.⁴ De grootste risico's voorzag de Inspectie bij de maatregelen ten aanzien van jongeren en die ten aanzien van de gezinsbijstand met bijbehorende huishoudinkomenstoets. Voor het jaar 2012 is daarom gekozen om de implementatie door de uitvoering van deze maatregelen te onderzoeken.

Omdat de huishoudinkomenstoets in juli 2012 met terugwerkende kracht is ingetrokken, is dit onderzoeksonderdeel door de Inspectie geschrapt.⁵ Het aangekondigde onderzoek naar de jongerenmaatregel heeft wel doorgang gevonden. De resultaten van het onderzoek worden in dit rapport gepresenteerd.

2.2 Uitvoering onderzoek

De centrale vraag van deze rapportage is:
In hoeverre hebben gemeenten en UWV invulling gegeven aan de implementatie van de WWB maatregelen ten aanzien van jongeren?

De Inspectie beantwoordt deze vraag door te kijken naar aspecten als:

- welke beleidsmatige invulling geven gemeenten aan de jongerenmaatregel;
- hoe werken gemeenten en UWV samen bij het meld- en aanvraagproces;
- hoe hebben gemeenten en UWV hun uitvoeringsproces aangepast.

³ Wet van 22 december 2011 tot wijziging van de WWB en samenvoeging van die wet met de WIJ gericht op bevordering van deelname aan de arbeidsmarkt en vergroting van de eigen verantwoordelijkheid van uitkeringsgerechtigden

⁴ Jaarplan 2012 en Meerjarenplan 2013-2014 Inspectie SZW op www.inspectieszw.nl

⁵ Voorjaarsnota 2012, 25 mei 2012 op rijksoverheid.nl en de Wet afschaffing huishoudinkomenstoets van 12 juli 2012

Daarnaast heeft een oriëntatie plaatsgevonden op dit onderwerp door onder andere het raadplegen van websites van gemeenten. In de periode juni tot en met augustus 2012 zijn interviews gehouden bij zes gemeenten en er zijn schriftelijke vragen gesteld aan UWV- hoofdkantoor, decentrale UWV-vestigingen, KING en Divosa. Ook is er bij de zes gemeenten cijfermateriaal opgevraagd. De voorlopige uitkomsten van het onderzoek zijn in september aan een deskundigenpanel voorgelegd waarin zes andere dan de onderzochte gemeenten, UWV, VNG, Divosa en KING vertegenwoordigd waren. De Inspectie kan daardoor uitspraken doen die verder reiken dan de zes onderzochte gemeenten.

2.3 Context

Gemeenten en UWV hebben de laatste jaren te maken gekregen met verschillende ontwikkelingen op het terrein van de sociale zekerheid. In oktober 2009 werd de WIJ ingevoerd is per januari 2012 opgegaan in de WWB. De regeling gezinsbijstand met bijbehorende huishoudinkomenstoets werd per januari 2012 ingevoerd en medio juli 2012 met terugwerkende kracht afgeschaft. Verder staan er veranderingen ten aanzien van handhavingwetgeving op stapel en was er tot medio 2012 sprake van de Wet Werken naar Vermogen die per 2013 van kracht had moeten worden. UWV kreeg te maken met een bezuinigingstaakstelling, die leidt tot een verschuiving van persoonlijke naar digitale dienstverlening en concentratie van de dienstverlening op 30 in plaats van op ruim 100 decentrale vestigingen. Deze ontwikkelingen hebben allemaal in meer of mindere mate invloed op de uitvoering. Zo kan de invoering van de zoekperiode van jongeren niet los gezien worden van de invoering en afschaffing van de gezinsbijstand.

2.4 Leeswijzer

In de volgende twee hoofdstukken gaat de Inspectie achtereenvolgens in op de implementatie van de maatregelen voor jongeren door gemeenten en UWV en de samenwerking op dit terrein tussen gemeenten en UWV. Per hoofdstuk beschrijft de Inspectie eerst de verplichtingen van gemeenten en UWV, vervolgens welke acties zij hebben ondernomen en geeft tot slot een deelloordeel.

3 Aanpak implementatie

3.1 Verplichtingen gemeenten en UWV (exclusief samenwerking)

Gemeenten

De eigen verantwoordelijkheid van de jongere wordt in de gewijzigde WWB sterk benadrukt. In plaats van te wachten op een aanbod van de gemeente moet de jongere zelf actief op zoek naar werk en vanaf juli 2012 moet hij ook kijken of hij nog terug naar school kan. De eerste vier weken, de zoekperiode, mag er nog geen bijstandsuitkering worden aangevraagd. Dit vergt een andere benadering van jongeren door gemeenten. Stimulansz drukt dat zo uit: de gemeente is niet langer probleemeigenaar, maar procesbegeleider.⁶⁷

De wetgever laat de nadere invulling van de verplichtingen van jongeren tijdens de zoekperiode over aan de gemeenten. Gemeenten moeten aangeven wat zij precies van de jongere verwachten gedurende deze zoekperiode. Dit geldt zowel voor het zoeken naar werk als het onderzoeken van de scholingsmogelijkheden.

Wat betreft het moeten zoeken naar werk, kunnen gemeenten bijvoorbeeld bepalen dat jongeren een minimaal aantal sollicitaties per week moeten doen, zich moeten inschrijven bij een aantal uitzendbureaus en een actueel curriculum vitae moeten maken. Ten aanzien van de scholingsmogelijkheden moeten gemeenten bepalen met welk scholingsniveau zij de jongeren voldoende toegerust achten voor de arbeidsmarkt. Ook moet de gemeente aangeven hoe jongeren moeten aantonen dat zij hun scholingsmogelijkheden onderzocht hebben en welke documenten zij daartoe moeten overleggen.

Na vier weken moet de gemeente toetsen of de jongere aantoonbare inspanningen heeft gepleegd om werk te vinden of terug te keren naar school. Als er totaal geen inspanningen zijn gedaan tijdens de zoekperiode en ondubbelzinnig blijkt dat de jongere de verplichtingen ook niet wil nakomen moet de gemeente de jongere uitsluiten van het recht op bijstand. Als er onvoldoende inspanningen zijn verricht dan moet de gemeente een maatregel opleggen overeenkomstig de afstemmingsverordening.

Naast bovenstaande beleidsmatige aspecten moeten verder de uitvoeringsprocessen aangepast worden. Gemeenten moeten verordeningen ook technisch actualiseren, ICT aanpassen, beschikkingen en brieven herformuleren en het personeel instrueren.

UWV

Ingevolge de WWB hebben gemeenten en UWV een eigen rol in het meld- en aanvraagproces van de jongere die een bijstandsuitkering wil aanvragen. UWV neemt de melding van de jongere in ontvangst en na vier weken de aanvraag. UWV moet bij de melding naam, adres en woonplaats van de jongere registreren en de jongere op de hoogte stellen van de plicht om naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen en te aanvaarden, waaronder begrepen registratie als werkzoekende bij het UWV en de verplichtingen tijdens de zoekperiode.

Dit vergt van UWV een aanpassing van de inhoud van de websites en een aanpassing van het opleidingsmateriaal voor het eigen personeel.

⁶ Stimulansz is een not-for-profitorganisatie op het terrein van sociale zekerheid, welzijn en zorg en is opgericht door VNG en Divosa.

⁷ Draaiboek Implementatie wijzigingen WWB, blz. 3

Als de jongere na vier weken een aanvraag indient, dient UWV te zorgen voor overdracht van alle gegevens naar de gemeente waar de aanvraag verder behandeld wordt.⁸

UWV en gemeenten kunnen over dit proces nadere afspraken maken. Daar gaat de Inspectie in hoofdstuk 4 verder op in.

3.2 Acties gemeenten en UWV

Algemene aanpak gemeenten

Een overgroot deel van de gemeenten heeft geanticipeerd op de vaststelling van de wet per eind december 2011, door vóór januari 2012 met de voorbereidingen voor implementatie te beginnen. Hoewel het overgrote deel het ontbreken van invoeringstijd na vaststelling van de wet als een groot knelpunt bestempelt, is een aanzienlijk deel van de gemeenten erin geslaagd om belangrijke zaken in het eerste kwartaal van 2012 af te ronden.

De eerste gemeenten gingen direct na publicatie van het wetsvoorstel eind juni 2011 aan de slag met het inventariseren van acties die ondernomen moesten worden. Een aantal gemeenten wachtte liever even af hoe het wetsvoorstel politiek en maatschappelijk ontvangen zou worden. Meerdere gemeenten trokken bij de voorbereiding op in regionaal verband. De vier grootste gemeenten deden dit in G-4 verband. De inventarisatie van werkzaamheden leidde vervolgens tot implementatieplannen. De plannen waren niet statisch, maar werden voortdurend bijgesteld. Ondersteunend materiaal dat Stimulansz op verzoek van SZW ontwikkelde, kwam in oktober/november 2011 beschikbaar.⁹ Gemeenten die al eerder met de voorbereidingen waren begonnen, gebruikten dit materiaal als checklist. Gemeenten die nog niet begonnen waren, gebruikten het materiaal als eerste oriëntatie.

Gemeentelijke verordeningen en beleid

Verordeningen zijn door gemeenten voornamelijk op technische onderdelen aangepast in verband met de invoering van de gezinsbijstand, het afschaffen van de WIJ en de leeftijdsgrenzen.¹⁰ Gemeenten realiseerden deze wijzigingen net voor de inwerkingtreding van de wijzigingen WWB of in het eerste kwartaal 2012. Meerdere gemeenten maakten gebruik van het modelraadsbesluit tijdelijke regels aanscherping WWB van Stimulansz. De gemeentelijke keuze voor een voorlopige, technische invulling wordt door gemeenten verklaard door het feit dat er ook nog veranderingen verwacht werden in handhavingwetgeving en de beoogde komst van de Wet Werken naar Vermogen.¹¹ Deze wetsvoorstellen geven aanleiding tot heroverweging van beleid en verordeningen.

In het overgrote deel van de gemeenten zijn de eisen omtrent de inspanningen om werk te vinden niet nader geconcretiseerd in verordeningen of beleidsregels. Deze inspanningen zijn veelal wel op ambtelijk niveau nader ingevuld. Het gaat om standaard eisen, die bij het eerste gesprek op papier aan de jongere worden meegegeven. De klantmanager kan van het standaard pakket afwijken als het op voorhand duidelijk is, dat de jongere niet aan de eisen zal kunnen voldoen. Gemeenten kiezen voor een ambtelijke invulling omdat zij van mening zijn, dat het

⁸ Artikel 44 lid 2 jo artikel 9 lid 1 onder a WWB en artikel 41 WWB

⁹ Onder andere draaiboek Implementatie wijzigingen WWB, wijziging WWB en samenvoeging WIJ, analysedocument wetswijziging WWB, referentiemodel WWB met productlijsten, processtappen en indicatoren

¹⁰ Toeslagenverordening, afstemmingsverordening, verordening langdurigheidstoelage en de re-integratieverordening

¹¹ Wet aanscherping handhaving en sanctiëring SZW-wetgeving, gepubliceerd op 12 oktober 2012; Het wetsvoorstel Wet Werken naar Vermogen werd in mei 2012 controversieel verklaard.

om uitvoeringsgerichte materie gaat en omdat zij willen dat maatwerk mogelijk is. Beleidsregels lenen zich daar minder voor volgens diezelfde gemeenten. Het valt de Inspectie op, dat één van de zes onderzochte gemeenten er inmiddels voor heeft gekozen om de jongeren tijdens de zoekperiode streng te controleren op hun verplichtingen ten aanzien van het zoeken naar werk. Hoewel de wet uitgaat van de eigen verantwoordelijkheid is deze gemeente van mening, dat jongeren dit nodig hebben en dat zij op deze manier sneller een baan vinden. De overige vijf onderzochte gemeenten controleren na afloop van de zoekperiode.

De verplichting voor de jongere om te onderzoeken of hij terug naar school kan levert meer discussie op binnen gemeenten. Hoewel deze verplichting pas per 1 juli 2012 inging, is het overgrote deel van de gemeenten er niet in geslaagd om haar beleid vóór deze datum af te ronden. Gemeenten vinden het moeilijk om te bepalen welk scholingsniveau voldoende is om de arbeidsmarkt te kunnen betreden. Vooralsnog lijken gemeenten het hebben van een startkwalificatie als ijkpunt te gaan kiezen. Dat is niet altijd een definitieve keuze. Het bezit van een Havo-diploma levert bijvoorbeeld wel een startkwalificatie op, maar daarmee is de jongere, volgens enkele gemeenten, onvoldoende voorbereid op de arbeidsmarkt. Ook het toetsen van de leerbaarheid (het leervermogen) en de zelfredzaamheid van de jongere stelt menige gemeente voor problemen. Klantmanagers zijn hier (nog) niet voor gekwalificeerd en toetsinstrumenten moeten of zelf ontwikkeld worden of elders worden ingekocht. Met onderwijsinstellingen als Regionale Meld- en Coördinatiepunten (RMC's) en Regionale Opleidingen Centra (ROC's) wordt overleg gevoerd over praktische zaken als toelatingscriteria en instroommogelijkheden op scholen. Overigens is tijdens de interviews aangegeven dat bij de uitwerking van de scholingsverplichting wel de colleges van B & W en gemeenteraden worden betrokken.

Cijfermateriaal gemeenten

Zicht op het verloop van het klantenbestand heeft een aanzienlijk deel van de gemeenten (nog) niet. Cijfermateriaal over bijvoorbeeld het aantal meldingen, aanvragen, afwijzingen op grond van onvoldoende inspanningen, toekenningen op grond van zeer dringende redenen of nog in behandeling zijnde aanvragen, is niet of moeilijk te genereren en in de eerste maanden is het aantal meldingen niet goed bijgehouden. Ten aanzien van de meldingen had dat volgens de gemeenten te maken met het feit dat door de huishoudinkomenstoets veel jongeren niet in aanmerking kwamen voor een uitkering. Deze jongeren werden bij de balie al 'weggestuurd' en zijn toen niet geregistreerd. Gemeenten geven verder aan, dat zij jongeren die zich wel melden, maar niet terugkeren voor een aanvraag niet structureel volgen. Soms wordt op incidentele basis gekeken wat er na de melding is gebeurd met een jongere.

Acties gemeenten in het uitvoeringsproces

Gemeenten hebben allerlei acties in het uitvoeringsproces ondernomen om uitvoering van de wijzigingen WWB mogelijk te maken. Werkinstructies werden geactualiseerd; brieven en beschikkingen aan de herziene wet aangepast; het personeel kreeg instructies over inhoud van wet en werkprocedures en klanten, burgers en intermediairs zijn via diverse kanalen op de hoogte gesteld van de veranderde wetgeving. De belangrijkste acties zijn in het eerste kwartaal afgerond.

UWV

UWV richt zich steeds meer op digitale dienstverlening ten aanzien van melding en aanvraag. Op de website van werk.nl staat het algemene proces vermeld dat de jongere moet doorlopen. Aanvankelijk kon de jongere direct de digitale aanvraag invullen en kreeg net als nu de eerste 28 dagen nog geen uitkering. De 28 dagen

moeten worden benut voor het vinden van werk en vanaf juli 2012 ook voor het onderzoeken van de scholingsmogelijkheden. De voorlichting over de verplichtingen tijdens de zoekperiode geschiedt digitaal en in algemene termen. Ook verwijst UWV naar de WWB-brochure op rijksoverheid.nl. Vanaf medio juli 2012 kan de aanvraag wel 28 dagen geblokkeerd worden.

Het eerste half jaar van 2012 was het voor UWV alleen mogelijk om op 'werkpleinniveau' gemeentelijke mededelingen digitaal met jongeren te communiceren. Dat betekent dat alle jongeren uit de bij dat werkplein aangesloten gemeenten, dezelfde mededeling te zien zouden krijgen; ook als dat voor hun individuele gemeente niet van toepassing was. Vanaf medio juli 2012 is het mogelijk om op verzoek van een individuele gemeente de jongere te laten weten dat hij zich moet wenden tot de gemeente. UWV heeft aangegeven, dat het in de toekomst ook mogelijk moet worden om een digitaal informatieblad van de gemeente in de werkmap van de jongere op te nemen.

Voor UWV lag de nadruk op ICT- aanpassingen in verband met de gezinsbijstand. Voor de jongerenmaatregel was de impact, volgens UWV, gering.¹²

3.3

Oordeel

Het overgrote deel van de gemeenten hebben de technische kant van de implementatie van de zoekperiode voor jongeren goed en tijdig opgepakt. Verordeningen zijn op technische punten aangepast en ook de benodigde aanpassingen in het uitvoeringsproces zijn opgepakt.

De bestuurlijke aandacht voor een beleidsmatige invulling van door de wetgever open gelaten normen is achtergebleven. Dit geldt zowel voor het nader uitwerken van de verplichting van jongeren om in de vier weken voor de bijstandsaanvraag eerst zelf werk te zoeken, als voor de nadere invulling van de plicht van jongeren om scholingsmogelijkheden te onderzoeken. Voor de invulling van het zoeken naar werk zijn er wel ambtelijke richtlijnen. De Inspectie constateert dat het voorkomt dat ambtelijk richtlijnen worden gehanteerd die het karakter hebben van een vaste gedragslijn. Zo is er bijvoorbeeld een gemeente waar de ambtelijke richtlijnen zijn neergelegd in een brochure, die wordt uitgereikt aan jongeren en te vinden is op de website van de gemeente. De Inspectie wijst erop dat ter motivering van een besluit om een uitkering al dan niet toe te kennen of een sanctie op te leggen slechts volstaan kan worden met een verwijzing naar een vaste gedragslijn indien deze is neergelegd in een beleidsregel.¹³ Een beleidsregel dient bestuurlijk vastgesteld te worden.

Van gemeentezijde is enerzijds aangegeven dat voorlopig is gekozen voor een beleidsarme invulling vanwege toekomstige wetgeving die tot nieuwe beleidsaanpassingen zullen leiden en anderzijds dat het om een uitvoeringstechnische materie gaat en beleidsregels zich hier minder voor lenen. Deze twee argumenten van gemeentezijde spreken elkaar volgens de Inspectie tegen.

Een overgroot deel van de gemeenten heeft in juli 2012 nog geen nadere invulling gegeven aan de plicht van jongeren om scholingsmogelijkheden te onderzoeken. Vanaf 1 juli 2012 is dit wel vereist. Gemeenten geven aan dat er nog veel onduidelijkheden zijn bij het bepalen van de scholingsmogelijkheden en dat er behoefte is aan handreikingen en/of nadere richtlijnen. De Inspectie vindt deze

¹² Brief van UWV aan staatssecretaris SZW d.d. 25 maart 2011 met kenmerk SBK/82608

¹³ Awb, art. 4:82

onduidelijkheid bij gemeenten en daardoor ook bij jongeren ongewenst. Gemeenten worstelen met vragen als wanneer is een jongere onvoldoende voorbereid op de arbeidsmarkt en hoe kan het leervermogen van een jongere worden getoetst. De Inspectie wijst erop dat het de taak van de gemeenten is om aan dit beleid vorm te geven, omdat bij het achterwege blijven daarvan het risico bestaat dat onvoldoende voor de arbeidsmarkt gekwalificeerde jongeren in een uitkeringssituatie komen met alle slechte perspectieven van dien.

Een aanzienlijk deel van de gemeenten heeft de cijfermatige informatie niet op orde. Het ontbreken van een deugdelijk en inzichtelijk cijfermatig overzicht van het verloop van het klantenbestand jongeren, betekent dat management, college van B & W en de gemeenteraad niet of niet volledig geïnformeerd zijn en kunnen worden over de positie van jongeren in hun gemeente. Daardoor wordt een goede sturing en beheersing ernstig bemoeilijkt, hetgeen naar het oordeel van de Inspectie een aanzienlijk risico betekent voor het bereiken van de beleidsdoelstellingen van de wetgever.

Vanaf medio juli 2012 heeft UWV een aantal wijzigingen in de E-WWB (de digitale WWB-aanvraagmogelijkheid) doorgevoerd. Belangrijk is dat jongeren bij een digitale melding vanaf dat moment direct doorgestuurd kunnen worden naar hun gemeente. Voor die tijd was alleen algemene informatie digitaal beschikbaar.

In het eerste halfjaar van 2012 heeft hierdoor een ongewenste situatie bestaan maar deze is nu opgelost. De Inspectie heeft de gevolgen van de tijdelijk ongewenste situatie niet nader onderzocht.

Jongeren die in verband met individuele problematiek aangewezen zijn op hulpverlening komen nu vaker later in beeld bij gemeenten, want wanneer zij zich digitaal melden bij het UWV zullen zij niet direct doorverwezen worden naar hulpverlenende instanties. Na vier weken komen zij in beeld bij gemeenten en kan passende ondersteuning aangeboden worden.

4 Samenwerking gemeenten met UWV

4.1 Verplichtingen gemeenten en UWV

UWV en gemeenten moeten samenwerken met als doel een doeltreffende en klantgerichte uitvoering van taken.¹⁴ Bij samenwerking ligt het voor de hand dat de samenwerkende partijen behoefte hebben om afspraken te maken. Er ligt geen wettelijke opdracht tot het maken van afspraken over de melding. De Wet SUWI biedt UWV en gemeenten de ruimte om voor bepaalde categorieën van aanvragen een andere taakverdeling vast te stellen.¹⁵

4.2 Acties gemeenten en UWV

In de praktijk wil een aanzienlijk deel van de gemeenten de jongere liever direct zelf spreken en zelf voorlichten over de gemeentespecifieke eisen. Volgens deze gemeenten volstaat algemene digitale voorlichting niet. De keuze is mede door ervaringen in het verleden ingegeven. De situatie dat gemeenten de rol van UWV deels overnemen, bestond voor januari 2012 al. Na januari 2012 achten veel gemeenten het nog urgenter om de jongere zo spoedig mogelijk concreet voor te lichten vanwege de eisen van de zoekperiode. Ook de registratie van de melding wordt door sommige gemeenten overgenomen, al dan niet in Sonar, het klantvolgsysteem van UWV.

De Inspectie heeft geconstateerd, dat gemeenten het meld- en aanvraagproces divers hebben ingericht.

Globaal gesteld is er sprake van drie typen uitvoering:

- Type 1 is een gemeente waarin UWV het voortraject tot de aanvraag doet en die de jongere zelf dus na vier weken voor het eerst ziet;
- Type 2 is een gemeente die de jongere zelf direct wil zien en voorlichten en die de jongere na de zoekperiode eventueel weer terugziet;
- Type 3 is de gemeente die de jongere meteen wil zien, voorlichten en ondersteunen (dat laatste al dan niet voor specifieke groepen of activiteiten) tijdens de zoekperiode.

Deze werkwijzen zijn meestal wel schriftelijk in werkprocessen vastgelegd, maar er zijn, bij de onderzochte gemeenten, geen onderliggende overeenkomsten tussen colleges van B&W en UWV over wederzijdse dienstverlening aangetroffen. Deze werkwijzen zijn in overeenstemming met de Wet SUWI.

4.3 Oordeel

In de loop der tijd hebben veel gemeenten de intake taak van UWV (deels) overgenomen. Gemeenten kiezen daarvoor vanwege het belang dat zij hechten aan persoonlijke en concrete voorlichting over rechten en plichten van de jongere. Deze ontwikkeling heeft zich na januari 2012 doorgezet. De wet biedt hiervoor ruimte. Afspraken over de wijze van dienstverlening worden niet (meer) altijd geformaliseerd in overeenkomsten tussen gemeenten en UWV. De Inspectie vindt dit opvallend, aangezien het gaat om afwijking van wettelijk vastgelegde taken.

¹⁴ Artikel 9, eerste lid, Wet SUWI

¹⁵ Artikel 30 c lid 6 Wet SUWI

5 Bestuurlijke reacties en naschrift inspectie

Samenvatting reactie Divosa

Divosa onderschrijft het oordeel van de Inspectie dat gemeenten de technische kant van de implementatie goed hebben opgepakt, maar dat de beleidsmatige kant is achtergebleven. Als verklaring geeft Divosa de hoge werkdruk in 2012 bij gemeenten aan.

Verder herkent Divosa de ontwikkeling dat steeds meer gemeenten de intake zelf verrichten, maar wijst erop dat gemeenten zich tot deze keuze gedwongen voelen door de afname van het aantal werkpleinen waar UWV gevestigd is en de overgang van persoonlijke naar digitale dienstverlening bij UWV. Gemeenten verrichten deze intakewerkzaamheden op eigen kosten, omdat de middelen niet zijn teruggevloeid naar het Gemeentefonds. De Inspectie had volgens Divosa deze ontwikkeling in haar slotoordeel moeten betrekken.

Tot slot relateert Divosa de reikwijdte van het slotoordeel van de inspectie.

Samenvatting reactie VNG

De VNG wijst er in haar reactie op, dat het inspectierapport te vroeg is om vergaande conclusies te trekken over met name de beleidsmatige invulling van de verplichtingen ten aanzien van scholing. Gemeenten zitten niet stil en gebruiken de eerste ervaringen met de aangescherpte WWB om het beleid verder vorm te geven. Gemeenten kunnen daarbij ondersteuning gebruiken en de VNG doet een oproep om samen met het ministerie van SZW te bezien hoe gemeenten het beste geëquipeerd kunnen worden.

De VNG ziet dat gemeenten graag beter zicht willen krijgen op jongeren die zich wel melden en jongeren die niet (meer) terugkeren na vier weken. VNG meldt dat in dat kader binnen de Programmaraad wordt bekeken of er mogelijkheden zijn om betere cijfers te verzamelen over jeugdwerkloosheid.

Een punt van zorg voor de VNG vormen de ontwikkelingen in het onderwijsveld. De consequenties van bezuinigingen op het praktijkonderwijs en aanscherping van (toelatings-)eisen in het MBO zijn nog niet duidelijk. Voorkomen moet worden dat jongeren tussen wal en schip belanden, doordat de bijstand aangescherpt wordt en de toegankelijkheid van het onderwijs op het laagste niveau wordt ingeperkt.

Verder vraagt de VNG aandacht voor het belang van het bieden van maatwerk door gemeenten tijdens de zoekperiode. Doordat UWV over is gegaan op de digitale intake en in algemene termen voorlichting geeft, kan dat in het gedrang komen. Tot slot wijst ook de VNG erop dat de opzet van het onderzoek bescheidenheid vraagt bij de reikwijdte van de uitspraken van de Inspectie.

Samenvatting reactie UWV

UWV kan zich vinden in het oordeel van de Inspectie. Tevens wijst UWV erop, dat het inmiddels mogelijk is om een digitaal informatieblad van de gemeente op te nemen in de werkmap van de jongere.

Naschrift reactie Inspectie SZW

De Inspectie neemt met genoegen kennis van de reacties van Divosa, VNG en UWV en in het bijzonder de constatering van de VNG dat gemeenten druk bezig zijn met de invulling van de beleidsruimte en het verkrijgen van beter zicht op de jongeren.

Daarnaast wijst de Inspectie erop, dat de taakverdeling tussen UWV en gemeenten in de SUWI-wetgeving is vastgelegd en dat de Inspectie daar niet in treedt.

De door de VNG beschreven ontwikkelingen in het onderwijsveld heeft de Inspectie niet in het onderzoek betrokken. De aandacht van de Inspectie is meer uitgegaan naar de vraag in hoeverre gemeenten van hun bevoegdheden op het terrein van scholing voor jongeren gebruik hebben gemaakt.

De Inspectie zal naar aanleiding van de reactie van de VNG in het vervolgonderzoek contact opnemen met de onderwijsinspectie om na te gaan of bij de onderwijsinspectie kennis aanwezig is waardoor een scherper beeld verkregen kan worden in hoeverre jongeren tussen wal en schip vallen dreigen te vallen door aan de ene kant de aanscherping van de bijstand en aan de andere kant de beperking van de toegankelijkheid tot het onderwijs. Doordat de bestuurlijke reactie van VNG integraal is opgenomen in het rapport, kan de minister en de staten generaal kennisnemen van het punt van zorg hieromtrent van de VNG.

Tot slot wijst de Inspectie erop, dat de onderzoeksmethode en gebruikte terminologie uitgebreid uiteengezet worden in de nota van bevindingen die de basis vormt voor deze rapportage. Deze aanpak is voorafgaand aan de start van het onderzoek besproken met Divosa.

De Inspectie heeft gekozen voor een kwalitatieve aanpak. De redenen daarvoor zijn o.a. dat hierdoor een grote toezichtbelasting kon worden voorkomen en dat met een klein aantal gemeenten op verschillende aspecten een indicatief beeld kon worden geschetst.

De Inspectie heeft het onderzoek uitgevoerd bij zes gemeenten. Een G4-gemeente, vier G32-gemeenten en één kleinere gemeente. De Inspectie acht grotere gemeenten meer indicatief voor de onderzochte problematiek, omdat:

- als er zich belangrijke problemen en knelpunten voordoen, dan zullen die zich met name in de grotere gemeenten manifesteren. Doordat grotere gemeenten meer diversiteit kennen in hun klantenbestand zal ook meer diversiteit zijn in hun problemen en knelpunten;
- uitspraken over de grotere gemeenten zijn uitspraken die betrekking hebben op een relatief groot deel van de WWB-gerechtigden.

Daarbij heeft de Inspectie verder naar variatie tussen de gemeenten gezocht op een aantal kenmerken zoals regio, aanwezigheid van een jongerenloket en aanwezigheid van een UWV-plusvestiging. De UWV-vestigingen in of bij de geselecteerde gemeenten zijn eveneens in het onderzoek betrokken.

De bevindingen bij deze gemeenten zijn voorgelegd aan een panel van deskundigen (oa. van andere gemeenten) om vast te stellen of deze herkend worden.

De Inspectie doet in zijn rapportage uitspraken over gemeenten in Nederland gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- Als voor alle onderzochte gemeenten een gelijksoortige bevinding is gedaan en deze bevinding tijdens het deskundigenpanel werd onderschreven, dan gaat de bevinding op voor "een overgroot deel van de gemeenten";
- Als voor vijf van de zes onderzochte gemeenten een gelijksoortige bevinding is gedaan en deze tijdens het deskundigenpanel door een ruime meerderheid werd onderschreven, dan gaat de bevinding op voor "een aanzienlijk deel van de gemeenten";

De uitspraken gelden met name de grotere gemeenten (G32 en G4), die gezamenlijk het grootste deel van de WWB-populatie bestrijken.

Bijlage

Reacties Divosa, VNG en UWV

Inspectie SZW
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
T.a.v. de heer Mr. J.A. van den Bos
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Utrecht, 11 december 2012

Onderwerp: Bestuurlijke reactie conceptrapportage Implementatie zoekperiode jongeren
Onze ref.: 120257

Geachte heer Van den Bos,

A handwritten signature in blue ink that reads "Bert Jan".

bezoekadres
Verenigingsbureau
Divosa
Koningin
Wilhelminalaan 5
3527 LA Utrecht

postadres
Postbus 2758
3500 GT Utrecht

telefoon
030-233 233 7

website
www.divosa.nl

e-mail
cb@divosa.nl

Vanaf 1 januari 2012 dienen jongeren tot 27 jaar die bijstand willen aanvragen eerst zelf vier weken te zoeken naar werk en om te zien naar reguliere scholing. Uw Inspectie heeft onderzocht in hoeverre gemeenten en UWV invulling hebben gegeven aan de invoering van deze maatregelen. U heeft daarbij gekeken naar de beleidsmatige invulling van de maatregelen door gemeenten, de aanpassingen in de uitvoering en de samenwerking tussen UWV en gemeenten bij het meld- en aanvraagproces.

In uw slotoordeel beperkt u zich tot een aantal constatering die u heeft gedaan bij uw onderzoek onder een zeer beperkt aantal (zes) gemeenten. Uitspraken als "een aanzienlijk deel van de gemeenten heeft de cijfermatige informatie niet op orde" dienen daarom te worden gerelativeerd.

Uw Inspectie geeft aan dat het in technisch opzicht bij de gemeenten allemaal goed voor elkaar is, maar dat er beleidsinhoudelijk nog wel wat mag gebeuren. Daar is een verklaring voor. De werkdruk bij gemeenten is in het afgelopen jaar heel hoog geweest door de invoering van de hulshoudinkomenstoets en de onmiddellijk daarop volgende afschaffing, het indienen van de aanvraag voor middelen uit het herstructureringsfonds en de voorbereidingen van de Wet werken naar vermogen.

Uw inspectie gaat in haar slotoordeel voorbij aan de ontwikkelingen die zich in de tijd hebben voorgedaan met betrekking tot het verrichten van de intake taak. Toch zijn die wel van belang voor het oordeel. Deze taak is in de SUWI-wet belegd bij het UWV. De Inspectie beschrijft dat in de loop der tijd veel gemeenten deze intake inmiddels (deels) zelf verzorgt omdat ze hechten aan persoonlijke en concrete voorlichting over rechten en plichten van de jongere.

Wij herkennen de beweging dat steeds meer gemeenten zelf de intake verzorgen. Twee dingen zijn daarbij de moeite van het vermelden waard:

1. Bij de totstandkoming van de SUWI-wet is een aanzienlijk bedrag uit het Gemeentefonds overgeheveld naar het UWV om deze taak uit te voeren.
2. De UWV dienstverlening is in de afgelopen jaren beperkt door de afname van het aantal vestigingen en door de omslag van persoonlijke naar digitale dienstverlening. Veel gemeenten hebben zich daardoor min of meer gedwongen gevoeld de intake taak weer zelf op te pakken omdat daardoor een efficiëntere en snellere uitvoering ten behoeve van de klanten mogelijk werd.

Met vriendelijke groet,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "René Paas".

René Paas,
voorzitter Divosa

Mr. J.A. van den Bos
Inspectiedienst SZW
Postbus 90801
2509 LV 'S-GRAVENHAGE

doorkiesnummer
(070) 373 8463

uw kenmerk

bijlage(n)

betreft
Reactie VNG op Rapport
Implementatie Zoekperiode
Jongeren

ons kenmerk
BAWI/U201201930

datum
12 december 2012

Geachte heer Van den Bos,

Onlangs heeft u het conceptrapport over de implementatie van de zoekperiode voor jongeren tot 27 jaar in de WWB toegestuurd. De VNG is gevraagd te reageren op de conclusies en het oordeel zoals geformuleerd door de Inspectie SZW. In reactie op uw verzoek kunnen wij als volgt antwoorden.

1. Bescheidenheid geboden

De opzet van het onderzoek vraagt in onze ogen om enige bescheidenheid bij het opmaken van een algemeen beeld over hoe gemeenten omgaan met de zoekperiode. Dit geldt bijvoorbeeld ten aanzien van de plicht voor jongeren om hun scholingsmogelijkheden te onderzoeken. Aangezien deze verplichting pas op 1 juli 2012 in werking is getreden, vormen interviews onder zes gemeenten in de zomerperiode (juni tot en met augustus 2012) geen solide basis voor vergaande conclusies over de wijze waarop gemeenten omgaan met deze scholingsplicht.

2. Beter zicht op het probleem

De Inspectie constateert terecht dat de invoering van de zoekperiode van jongeren niet los kan worden gezien van de invoering en afschaffing van de gezinsbijstand. Het eerst invoeren in korte tijd en daarna weer terugdraaien van de huishoudinkomensstoets heeft afgelopen jaar geleid tot een ongewisse situatie in de uitvoering. Jongeren die niet in aanmerking kwamen voor een uitkering als gevolg van die huishoudinkomensstoets werden bij de balie al weggestuurd en zijn toen soms niet geregistreerd, wordt in het rapport vastgesteld. In onze ogen past daar niet een vergaande conclusie bij dat een aanzienlijk deel van de gemeenten de cijfermatige informatie niet op orde heeft, en dat daardoor een goede sturing en beheersing ernstig wordt bemoeilijkt. De VNG ziet juist dat gemeenten graag beter zicht willen krijgen op jongeren die zich wel melden en jongeren die zich niet (meer) melden na vier weken.

Sommige gemeenten laten daar op eigen initiatief onderzoek naar doen. Binnen de Programmaraad (VNG, UWV, Divosa en Cedris) wordt op dit moment ook bekeken of er mogelijkheden zijn om betere cijfers te verzamelen over jeugdwerkloosheid, zodat de werkelijke omvang van de problematiek beter in beeld is.

3. Gemeenten zitten niet stil

Een van de conclusies luidt dat gemeenten de technische kant van de implementatie van de zoekperiode voor jongeren over het algemeen goed en tijdig hebben opgepakt. Maar ook waar het gaat om de beleidsmatige invulling rond de zoekperiode en de scholingsplicht zitten gemeenten niet stil. De VNG deelt wel de observatie dat gemeenten nog zoekende zijn om hun beleid rondom de scholingsverplichting zo effectief mogelijk in te vullen. Dat is ook niet helemaal verwonderlijk. Veel gemeenten gebruiken hun eerste ervaringen met de aangescherpte WWB om hun beleid door te ontwikkelen. Dat heeft tijd nodig. Wat dat betreft komt het inspectie-rapport te vroeg om hier al vergaande conclusies over te kunnen trekken.

3a. Belang van goed geëquipeerde gemeenten

Het rapport biedt wel aanknopingspunten, waar zowel de wetgever als gemeenten iets mee moeten. Zo constateert de Inspectie bijvoorbeeld dat gemeenten het moeilijk vinden om te bepalen welk scholingsniveau voldoende is om de arbeidsmarkt te kunnen betreden. Een startkwalificatie is daarvoor een belangrijk uitgangspunt, maar ook geen wet van Meden en Perzen. De beoordeling blijft een kwestie maatwerk. Maar ook een kwestie van deskundigheid. Met name het toetsen van de leerbaarheid (het leervermogen) en de zelfredzaamheid van de jongeren vraagt het nodige in de uitvoering. Klantmanagers zijn hier (nog) niet voor gekwalificeerd en toetsingsinstrumenten moeten of zelf ontwikkeld worden of elders worden ingekocht. Er wordt bijvoorbeeld een groter beroep gedaan op het RMC. De VNG zou graag samen met het Ministerie van SZW willen bekijken hoe gemeenten optimaal geëquipeerd kunnen worden om de deskundigheid op dit vlak uit te breiden.

3b. Toegankelijkheid van het onderwijs

Waar de VNG zich zorgen over maakt in het kader van de scholingsplicht en een adequate beleidsmatige invulling daarvan, en waarover niks terug te vinden is in het inspectierapport, zijn de hervormingen die op dit moment worden doorgevoerd in het onderwijs. Ten eerste wordt er bezuinigd op het praktijkonderwijs en het risico is dat dit ten koste gaat van de begeleiding die deze jongeren krijgen vanuit de praktijkscholen in het vinden van werk dat bij hun mogelijkheden past. Daarnaast worden in het mbo op alle niveau's de eisen aangescherpt voor het taalniveau en wordt het mbo1 omgevormd tot een entreeopleiding, waarvan onduidelijk is hoeveel leerlingen daar straks nog in terecht kunnen. Voor de entreeopleiding gaat bovendien gelden dat jongeren na vier maanden een negatief bindend studiesadvies krijgen. In hoeverre er straks nog sprake is van een drempelloze instroom in het onderwijs is voor veel gemeenten nog onduidelijk. Dit bepaalt echter wel de mate waarin jongeren aangewezen zullen zijn op ondersteuning vanuit de gemeente, en dus hoe gemeenten hun beleid rondom de zoekperiode en de scholingsplicht zo goed mogelijk kunnen invullen. Gemeenten willen niet dat er een systeem geschapen wordt waarbij er jongeren tussen wal en schip vallen, doordat aan de ene kant de bijstand wordt aangescherpt en aan de andere kant de toegankelijkheid tot het onderwijs op de laagste niveaus wordt ingeperkt. Mogelijk ligt hier ook een taak voor de Inspectie SZW om hier samen met de Onderwijsinspectie naar te kijken.

4. Ruimte voor maatwerk tijdens de zoekperiode

De Inspectie SZW stelt vast dat de wetgever de nadere invulling van de verplichtingen van jongeren tijdens de zoekperiode overlaat aan de gemeenten. Gemeenten moet aangeven wat zij precies van de jongere verwachten gedurende deze zoekperiode. Tegelijk constateert de Inspectie SZW dat de voorlichting vanuit het UWV over de verplichtingen tijdens de zoekperiode in algemene termen en digitaal geschiedt. Pas sinds medio juli kon de UWV op verzoek van individuele gemeenten jongeren erop wijzen dat hij zich moeten wenden tot de gemeente. De VNG vindt het belangrijk dat gemeenten maatwerk kunnen bieden ook tijdens de zoekperiode, en daarin voldoende ruimte krijgen in de samenwerking met het UWV. Wat dat betreft verdient ook een van de andere observaties van de inspectie aandacht, namelijk dat jongeren die aangewezen zijn op hulpverlening nu vaker later in beeld komen bij gemeenten, omdat wanneer zij zich digitaal melden bij het UWV zij niet direct doorverwezen worden naar hulpverlenende instanties. Deze jongeren komen pas na vier weken in beeld bij gemeenten en krijgen dan pas passende ondersteuning aangeboden.

Bovenstaande aandachtspunten zouden wij de Inspectie SZW graag mee willen geven met betrekking tot de implementatie van de zoekperiode jongeren. Zeker als het gaat om de scholingsplicht zien wij het belang van een goede afstemming tussen de Inspectie SZW en de Onderwijsinspectie.

Hoogachtend,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten



K. Sleeking
Afdelingshoofd Werk en Inkomen

Datum
12 DEC. 2012
Van

Postbus 58285, 1040 HG Amsterdam

Uw kenmerk
2012/7594

Aan de Inspecteur-Generaal SZW
De heer mr. J.A. van den Bos
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Ons kenmerk
SBK/86489/IZ

Onderwerp:
Conceptrapport implementatie zoekperiode jongeren

Geachte heer Van den Bos,

Met uw brief van 23 november 2012 heeft u ons gevraagd om een reactie te geven op uw rapport over de implementatie van de zoekperiode voor jongeren tot 27 jaar in de WWB.

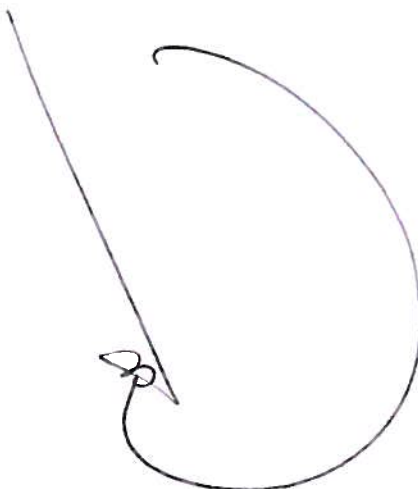
Het is plezierig om te kunnen constateren dat u van oordeel bent dat de implementatie van de zoekperiode voor jongeren in de WWB naar uw oordeel naar tevredenheid is verlopen.

Wij hebben kennis genomen van uw signaal dat gemeenten de behoefte hebben om al eerder contact met de jongeren te hebben vanwege het belang dat zij hechten aan persoonlijke en concrete voorlichting aan deze jongeren.

Wij zijn aan deze wens van individuele gemeenten in de achterliggende periode tegemoet gekomen door vanaf 1 juli van dit jaar de mogelijkheid aan de jongere te bieden om zich te melden bij de gemeente voor specifieke voorlichting als de gemeente dit wenst. Ook is het nu al mogelijk om een digitaal informatieblad van de gemeente in de werkmappij van de jongere op te nemen.

Hoogachtend,

mr. drs. B.J. Bruins
Voorzitter Raad van Bestuur



Lijst van afkortingen

B&W	Burgemeester en Wethouders
Divosa	Nederlandse vereniging van gemeentelijke managers op het terrein van participatie, werk en inkomen (voorheen Vereniging van Directeuren voor Sociale Arbeid)
E-WWB	Elektronische WWB-aanvraag
G-4	Samenwerkingsverband van Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
KING	Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten
RMC	Regionaal Meld- en Coördinatiepunt
ROC	Regionaal Opleidingen Centrum
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
Wet SUWI	Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen
WIJ	Wet investeren in jongeren
WWB	Wet werk en bijstand

Publicaties van de Inspectie SZW, Directie werk en inkomen

2012

R12/01	Informatie-uitwisseling van de SUWI-keten met andere partijen Programmarapportage Informatieprocessen
R12/02	Tussen Wajong en werk; het vinden van de juiste werkplek
R12/03	Samen de focus op werk Een landelijk beeld van de samenwerking tussen professionals werk en inkomen en de gezondheidszorg
R12/04	Bredere kijk op gegevens Programmarapportage Informatieprocessen
R12/05	Werken met beperkingen Programmarapportage Participatie
R12/06	Implementatie zoekperiode jongeren Programmarapportage Inkomenszekerheid
R12/07	Regierol van gemeenten bij regionaal arbeidsmarktbeleid Programmarapportage Dienstbare overheid

