



Inspectie SZW
Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

De Gemeenteraad

Gemeente Alphen aan den Rijn
29 OKT. 2012
Afdeling:
Afgedaan:

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

Contactpersoon
dhr. J.E. Buckens

T 070 333 60 23
JBuckens@minszw.nl

Onze referentie
2012/6488

Bijlagen
3

Datum 23 OKT. 2012
Betreft Toezending Programmarapportages

L15 W en ARB:
UKA

Geachte leden van de gemeenteraad,

Hierbij ontvangt u drie programmarapportages van de Inspectie SZW, te weten:

- Tussen Wajong en werk;
- Informatie-uitwisseling van de SUWI-keten met andere partijen;
- Samen de focus op werk.

Van ieder rapport is de samenvatting en het oordeel opgenomen in het eerste hoofdstuk. De oordelen zijn gebaseerd op feitelijke uitkomsten en conclusies van de onderzoeken die de inspectie het afgelopen jaar heeft uitgevoerd.

De programmarapportages zijn op 9 oktober jl. 2012 door de minister naar de Eerste en Tweede Kamer gestuurd. Hiermee zijn de programmarapportages openbaar geworden.

De inspectie heeft het rapport ook aan het college van Burgemeester en Wethouders gestuurd.

Hoogachtend,

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

pe.



Inspectie SZW
Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Tussen Wajong en werk

Het vinden van de juiste werkplek

*Programmarapportage
Participatie*

Inspectie SZW
Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Tussen Wajong en werk

Het vinden van de juiste werkplek

Programmarapportage Participatie

Colofon

Programma	Participatie
Datum	Augustus 2012
Nummer	R 12/02
ISSN	1383-8733
ISBN	978-90-5079-254-7

Voorwoord

De invoering van de nieuwe wet Wajong per 1 januari 2010 beoogt meer Wajongers bij reguliere werkgevers te laten werken. De cijfers laten zien dat dat de laatste paar jaar ook daadwerkelijk is gelukt. In 2011 is er voor het eerst een situatie bereikt dat er meer Wajongers bij werkgevers in dienst zijn dan bij SW-bedrijven. Daarnaast blijkt uit UWV onderzoek uit 2011 dat 9 procent van de werkgevers die geen Wajonger in dienst hebben, het komende jaar een Wajonger in dienst zouden willen nemen. De uitdaging voor UWV is om die belangstelling van werkgevers voor Wajongers 'te verzilveren'. Dat houdt in dat UWV die werkgevers moet zien te vinden en er voor moet zorgen dat er een goede match tussen de Wajonger en de werkgever tot stand komt. Dat is de beste garantie voor een duurzaam dienstverband.

Het verzilveren van de belangstelling van werkgevers is geen eenvoudige taak voor UWV, zeker niet in de huidige tijd van economische tegenspoed en grote bezuinigingen. UWV verkeert momenteel in een omvangrijk transitieproces en is onzeker over de toekomst waar het gaat om het begeleiden van jonggehandicapten naar werk. De politieke discussie over de toekomst van de re-integratie van Wajongers is met het controversieel verklaren van de Wet werken naar vermogen immers nog niet verstomd.

In deze rapportage oordeelt de inspectie over de wijze waarop UWV Wajongers en werkgevers bij elkaar weet te brengen. De inspectie ziet een aantal positieve ontwikkelingen maar ook een aantal belangrijke aandachtspunten voor verbetering. Het onderzoek heeft niet alleen bij UWV plaatsgevonden maar ook bij re-integratiebedrijven en SW bedrijven, die immers ook Wajongers en vergelijkbare groepen begeleiden naar werk. Deze rapportage is een vervolg op de rapportage in 2011 van de inspectie waarin de begeleiding aan de Wajonger centraal staat na de invoering van de nieuwe Wet Wajong.

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

Inhoud

Colofon 2

Voorwoord 3

Samenvatting 7

1 Inleiding 11

2 Werkgeversbenadering 13

2.1 Inleiding 13

2.2 De organisatie van de werkgeversbenadering 13

2.3 Gecoördineerde werkgeversbenadering 14

2.4 Werven werkgevers/vacatures 15

2.5 Voorlichting/lastenverlichting 15

3 Begeleiding van Wajongers 17

3.1 Inleiding 17

3.2 De begeleiding van Wajongers 17

3.3 Meewerken aan re-integratie 18

4 Matching 19

4.1 Inleiding 19

4.2 Het proces van matching op de werkpleinen 20

4.3 Een werkgever bij een Wajonger zoeken 20

4.4 Een Wajonger bij een werkgever/vacature zoeken 21

4.5 Matching van een Wajonger is maatwerk 22

5 Bestuurlijke reacties – naschrift Inspectie 23

Bijlagen: Reacties UWV, VNG en Divosa 25

Publicaties van de Inspectie SZW, directie werk en inkomen 37

Samenvatting

UWV is verantwoordelijk voor de re-integratie van Wajongers met arbeidsmogelijkheden. De doelstelling is Wajongers zo veel mogelijk bij reguliere werkgevers te plaatsen. Vanuit werkgevers is er belangstelling om Wajongers in dienst te nemen. Van UWV wordt verwacht dat zij dat potentieel weet te bereiken en een match tussen die werkgevers en geschikte Wajongers weet te realiseren. Bij die verantwoordelijkheid past de centrale vraag van deze rapportage:

In hoeverre slaagt UWV er in de vraag naar en het aanbod van Wajongers bij elkaar te brengen en wat zijn de knelpunten?

Voor het beantwoorden van deze vraag heeft de inspectie onderzocht hoe UWV de werkgevers bereikt en de dienstverlening aan die werkgevers invult, de Wajonger begeleidt naar reële mogelijkheden op de arbeidsmarkt en hoe de match tussen de Wajonger en werkgever tot stand komt. Het onderzoek heeft niet alleen bij UWV plaatsgevonden maar ook bij re-integratiebedrijven en SW bedrijven, die ook Wajongers en vergelijkbare groepen werkzoekenden begeleiden naar werk. Deze rapportage ligt in het verlengde van de rapportage van de inspectie van augustus 2011.

Werkgeversbenadering

UWV en gemeenten zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de werkgeversbenadering in de regio's. Een gecoördineerde werkgeversbenadering is daarbij van belang om te voorkomen dat werkgevers te vaak en tegelijkertijd benaderd worden door alle partijen die 'in dezelfde werkgeversvijver vissen'. Bij samenwerking ten behoeve van de werkgeversbenadering voor de Wajongpopulatie is het ook van belang dat scholen in het speciaal onderwijs, re-integratiebedrijven en SW-bedrijven betrokken worden.

De inspectie constateert dat er van een gecoördineerde werkgeversbenadering nauwelijks sprake is. UWV is momenteel bezig met het verbeteren van de werkgeversbenadering op de dertig (regionale) werkpleinen via het inrichten van werkgeversservicepunten (WSP-en). De inspectie wijst er echter op dat gemeenten niet nadrukkelijk betrokken zijn in de werkgeversbenadering op deze WSP-en. Dit vormt een risico voor de beoogde samenwerking tussen UWV en gemeenten.

De samenwerking die er is tussen UWV en gemeenten is meestal beperkt tot het delen van het registratiesysteem WBS, een systeem waarin landelijk alle vacatures zijn opgenomen en werkgeverscontacten worden geregistreerd. De samenwerking die er al was op werkpleinen is deels weer aan het afbrokkelen omdat UWV bezig is de dienstverlening te concentreren op dertig werkpleinen.

De samenwerking is vrijwel altijd algemeen, dat wil zeggen gericht op alle doelgroepen en niet specifiek voor de Wajongdoelgroep. Samenwerking met re-integratiebedrijven is er in de vorm van uitwisseling van vacatures voor Wajongers, maar dat gebeurt niet systematisch.

Met de inrichting van werkgeversservicepunten zet UWV naar het oordeel van de inspectie stappen die van belang zijn om werkgevers te werven voor Wajongers en om een goede dienstverlening aan werkgevers die Wajongers in dienst willen nemen vorm te geven. De inrichting van de WSP-en is van recente datum en daardoor nog in opbouw. De werkprocessen en de samenwerking met de arbeidsdeskundigen

moeten nog vorm krijgen. Daarnaast moet er nog de nodige expertise over de Wajongdoelgroep worden opgebouwd. De mate van ontwikkeling van het WSP verschilt per onderzocht werkplein.

Binnen de WSP-en is expertise nodig over de Wajongpopulatie om werkgevers goed te kunnen voorlichten over wat het met zich meebrengt om Wajongers in dienst te hebben. Respondenten bevestigen in dit onderzoek het beeld dat werkgevers daar niet altijd een goed beeld van hebben. Van een Wajongspecialisatie binnen de bezochte WSP-en is op één uitzondering na geen sprake. Bijna alle onderzochte werkpleinen hebben een algemene werkgeversbenadering waarbij de Wajongpopulatie 'meelift'. De expertise over de Wajongdoelgroep is in wisselende mate aanwezig binnen de WSP-en. De adviseurs op de WSP-en geven wel aan de expertise van de arbeidsdeskundigen te benutten als dat nodig is. De inspectie ziet in die algemene werkgeversbenadering en het nog niet op peil zijn van de expertise over de Wajongpopulatie een risico dat de werkgeversbenadering voor Wajongers onvoldoende aandacht krijgt.

Arbeidsdeskundigen geven aan dat door de werkdruk aanvragen van werkgevers voor voorzieningen in verband met het in dienst nemen van Wajongers langer blijven liggen dan wenselijk is. Werkgevers moeten daardoor langer op een beslissing wachten. Arbeidsdeskundigen geven ook aan dat binnen UWV op andere activiteiten meer gestuurd wordt dan op de afhandeling van aanvragen van werkgevers waardoor de afhandeling van die aanvragen in de verdrinking komt. Het risico bestaat dan dat zij door dit soort ervaringen de bereidheid verliezen om een Wajonger in dienst te nemen. De inspectie is van oordeel dat UWV aandacht moet besteden aan het verkorten van de afhandelingsduur van dergelijke aanvragen. Op de oorzaken van de werkdruk gaat de inspectie hierna nog in.

Begeleiding Wajonger

Zowel de arbeidsdeskundigen als de professionals van de re-integratiebedrijven geven aan te weten waar de mogelijkheden liggen voor Wajongers op de arbeidsmarkt en sturen de Wajongers bij als zij irrealistische wensen hebben. Ook professionals van de SW bedrijven geven dat aan. Daarbij geven de professionals aan zo veel mogelijk rekening te houden met de voorkeuren van de Wajongers zelf, omdat dat zeer bepalend is voor hun motivatie. Het dossieronderzoek van de inspectie bevestigt dit beeld.

Het niet nakomen van afspraken corrigeren de arbeidsdeskundigen zo veel mogelijk via waarschuwingen en het zo nodig opschorten van de uitkering. Dat heeft volgens hen vrijwel altijd het gewenste effect. Re-integratiebedrijven geven aan dat zij geen terugkoppeling krijgen van wat UWV doet met hun berichtgeving ('melding gedrag') als Wajongers nalatig zijn tijdens het re-integratietraject. De inspectie meent dat UWV in alle gevallen het re-integratiebedrijf moet informeren over de afhandeling van de 'melding gedrag'.

Matching van vraag en aanbod

De meest gangbare vorm van matching is dat er een werkgever bij een Wajonger gevonden moet worden. Immers, bij instroom moet de Wajonger bemiddelbaar gemaakt worden en een werkgever gevonden worden om de Wajonger in dienst te nemen. Bij UWV komt het steeds vaker voor dat er werkgevers zijn die aangeven Wajongers in dienst te willen nemen, bijvoorbeeld in het kader van convenanten. Dan moeten er Wajongers bij die werkgevers worden gevonden.

Bij re-integratiebedrijven en SW-bedrijven is de praktijk voornamelijk dat er werkgevers worden gezocht bij Wajongers respectievelijk SW-geïndiceerden. De inspectie is van oordeel dat zowel de selectie van Wajongers voor werkgevers als de se-

lectie van werkgevers voor Wajongers bij UWV niet optimaal verloopt. Zowel de parate kennis van de professionals als de informatie in de systemen van UWV over Wajongers en werkgevers is onvoldoende om een snelle selectie van geschikte Wajongers en werkgevers te kunnen maken.

Het toenemende aantal convenanten waarin Wajongers worden gevraagd is een positieve ontwikkeling, maar de arbeidsdeskundigen plaatsen er wel een aantal kanttekeningen bij. Regionale werkgevers zijn soms niet op de hoogte van een afgesloten convenant of zijn niet bereid mee te werken. Soms worden er afspraken gemaakt in convenanten die arbeidsdeskundigen niet waar kunnen maken. Verder vinden zij het niet wenselijk dat er in de convenanten afspraken worden gemaakt die hun beperken in het leveren van maatwerk.

De inspectie meent dat het succes van convenanten vergroot kan worden door een goede afstemming van mogelijkheden tussen landelijk en regionaal niveau.

Re-integratiebedrijven en SW-bedrijven geven aan dat het selecteren op basis van parate kennis geen probleem vormt omdat zij door een kleinere en overzichtelijke caseload hun bestand goed kennen. Onderstaand gaat de inspectie nader in op de selectie van werkgevers en Wajongers.

Het vinden van werkgevers voor Wajongers

Er is geen registratie van alle werkgevers die Wajongers in dienst willen nemen. De enige registratie van 'Wajongwerkgevers' is Wajongwerkt.nl. Wajongwerkt.nl is een door UWV gefaciliteerde internetsite, waar werkgevers zelf hun vacatures voor Wajongers plaatsen en Wajongers hun cv op kwijt kunnen. Zo kunnen werkgevers en Wajongers zelf tot een match komen. Deze bron voor Wajongvacatures wordt door de UWV professionals weinig gebruikt.

Verder worden de algemene vacatures in het werkgeversregistratiesysteem WBS soms geormerkt als mogelijke Wajongvacatures maar dat gebeurt niet standaard.

De inspectie concludeert hieruit dat de informatie over de werkgevers die Wajongers in dienst willen nemen niet volledig en versnipperd aanwezig is binnen UWV, hetgeen een snelle match kan belemmeren.

Het vinden van Wajongers voor werkgevers

De inspectie ziet het als een positieve ontwikkeling dat er sinds kort in het klantvolgsysteem Sonar profielen van Wajongers worden opgenomen. Met deze profielen kan een eerste selectie van potentiële kandidaten worden gemaakt. Op basis van de onderzochte dossiers van Wajongers die arbeidsmogelijkheden hebben, stelt de inspectie vast dat veel profielen nog niet of onvolledig zijn ingevuld. Daardoor kan een compleet beeld van de Wajonger niet of slechts met veel moeite verkregen worden. Een reden die arbeidsdeskundigen daarvoor geven is de hoge werkdruk. Als (eerste) selectiemiddel worden de profielen nu nog vaak niet gebruikt.

De arbeidsdeskundigen vinden de systemen weinig gebruiksvriendelijk, waardoor het registreren (en raadplegen van de systemen) volgens hen veel tijd kost hetgeen ten koste gaat van de registratiediscipline. Dat heeft weer tot gevolg dat er geen compleet beeld van de Wajonger kan worden verkregen uit de systemen. Dat vormt niet alleen een risico voor een (snelle) selectie van geschikte Wajongers maar ook voor het leveren van maatwerk.

Leveranciersoverleggen

Een andere manier om vraag en aanbod bij elkaar te brengen zijn de zogenoemde leveranciersoverleggen. Dat zijn periodieke overleggen tussen arbeidsdeskundigen en adviseurs van WSP-en, die tot doel hebben de mogelijkheden te verkennen om het aanbod van direct bemiddelbare Wajongers te matchen met vacatures van werkgevers. De inspectie meent dat deze wijze van matchen een goede aanvullende

manier is om Wajongers en werkgevers bij elkaar te brengen. Maar omdat deze wijze van matching ook vanuit de parate kennis van de professionals gebeurt, zijn niet alle Wajongers en werkgevers in beeld.

Werkdruk

Evenals in de vorige rapportage constateert de inspectie dat de arbeidsdeskundigen vaak een hoge werkdruk ervaren. Zij geven aan daardoor niet toe te komen aan alle elementen van hun werk en onvoldoende zicht te hebben op hun bestand. De arbeidsdeskundigen bij UWV noemen als belangrijkste oorzaken voor hun werkdruk een grote caseload, het gegeven dat een deel van de arbeidsdeskundigen nog in opleiding is en de gebruiksonvriendelijke systemen. Ook geven arbeidsdeskundigen aan dat de formele tijdsnormering voor bepaalde werkzaamheden niet klopt. Tegelijkertijd constateert de inspectie een onderbenutting van het re-integratiebudget voor alle doelgroepen met een arbeidsbeperking. De arbeidsdeskundigen die de inspectie geïnterviewd heeft, geven aan dat er wel gestuurd wordt op het meer zelf aan het werk helpen van Wajongers maar ervaren geen sturing op de inkoop van trajecten in relatie tot werkdruk en de uitputting van het re-integratiebudget. UWV heeft aangegeven dat maatregelen worden ontwikkeld om de werkdruk beter te kunnen beheersen. Die maatregelen zijn ondermeer gericht op het beter reguleren van de caseload. De inspectie ziet voor UWV ook mogelijkheden in beheersing van de werkdruk in de inzet van beschikbare middelen voor het inkopen van re-integratiediensten.

Oordeel

Sinds de invoering van de nWajong per 1 januari 2010 is het uitvoeringsproces binnen UWV aan verandering onderhevig geweest. Momenteel is er weer sprake van een ingrijpende reorganisatie die ook gevolgen heeft voor de uitvoering van de Wajong. Daarnaast bestaat er onzekerheid over de toekomstige positionering van de begeleiding van de Wajongers naar werk. In die omstandigheden moet UWV verbeteringen realiseren in het bij elkaar brengen van vraag en aanbod in het kader van de Wajong.

De inspectie is van oordeel dat het proces van het bij elkaar brengen van Wajongers en werkgevers nog onvoldoende op orde is. De door UWV in gang gezette acties bieden perspectief. Zo werkt UWV aan de verbetering van de werkgeversbenadering, het verbeteren van de systemen en het opleiden van de arbeidsdeskundigen. De inspectie heeft in deze rapportage een aantal knelpunten gesignaleerd en ziet als belangrijkste noodzakelijke verbeteringen:

1. het verhogen van de kennis van de Wajongpopulatie op de werkgeversservicepunten;
2. een betere samenwerking met andere partijen in de werkgeversbenadering;
3. een betere beheersing van de werkdruk waarbij niet alleen de systemen maar ook de financiële middelen die daarvoor beschikbaar zijn maximaal worden ingezet;
4. het gebruiksvriendelijk maken en daadwerkelijk vullen van de ICT-systemen.

1 Inleiding

Met de invoering van de nieuwe wet Werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten per 1 januari 2010, verder aangeduid als nWajong, beoogt de wetgever meer Wajongers bij reguliere werkgevers te laten werken. UWV moet de arbeidsmogelijkheden van alle nWajongers benutten. De Wajonger heeft de plicht om hieraan mee te werken. Werkgevers spelen een centrale rol in dit proces.

In dit rapport gaat de inspectie in op de praktijk van het bijeenbrengen van de vraag naar en het aanbod van Wajongers en de knelpunten die zich daarbij voordoen. De vraagkant van werkgevers is een belangrijk element in het rapport. De inspectie reikt met deze rapportage bouwstenen aan voor verbetering van de vraaggerichte dienstverlening voor Wajongers en een verhoging van de deelname van jonggehandicapten op de arbeidsmarkt. Ook in het rapport 'Samen de focus op werk'¹ besteedt de inspectie aandacht aan de begeleiding van Wajongers. Dat rapport gaat over de samenwerking van professionals binnen het stelsel van werk en inkomen met professionals uit de gezondheidszorg voor werkzoekenden met psychische problemen en wordt gelijktijdig met deze rapportage gepubliceerd.

De hoofdvraag van het onderzoek is:

In hoeverre slaagt UWV er in vraag naar en aanbod van Wajongers bij elkaar te brengen en wat zijn de knelpunten?

De inspectie onderscheidt drie relevante functies voor het bij elkaar brengen van vraag naar en aanbod van Wajongers: de werkgeversbenadering, de sturing van de Wajonger op reële plaatsingsmogelijkheden op de arbeidsmarkt en de feitelijke match.

Onder werkgeversbenadering verstaat de inspectie in deze rapportage: het werven, voorlichten, adviseren en ondersteunen van werkgevers die met Wajongers (willen) werken.

De werkgeversbenadering is niet alleen onderzocht bij UWV, maar ook bij re-integratiebedrijven en SW-bedrijven, die immers dezelfde of vergelijkbare doelgroepen moeten ondersteunen bij het vinden van een reguliere dienstbetrekking.

De inspectie heeft onderzoek gedaan bij zeven UWV-werkpleinen. De inspectie heeft daarbij in overleg met UWV werkpleinen geselecteerd die het meest gevorderd zijn in de inrichting en operationalisering van werkgeversservicepunten (WSP-en).

Dit rapport ligt in het verlengde van het rapport dat de inspectie in augustus 2011 heeft uitgebracht over de uitvoering van de nWajong door UWV. Deze rapportage toonde aan dat UWV de beoogde cultuuromslag (het benadrukken van de arbeidsmogelijkheden in plaats van de belemmeringen en de inkomensbescherming) heeft vormgegeven. De nWajong schrijft voor dat alle Wajongers die nu of in de toekomst arbeidsmogelijkheden hebben in de werkregeling terecht komen. Voor elke Wajonger in deze regeling stelde UWV conform wet- en regelgeving een participatieplan op.

De inspectie constateerde bij dat onderzoek ook knelpunten zoals:

¹ Inspectie SZW, R12/03

- de hoge werkdruk bij arbeidsdeskundigen waardoor ze niet aan alle taakelementen van hun functie toekwamen;
- het nog niet van de grond komen van de werkgeversbenadering voor Wajongers;
- het nog niet goed kunnen matchen van jonggehandicapten met vacatures.

Was het voorgaande onderzoek nog vooral gericht op de voorkant van het proces (het in kaart brengen van de arbeidsmogelijkheden en het uitzetten van de weg naar werk), het onderhavige onderzoek heeft de arbeidsmarkt als vertrekpunt: is de dienstverlening ten behoeve van de Wajonger afgestemd op de vraag en plaatsingsmogelijkheden van de (reguliere) arbeidsmarkt?

Het oordeel van de inspectie in deze rapportage is gebaseerd op de nota van bevindingen: 'Bij elkaar brengen van vraag naar en aanbod van Wajongers' van juli 2012, dat verslag doet van onderzoek van de inspectie bij zeven werkpleinen en re-integratiebedrijven en SW-bedrijven die in dezelfde regio actief zijn.

Organisatorische context UWV

UWV heeft de afgelopen jaren te maken gehad met een aantal reorganisaties die grote impact hebben gehad op het uitvoeringsproces Wajong en zit momenteel weer in een ingrijpende reorganisatie die ook gevolgen heeft voor de uitvoering van de Wajong. In 2010 heeft UWV de nWajong moeten invoeren en in dat zelfde jaar is de uitvoering van de Wajong opgesplitst naar de huidige organisatorische functies binnen UWV: uitvoeren, claimbeoordeling en werk. Dat had grote gevolgen voor de begeleiding van Wajongers. Er is lange tijd sprake geweest van onderbezetting van arbeidsdeskundigen werk. Inmiddels is het aantal arbeidsdeskundigen formatief op sterkte, maar is een deel nog in opleiding.

Momenteel zit UWV wederom in een transitieproces. UWV gaat haar persoonlijke dienstverlening concentreren op dertig (regionale) werkpleinen. Die transitie heeft ook gevolgen voor de begeleiding van Wajongers naar werk.

Leeswijzer

De door de inspectie beschreven relevante functies voor het bij elkaar brengen van vraag naar en aanbod van Wajongers: de werkgeversbenadering, de sturing van de Wajonger op reële plaatsingsmogelijkheden op de arbeidsmarkt en de feitelijke match zijn bepalend voor de hoofdstukindeling van deze rapportage. Aan het begin van elk hoofdstuk zijn de belangrijkste conclusies ingekaderd gepresenteerd.

In hoofdstuk 2 staat de werkgeversbenadering centraal. De inspectie gaat in op de wijze waarop de werkgeversbenadering is georganiseerd, hoe vacatures en werkgevers voor Wajongers worden geworven en hoe werkgevers worden geïnformeerd en ondersteund bij het in dienst nemen van Wajongers.

Hoofdstuk 3 gaat over de wijze waarop de begeleiding van Wajongers verloopt, waarin meer specifiek wordt ingegaan op de wensen van de Wajonger en de vraag van de werkgever, de overwegingen die spelen bij het uitbesteden dan wel zelf begeleiden van de Wajonger en de wijze van handelen van professionals als een Wajonger de begeleiding naar werk belemmert.

In hoofdstuk 4 wordt tot slot ingegaan op de wijze waarop de werkzoekende Wajonger en de werkgever met een Wajongvacature bij elkaar worden gebracht. De inspectie gaat daarbij in op het proces van matchen, de gebruikte hulpmiddelen en het leveren van maatwerk in het kader van plaatsing bij een werkgever.

2 Werkgeversbenadering

Er is geen sprake van een gecoördineerde werkgeversbenadering tussen UWV, gemeenten, re-integratiebedrijven, SW-bedrijven en scholen in het speciaal onderwijs. UWV en gemeenten hebben daar vanuit hun publieke taken een voortrekkersrol in.

Met de inrichting van dertig werkgeversservicepunten (WSP-en) op dertig (regionale) werkpleinen beoogt UWV stappen te zetten om de toenemende belangstelling van werkgevers voor Wajongers te 'verzilveren'.

De WSP-en zijn allemaal in opbouw, zij het in verschillende mate. Ook hebben professionals aangegeven dat de expertise over de Wajongpopulatie nog moet worden opgebouwd. Op één uitzondering na zijn er geen speciale WSP-en voor de Wajongpopulatie.

Doordat de werkgeversbenadering zich aan het concentreren is op dertig werkpleinen en meer gemeenten op afstand komen te staan, brokkelt de opgebouwde samenwerking met sommige gemeenten weer af.

Door de ervaren werkdruk blijven aanvragen van werkgevers om voorzieningen langer liggen dan wenselijk is.

2.1 Inleiding

Met het oplopende Wajongbestand (van circa 205.000 op 1 januari 2010² naar 216.000 op 1 januari 2012³) neemt voor UWV de noodzaak toe om werkgevers te vinden die geïnteresseerd zijn in het in dienst nemen van Wajongers. Er is belangstelling van werkgevers voor Wajongers wat ondermeer blijkt uit het groeiende aantal landelijk en regionaal afgesloten convenanten en projecten voor werkzoekenden met afstand tot de arbeidsmarkt in het algemeen en Wajongers in het bijzonder. Zo zijn er bijvoorbeeld convenanten met landelijk opererende supermarkten, uitzendorganisaties en projecten in de horeca.

Dat er nog veel te winnen valt blijkt uit de tweede Wajongmonitor UWV van juni 2011. Uit deze monitor komt naar voren dat 9 procent van de werkgevers belangstelling heeft het komende jaar een Wajonger in dienst te nemen. Deze cijfers tonen aan dat er nog voldoende werkgevers zijn waar Wajongers een arbeidsplaats kunnen vinden. Voor UWV ligt de uitdaging om die potentie te 'verzilveren' via ondermeer een goed functionerende en gecoördineerde werkgeversbenadering. UWV dient daarbij samen te werken met gemeenten. Het tot stand brengen van een gecoördineerde werkgeversbenadering is immers een gezamenlijke verantwoordelijkheid van UWV en gemeenten.

2.2 De organisatie van de werkgeversbenadering

UWV is bezig met een transitie met als einddoel in 2015 dienstverlening aan te bieden vanuit dertig regionale werkpleinen. De doelstelling is om de dienstverlening

² Wajongmonitor tweede rapportage van 21 juni 2011.

³ Kwantitatieve informatie bij jaarverslag UWV 2011.

aan werkgevers die belangstelling hebben voor het in dienst nemen van werkzoekenden met afstand tot de arbeidsmarkt samen met gemeenten vorm te geven. In het kader van deze transitie is in 2012 begonnen met het inrichten van werkgeversservicepunten (WSP-en) op deze dertig werkpleinen. De inspectie meent dat UWV daarmee belangrijke stappen zet om de werkgeversbenadering verder te verbeteren.

Op de werkgeversservicepunten zijn adviseurs werkgeversdiensten en senior adviseurs werkgeversdiensten verantwoordelijk voor de dienstverlening aan werkgevers. De meeste (senior)adviseurs werken algemeen, dat wil zeggen voor alle doelgroepen die UWV moet ondersteunen bij het vinden van werk. Vanuit deze algemene benadering vragen de adviseurs bij de werkgevers aandacht voor de Wajongers. De meeste adviseurs op de WSP-en werken branche- of sectorgericht. Op één (groot) door de inspectie bezocht werkplein is er een speciaal team adviseurs ingericht voor de werkgeversbenadering uitsluitend ten behoeve van de Wajongdoelgroep. Alhoewel de werkgeversbenadering niet nieuw is en al op andere manieren in het verleden vorm is gegeven, bevinden vrijwel alle WSP-en zich in een opstartfase. Bij de meeste adviseurs moet de kennis over de Wajong nog verder ontwikkeld worden en moeten werkprocessen nog definitief vorm krijgen. Ook de samenwerking tussen de adviseurs en de arbeidsdeskundigen moet zich nog uitkristalliseren.

Naast de medewerkers op het WSP hebben en houden arbeidsdeskundigen een rol in de werkgeversbenadering, met name wanneer voor de voorlichting aan en de begeleiding van werkgevers specifieke arbeidskundige kennis vereist is. Momenteel is de rolverdeling toegespitst op de situatie van het werkplein en pragmatisch van aard. Zo hebben ervaren arbeidsdeskundigen vaak nog een eigen netwerk met werkgevers en zullen zij daardoor minder gebruik maken van het WSP.

Bij de re-integratiebedrijven en SW-bedrijven trof de inspectie veelal een situatie aan waarin de re-integratiebegeleider of jobcoach de werkgeversbenadering combineert met de begeleiding van de Wajonger. Deze functionaris heeft in tegenstelling tot de arbeidsdeskundigen van UWV een aanzienlijk lagere caseload.

2.3 Gecoördineerde werkgeversbenadering

Er zijn meer actoren die werkgevers aanspreken op maatschappelijk bewust ondernemen, zoals gemeenten, scholen, re-integratiebedrijven en SW-bedrijven. Een gecoördineerde werkgeversbenadering zou moeten voorkomen dat er te vaak door verschillende partijen een beroep wordt gedaan op dezelfde werkgever. UWV en gemeenten hebben daar vanuit hun publieke taken een voortrekkersrol in. De samenwerking is echter beperkt. De samenwerking die er is, is er soms tussen UWV en re-integratiebedrijven in de vorm van vacature-uitwisseling maar dat gebeurt niet systematisch en structureel. Tussen gemeenten en UWV is soms sprake van samenwerking in de vorm van gezamenlijk optrekken naar werkgevers toe en het delen van het WBS-systeem, het systeem van UWV waarin vacatures en de contacten met werkgevers staan geregistreerd.

Respondenten hebben aangegeven dat het hierbij in hoofdzaak gaat om algemene vacatures die niet of minder geschikt zijn voor Wajongers. Sommige adviseurs werkgeversdiensten gaven aan het WBS te screenen op vacatures die mogelijk geschikt zijn voor Wajongers en die vacatures als zodanig te oormerken.

Daar waar op werkpleinen samenwerking tussen gemeenten en UWV was opgebouwd is deze volgens respondenten aan het afbrokkelen als gevolg van het feit dat UWV haar dienstverlening zal gaan concentreren op dertig werkpleinen en vertrekt

uit de andere werkpleinen. De gemeenten van die werkpleinen komen daardoor op grotere afstand van UWV te staan.

Door het gebrek aan samenwerking ziet de inspectie een risico dat werkgevers te vaak door verschillende partijen worden benaderd om werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt in dienst te nemen, daardoor ontmoedigd raken en afhaken om mensen uit deze doelgroep een dienstverband aan te bieden.

2.4 Werven werkgevers/vacatures

Het werven van werkgevers voor Wajongers is een taak van het WSP, maar ieder WSP geeft daaraan een eigen invulling. Dat varieert van een systematische aanpak in de vorm van een marktbe werkingsplan tot individuele initiatieven van adviseurs, zoals het scannen van het internet op werkgevers die aangeven te streven naar maatschappelijk bewust ondernemen. De verschillen worden veroorzaakt door de opbouwfase waarin de WSP-en zitten, de individuele voorkeuren voor het werven van werkgevers en vacatures en de samenstelling van de regionale arbeidsmarkt. De inspectie heeft niet onderzocht of daarin een voorgeschreven werkwijze, dan wel een best practice is te onderkennen.

Re-integratiebedrijven en SW-bedrijven hebben vaak een eigen netwerk aan werkgevers waar zij terecht kunnen om Wajongers of WSW'ers te plaatsen. Daarnaast blijven zij ook nieuwe werkgevers werven. Dat doen zij bijvoorbeeld door zelf lid te worden van werkgeversverenigingen en het bezoeken van werkgeversbijeenkomsten. Eén re-integratiebedrijf gaf aan dat jobhunters wekelijks een 'belboost' houden om werkgevers uit het bestaande netwerk maar ook nieuwe werkgevers te bellen.

2.5 Voorlichting/lastenverlichting

Respondenten bevestigen het al bestaande beeld dat werkgevers vaak onvoldoende op de hoogte zijn van wat het in dienst nemen van een Wajonger betekent. Werkgevers moeten op dat punt daarom goed worden voorgelicht. Het werken met een Wajonger is maatwerk. Ook is het van belang dat de werkgever op de hoogte is van de ondersteuning en voorzieningen waar hij een beroep op kan doen als hij een Wajonger in dienst neemt. Dat betekent dat de functionaris die de contacten heeft met de werkgever, specifieke kennis over de Wajongdoelgroep moet hebben. De adviseurs op de WSP-en moeten nog expertise over de Wajongdoelgroep opbouwen, omdat zij nog maar kort als adviseur werkzaam zijn. Zij zijn daarom nog vaak afhankelijk van de expertise van de arbeidsdeskundigen. Dat geldt niet voor het WSP dat een gespecialiseerd team voor Wajongers heeft. De adviseurs en arbeidsdeskundigen van UWV geven aan dat werkgevers altijd bij UWV een advies kunnen vragen over de mogelijkheden om binnen het bedrijf een Wajonger te plaatsen.

Professionals ervaren dat werkgevers zoveel mogelijk ontzorgd willen worden bij het in dienst nemen van Wajongers. De inspectie vindt het van belang dat werkgevers snel en desgevraagd vakkundig geholpen worden bij het aanvragen van voorzieningen. Arbeidsdeskundigen geven echter aan dat door werkdruk, aanvragen langer blijven liggen dan wenselijk is. Dit beeld wordt bevestigd door het dossieronderzoek van de inspectie. Bovendien verklaart een enkele arbeidsdeskundige dat ze de adviseurs door de werkdruk niet altijd bij kan staan, waardoor het risico bestaat dat werkgevers niet goed geïnformeerd worden. Te veel van dergelijke ervaringen van werkgevers kan ertoe leiden dat zij hun belangstelling verliezen om een Wajonger in dienst te nemen.

De inspectie heeft van zowel de professionals van UWV als de re-integratiebedrijven en SW-bedrijven gehoord dat administratieve verplichtingen voor werkgevers zelden een probleem vormen. Vaak worden de werkgevers geholpen bij deze administratieve verplichtingen.

3 Begeleiding van Wajongers

Arbeidsdeskundigen geven aan aandacht te hebben voor de wensen van de Wajonger, omdat dit de kans op een succesvolle re-integratie vergroot. Als de Wajonger wensen heeft die gelet op de mogelijkheden van de arbeidsmarkt niet reëel zijn, worden zij daarin bijgestuurd.

Het niet of onvoldoende naleven van participatieafspraken door de Wajonger wordt door de arbeidsdeskundige meestal opgelost door goede communicatie, een stevig gesprek, een waarschuwing en zonodig opschorting van de uitkering. Daardoor is het opleggen van een maatregel nauwelijks aan de orde. Re-integratiebedrijven geven aan dat zij geen terugkoppeling krijgen van wat UWV doet met hun berichtgeving ('melding gedrag') als Wajongers nalatig zijn tijdens het re-integratietraject.

3.1 Inleiding

Zowel in 2010 als 2011 zijn ruim 16.000 Wajongers ingestroomd in de nWajong.⁴ Ongeveer de helft van de ingestroomde Wajongers komt in de werkregeling terecht en moet nu of op termijn naar werk worden begeleid. Vrijwel alle Wajongers hebben in meer of mindere mate begeleiding nodig om hun plek op de arbeidsmarkt te veroveren en deze vervolgens ook vast te houden. In de begeleiding naar werk is het voor het welslagen van belang dat enerzijds wordt gekeken naar de affiniteiten en de mogelijkheden van de Wajongers en dat er anderzijds aandacht is voor reële plaatsingsmogelijkheden op de arbeidsmarkt. Binnen de Wajongpopulatie zitten mensen met uiteenlopende en soms complexe beperkingen, waardoor de begeleiding naar werk in de regel veel deskundigheid van de professionals vergt. De arbeidsdeskundige werk, op sommige werkpleinen ondersteund door een werkcoach, is verantwoordelijk voor de begeleiding van de Wajonger. Hij kan daarbij gebruikmaken van de expertise van (gespecialiseerde) re-integratiebedrijven.

De begeleiding naar arbeidsparticipatie heeft voor degenen die op of na 1 januari 2010 in de Wajong terecht zijn gekomen een verplichtend karakter. Het UWV moet er voor zorgen dat de Wajonger meewerkt aan zijn re-integratie. Afspraken over de wijze waarop het re-integratietraject verloopt, worden vastgelegd in het participatieplan. Het niet nakomen van die afspraken dient, indien verwijtbaar, door UWV te worden gesanctioneerd.

3.2 De begeleiding van Wajongers

De professionals van UWV, re-integratiebedrijven en SW-bedrijven geven aan dat zij bij de re-integratie zoveel mogelijk rekening houden met de wensen van de Wajonger, omdat dit de kans op een succesvolle begeleiding vergroot. Daarbij geven zij aan in het oog te houden of de wens van de Wajonger leidt tot een reële mogelijkheid op de arbeidsmarkt en of het past binnen de mogelijkheden van de Wajonger zelf. Als de Wajongers wensen en ideeën hebben die naar het oordeel van de arbeidsdeskundige werk niet reëel zijn, zullen zij de Wajongers zo veel mogelijk zelf

⁴ Jaarverslag UWV 2011, kwantitatieve informatie.

laten inzien dat de wensen en ideeën niet haalbaar zijn. Dat kan bijvoorbeeld via een snuffelstage of door middel van een strategisch vraag- en antwoordspel. Het doorlopen van stages tijdens de schoolperiode biedt vaak een belangrijk aanknopingspunt voor de richting van de re-integratiebegeleiding, waarbij het in een ideale situatie voorkomt dat een stage leidt tot een vast dienstverband. In dergelijke situaties kan de inzet van de arbeidsdeskundige werk beperkt blijven tot het met de werkgever bespreken van het in te zetten re-integratie-instrumentarium.

Arbeidsdeskundigen geven aan dat binnen UWV gestuurd wordt op het meer zelf begeleiden van Wajongers naar werk. Uiteindelijk bepalen zij zelf of ze wel of niet een traject inkopen. Deze professionele vrijheid leidt ertoe dat sommige arbeidsdeskundigen meer of zelfs nagenoeg alle Wajongers doorgeleiden naar een (gespecialiseerd) re-integratiebedrijf en andere arbeidsdeskundigen de begeleiding meer zelf ter hand nemen. Bij de keuze wel of geen traject inkopen laten de arbeidsdeskundigen zich leiden door de complexiteit van de beperkingen, de vermoedelijke duur van de begeleiding en de werkdruk waar de arbeidsdeskundige op dat moment mee te maken heeft. Ook speelt de affiniteit van de arbeidsdeskundige voor het naar werk begeleiden van Wajongers een rol. Arbeidsdeskundigen noemen nooit budgettaire overwegingen voor het al dan niet inkopen van een traject.

3.3 Meewerken aan re-integratie

In het participatieplan worden de afspraken die de arbeidsdeskundige en de Wajonger maken vastgelegd. Daarbij gaat het ondermeer over de wederzijdse rechten en plichten.

Uit de gesprekken met de arbeidsdeskundigen en de dossierstudie heeft de inspectie vastgesteld dat in de praktijk zelden maatregelen worden opgelegd. De arbeidsdeskundigen gaven aan dat bij het niet of onvoldoende meewerken aan re-integratie een stevig gesprek meestal voldoende is.

Zo nodig volgt een waarschuwing, die eventueel gevolgd wordt door een opschorting van de uitkering. Deze informele handelwijze sorteert volgens de arbeidsdeskundigen vrijwel altijd het gewenste effect. In uiterste gevallen wordt volgens de arbeidsdeskundigen weleens een maatregel opgelegd.

De verwijtbaarheid bij Wajongers is in verband met het motiveringsvereiste vaak moeilijk vast te stellen. De gedragingen zijn vaak inherent aan de beperking van de Wajonger en kunnen daardoor niet als verwijtbaar worden aangemerkt.

Als de begeleiding van een Wajonger is uitbesteed aan een re-integratiebedrijf en de Wajonger de re-integratie bewust belemmert, dan dient dit door middel van een zogenaamde 'melding gedrag' aan UWV te worden gemeld. Re-integratiebedrijven hebben opgemerkt geen terugkoppeling te krijgen van deze meldingen. De inspectie meent dat, in het belang van een goede begeleiding, UWV in alle gevallen het re-integratiebedrijf zou moeten informeren over de afhandeling van de 'melding gedrag'.

4 Matching

De meest voorkomende praktijk is dat bij de Wajonger die gere-integreerd moet worden een werkgever wordt gezocht. Het komt steeds vaker voor dat werkgevers bij UWV om Wajongers vragen, bijvoorbeeld door de Wajongconvenanten. Dan moeten er dus Wajongers bij die werkgevers worden gevonden.

De professionals van UWV zijn vaak afhankelijk van de informatiesystemen om werkgevers en Wajongers te selecteren omdat de parate kennis over het totale bestand aan werkgevers en Wajongers ontoereikend is. Echter, ook de informatie in de systemen is vaak onvolledig.

Re-integratiebedrijven en SW-bedrijven hebben een kleinere en overzichtelijke caseload. Zij geven aan hun bestand te kennen en dat matching op basis van parate kennis geen probleem vormt.

Met het invoeren van klantprofielen in Sonar, het klantvolgsysteem, heeft UWV stappen gezet om tot een betere eerste selectie van Wajongers te komen als een werkgever daarom vraagt. Veel profielen zijn nog niet of onvolledig ingevuld.

Een registratie van alle specifieke Wajongvacatures of werkgevers die Wajongers in dienst willen nemen ontbreekt, waardoor het snel selecteren van mogelijk geschikte werkgevers voor Wajongers wordt belemmerd.

Het toenemende aantal convenanten waarin Wajongers worden gevraagd, wordt door arbeidsdeskundigen een positieve ontwikkeling gevonden. Regionale werkgevers zijn soms niet op de hoogte van een afgesloten convenant. Arbeidsdeskundigen benadrukken het belang van een goede afstemming met de regio.

4.1 Inleiding

Bij de matching van een Wajonger met een werkgever komt het er op aan dat zo snel mogelijk de juiste Wajonger bij de juiste werkgever en op de juiste werkplek kan worden geplaatst. Een goede match bevordert de duurzaamheid van de dienstbetrekking. Een match kan tot stand komen door een werkgever te vinden voor een Wajonger maar ook andersom: een werkgever geeft aan dat hij een Wajonger in dienst wil nemen, waarvoor dan een geschikte kandidaat moet worden gevonden. De meest voorkomende vorm van matching is het zoeken van een werkgever bij een Wajonger. Bij UWV komt het steeds vaker voor dat er werkgevers zijn waar UWV Wajongers bij moeten zoeken. Bij re-integratiebedrijven en SW-bedrijven is de praktijk voornamelijk dat er werkgevers worden gezocht bij Wajongers respectievelijk SW-geïndiceerden.

Bij het matchingsproces is een goede samenwerking tussen de adviseur werkgeversdiensten en de arbeidsdeskundige werk belangrijk. De adviseur zorgt immers voor de vacatures/werkgevers en de arbeidsdeskundige zorgt voor geschikte Wajong kandidaten. Hoe de matching ook plaatsvindt, het plaatsen van een Wajonger is vrijwel altijd maatwerk en vereist veel kennis en zorgvuldigheid.

In 2011 vonden 6.400 Wajongers een baan, waarvan de helft door UWV zelf en de andere helft via de bemiddeling van een re-integratiebedrijf.⁵ Het eerste tertiaal 2012 geeft met 1.200 plaatsingen tegen 1.400 plaatsingen in het eerste tertiaal 2011⁶ de indruk dat 2012 voor Wajongers een moeilijk jaar wordt om een baan te vinden. UWV schrijft dit toe aan het huidige economische tij en de oplopende werkloosheid.

4.2 Het proces van matching op de werkpleinen

Voor het tot stand brengen van een match is samenwerking nodig tussen de adviseurs van het WSP en de arbeidsdeskundigen. Het WSP werft werkgevers en vacatures, de arbeidsdeskundigen leveren de Wajongers daarvoor. Op een aantal werkpleinen speelt ook de werkcoach (die voorheen WW'ers begeleidde naar werk) een rol. De werkcoach is soms de schakel tussen het WSP en de arbeidsdeskundigen en soms vervult de werkcoach een ondersteunende rol voor de arbeidsdeskundige, waardoor deze zich meer kan toespitsen op de specifieke arbeidskundige aspecten van zijn functie.

Op alle werkpleinen hebben arbeidsdeskundigen en adviseurs (twee)wekelijks leveringsbijeenkomsten. In die bijeenkomsten worden vacatures en werkzoekenden met afstand, waaronder Wajongers, besproken op mogelijke matches.

Aangezien de samenwerking tussen de arbeidsdeskundigen en de adviseurs werkgeversbenadering voor het realiseren van een match nieuw is, geven zij aan nog zoekende te zijn naar de beste werkwijze en dat de onderlinge samenwerking verder vorm moet krijgen om optimaal te kunnen werken.

Voor het tot stand brengen van een match vindt er incidenteel vacature-uitwisseling plaats tussen UWV en enkele re-integratiebedrijven. De inspectie is van mening dat een systematische vacature-uitwisseling met re-integratiebedrijven kan bijdragen aan een snellere match tussen Wajongers en werkgevers.

4.3 Een werkgever bij een Wajonger zoeken

Het zoeken van een werkgever voor een Wajonger gebeurt via de eigen netwerken van (ervaren) arbeidsdeskundigen, via de adviseurs werkgeversdiensten of via de werkgeversnetwerken van re-integratiebedrijven. Sommige professionals noemen individuele initiatieven zoals het screenen van het internet op bedrijven die maatschappelijk bewust ondernemen voorstaan. Er is geen sprake van een integrale registratie van werkgevers die Wajongers in dienst willen nemen. In het UWV-systeem WBS worden landelijk alle algemene vacatures opgenomen en sommige adviseurs die dit systeem doorlopen oormerken vacatures die mogelijk geschikt zijn voor Wajongers.

In Wajongwerkt.nl, een door UWV gefaciliteerde internetsite, kunnen werkgevers zelf hun vacatures voor Wajongers plaatsen en Wajongers kunnen er hun cv op kwijt. Eind april 2012 stonden 598 vacatures en 813 cv's geregistreerd in Wajongwerkt.nl.⁷ Deze bron wordt door de UWV-professionals zelf weinig gebruikt. Sommige re-integratiebedrijven gaven aan wel gebruik te maken van Wajongwerkt.nl.

⁵ Kwantitatieve informatie bij jaarverslag UWV 2011.

⁶ Viermaanden verslag UWV 2012.

⁷ Viermaanden verslag UWV 2012.

De inspectie meent dat een integrale registratie van Wajongvacatures ten goede komt aan een snellere match tussen een Wajonger en een werkgever.

4.4 Een Wajonger bij een werkgever/vacature zoeken

Bij UWV komt het steeds vaker voor dat een Wajonger bij een werkgever moet worden gezocht. Dat is vooral aan de orde bij convenanten en projecten die in toenemende mate worden afgesloten.⁸ Ook naast de convenanten en projecten zijn er werkgevers die vanuit hun streven naar maatschappelijk verantwoord ondernemen of vanwege social return verplichtingen graag Wajongers in dienst nemen. Social return verplichtingen zijn verplichtingen bij publieke aanbestedingen voor werkgevers om mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt in dienst te nemen. Het vinden van een geschikte Wajonger bij een werkgever of vacature vereist goede selectiemogelijkheden, hetzij via parate kennis van professionals van het Wajongbestand, hetzij via de UWV-systemen.

Arbeidsdeskundigen geven aan alleen de Wajongers waar recent aandacht aan is besteed op het netvlies te hebben staan. Dat betekent dat voor een selectie van één of meerdere Wajongers de arbeidsdeskundigen vaak afhankelijk zijn van de systemen van UWV. De inspectie ziet het dan ook als een positieve ontwikkeling, dat UWV is gestart met het opnemen van profielen van Wajongers in Sonar, het klantvolgsysteem van UWV. Het dossieronderzoek van de inspectie laat zien dat, in situaties waar Wajongers arbeidsmogelijkheden hebben, lang niet altijd profielen van Wajongers zijn aangemaakt. Bovendien zijn de profielen die wel zijn aangemaakt vaak onvolledig ingevuld. Dat maakt dat de profielen als (eerste) selectiemiddel nog niet bruikbaar zijn. De professionals van UWV geven dan ook aan de profielen vaak nog niet als selectiemiddel te gebruiken. Dat neemt niet weg dat de profielen in de toekomst wel degelijk als eerste selectiemiddel kunnen worden gebruikt. De uiteindelijke match blijft maatwerk.

De re-integratiebedrijven en SW-bedrijven selecteren vrijwel altijd vanuit de parate kennis van de re-integratiebegeleider. Zij geven aan dat te kunnen doen omdat zij een overzichtelijke caseload hebben en daardoor hun hele bestand kennen.

Convenanten

In toenemende mate komen er convenanten waarin werkgevers de intentie uitspreken om Wajongers in dienst te nemen.

Arbeidsdeskundigen geven aan dat op zich een goede zaak te vinden maar het werkt nog niet zoals het zou moeten werken. Werkgevers in de regio zijn volgens UWV niet altijd op de hoogte van de gemaakte afspraken of zijn niet altijd bereid daaraan mee te werken. Anderzijds blijken arbeidsdeskundigen regelmatig niet in staat Wajongers te selecteren voor de convenanten. Inmiddels wordt voorafgaande aan het sluiten van een convenant eerst nagegaan of de werkpleinen de Wajongers ook daadwerkelijk kunnen leveren en zo dit het geval is worden de werkpleinen daaraan ook gehouden.

Een ander punt is dat in convenanten de werkgevers soms een te hoog niveau vragen. UWV kan dan niet leveren omdat er maar weinig Wajongers zijn die het gevraagde niveau hebben.

De inspectie meent dat het succes van convenanten vergroot kan worden door een goede afstemming van mogelijkheden tussen landelijk en regionaal niveau.

⁸ UWV jaarverslag 2011

4.5 Matching van een Wajonger is maatwerk

Het proces van matching van Wajongers met werkgevers is vrijwel zonder uitzondering maatwerk. Voordat het tot een definitieve plaatsing van de Wajonger komt, gaat de professional vaak naar de werkomgeving van de werkgever om de werksituatie te beoordelen, en de in te zetten voorzieningen te bespreken zoals: jobcarving, werkplekaanpassing en om de sfeer te proeven om te kunnen inschatten of de Wajonger daar op zijn plaats is. Daarbij merken de arbeidsdeskundigen op dat de formele tijdsnormering voor bezoeken aan werkgevers voor dit soort zaken onjuist is en teveel onder tijdsdruk moet plaatsvinden, waardoor ze vaak maar beperkt in staat zijn het vereiste maatwerk te leveren. Dit in tegenstelling tot de begeleiders bij re-integratiebedrijven en SW-bedrijven, die naar hun zeggen door de beperkte caseload wel in staat te zijn het vereiste maatwerk te leveren.

Systemen

Voor het kunnen leveren van maatwerk is het nodig dat er een goed en overzichtelijk beeld van de Wajonger kan worden verkregen vanuit de systemen. Dat geldt des te meer als de parate kennis van het bestand Wajongers beperkt is. UWV maakt voor de Wajongers gebruik van Sonar en het documentatiesysteem EAED (Elektronisch archief en elektronisch dossier). Arbeidsdeskundigen die met deze systemen moeten werken geven aan moeite te hebben met het gebruik van Sonar en EAED. Zij vinden de systemen gebruiksonvriendelijk. De inspectie heeft vanuit het dossieronderzoek (via Sonar en EAED) hetzelfde beeld over de gebruiksvriendelijkheid van de systemen gekregen.

De inspectie stelt vast dat de beschreven onvolkomenheden in de systemen het moeilijk maken om (snel) een volledig beeld van een Wajonger uit het systeem te halen. Dat vormt niet alleen een probleem voor een eerste selectie voor een match, maar bemoeilijkt ook het leveren van het benodigde maatwerk.

5 Bestuurlijke reacties – naschrift Inspectie

Samenvatting reactie UWV

UWV presenteert in haar bestuurlijke reactie de context waarin UWV moet opereren en schetst de ontwikkelingen die in de toekomst moeten bijdragen aan een hogere deelname van Wajongers aan het arbeidsproces. Daarnaast wijst UWV op de positieve resultaten die in de laatste jaren zijn geboekt maar onderkent tevens dat er verdere verbeteringen wenselijk zijn.

UWV nuanceert het oordeel van de inspectie op een aantal punten. In onderstaand naschrift gaat de inspectie hier nader op in.

Samenvatting reactie VNG

De samenwerking tussen UWV en gemeenten moet deels weer opnieuw vormgegeven worden als gevolg van het sluiten van een groot aantal werkpleinen. De Programmaraad ondersteunt UWV en gemeenten om die samenwerking vorm te geven, rekening houdend met regionale kenmerken.

Voorts is VNG van mening dat een Wajongspecialisatie op de werkgeversservicepunten zich niet goed verdraagt met een uniforme benadering van werkgevers.

Samenvatting reactie Divosa

Divosa concentreert zich in haar reactie op de samenwerking tussen UWV en gemeenten.

Divosa onderschrijft de bevinding van de inspectie dat door de bezuinigingen de samenwerking tussen UWV en gemeenten van karakter verandert. Er dienen dan ook nieuwe afspraken te moeten worden gemaakt over de wijze van samenwerking. In dit kader maakt ook Divosa melding van de ondersteuning van UWV en gemeenten door de Programmaraad.

Naschrift reactie Inspectie SZW

UWV

De inspectie is zich bewust van die context en de geschetste ontwikkelingen. De inspectie heeft in haar oordeel ook benadrukt dat UWV onder moeilijke omstandigheden grote prestaties moet leveren. De inspectie vindt het positief dat UWV in de rapportage van de inspectie aanknopingspunten ziet voor verbetering van het uitvoeringsproces en een task force in het leven roept om de effectiviteit van de begeleiding van Wajongers te vergroten.

Op een aantal onderwerpen gaat de inspectie hieronder nader in.

Werkgeversbenadering

De samenwerking tussen UWV en gemeenten moet deels weer opnieuw worden vormgegeven als gevolg van het sluiten van een groot aantal werkpleinen. De Programmaraad ondersteunt UWV en gemeenten om die samenwerking vorm te geven, rekening houdend met regionale kenmerken. De inspectie zal met belangstelling de ontwikkeling op dat punt volgen vanwege het belang voor het matchingsproces van werkgevers en werkzoekenden.

UWV geeft aan op dit moment de werkgeversdienstverlening vanuit 30 regionale werkgeversdienstverlening vorm te geven. Binnen elk regionaal werkgeversservicepunt zou een dedicated arbeidsdeskundigen en werkcoaches werkzaam zijn die zich specifiek richten op dienstverlening Wajong.

Met het UWV vindt de inspectie het van belang dat werkgevers goed voorgelicht worden. Gelet op het specifieke karakter van de Wajongdoelgroep is expertise over de Wajongpopulatie noodzakelijk. Op de bezochte werkpleinen heeft de inspectie dit niet in de vorm van dedicated arbeidsdeskundigen aangetroffen.

Integrale registratie van Wajongvacatures

De inspectie meent dat een integrale registratie van vacatures op regionaal niveau de selectie van vacatures voor Wajongers ten goede zou komen. UWV merkt op dat er al diverse registraties van Wajongvacatures zijn. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat er geen integrale registratie is. De registratie van Wajongvacatures in WBS is beperkt en ook Wajongwerkt.nl bevat alleen vacatures die werkgevers zelf hebben geregistreerd in het systeem. Bovendien wijst het onderzoek van de inspectie uit dat professionals weinig gebruik maken van de systemen.

Profielen

De inspectie heeft zich specifiek gericht op de dossiers van Wajongers die in de werkregeling zitten en over arbeidsmogelijkheden beschikken. De inspectie begrijpt dat nog niet alle profielen zijn opgenomen in Sonar, dat heeft meer tijd nodig. Van belang is wel dat dat voor nieuwe instroom integraal gedaan wordt en dat de registraties van goede kwaliteit zijn. Dat was ten tijde van het onderzoek nog niet of deels het geval.

De inspectie is met UWV van mening dat met de profielen alleen geen match tot stand zal komen. Een match zal altijd maatwerk blijven.

Resultaten

UWV schetst de resultaten van geplaatste Wajongers over 2010 en 2011. De inspectie wijst er op dat dat geen vergelijkbare cijfers zijn waardoor de feitelijke verbetering van de resultaten niet goed in beeld komen. De cijfers over 2010 geven alleen de plaatsingen vanuit een re-integratietraject, de cijfers over 2011 geven alle plaatsingen weer. Daarnaast wijst de inspectie op de resultaten in het eerste kwartaal van 2012 die duiden op een neerwaartse ontwikkeling.

VNG

De inspectie zal met belangstelling de ontwikkelingen van de samenwerking op het gebied van de werkgeversbenadering volgen vanwege het belang voor het matchingsproces van werkgevers en werkzoekenden.

De inspectie is van mening dat een Wajonger plaatsen een specialistische expertise vereist. Het gaat derhalve niet om het vereiste van een Wajongspecialisatie op een werkgeversservicepunt, maar meer om het waarborgen van de expertise voor het succesvol plaatsen van een Wajonger.

Divosa

De inspectie zal de ontwikkelingen ten aanzien van de samenwerking tussen UWV en gemeenten nauwlettend volgen.

Bijlagen: Reacties UWV, VNG en Divosa

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

03 SEP. 2012

Van

Ons kenmerk
SBK/85854

Uw kenmerk

2012/4616

Pagina

1 van 5

Onderwerp

Bestuurlijke reactie op het rapport 'Tussen Wajong en werk'

Geachte heer Van den Bos,

Op 3 augustus jl. hebben wij uw conceptprogrammarapportage 'Tussen Wajong en werk' ontvangen, waarin u ons verzoekt om een bestuurlijke reactie. In reactie hierop berichten wij u het volgende.

Vanaf 2010 voert UWV de nWajong uit. Met de nWajong is de focus meer komen te liggen op een activerende aanpak waarin werken voorop staat. Daarnaast blijven we uitvoering geven aan de re-integratie van oWajongeren.

Het aan het werk helpen van Wajongeren is een grote uitdaging: veel meer dan bij werknemers met een arbeidsverleden moeten bij Wajongeren de mogelijkheden van de jongere zelf én de wensen van de werkgever bij elkaar gebracht worden. Dit is niet alleen maar een proces van matchen; het is óók, en misschien wel vooral, een proces van individueel begeleiden en verwachtingen bijstellen. Daarbij is iedere jongere anders en heeft iedere werkgever andere ideeën. Het is dus vooral een individueel bepaald proces, waar geen "universele mal" zomaar op toegepast kan worden.

Wij slagen er, ondanks tegenwind waarover later meer, steeds beter in om Wajongeren aan het werk te helpen. Dat er verbeteringen mogelijk blijven in het proces onderkennen ook wij, maar we kunnen zeggen dat we trots zijn op onze prestaties van de afgelopen jaren.

Eind 2011 waren 54.000 Wajongeren aan het werk, waarvan ruim de helft bij reguliere werkgevers, een stijging van 7% ten opzichte van het jaar daarvoor. In 2011 vonden mede dankzij inspanningen van UWV 6.400 Wajongeren een baan ten opzichte van 2.800 het jaar daarvoor. Een substantieel deel daarvan is door bemiddeling door UWV aan werk geholpen. Dit zijn ons inziens prima resultaten, zeker gelet op de huidige economische context die bepaald niet gunstig is voor het realiseren van participatiedoelstellingen voor moeilijke doelgroepen enerzijds en de forse bezuiniging op de bemiddelingsfunctie van UWV anderzijds.

Zoals hierboven aangegeven geldt dat bemiddeling van juist deze moeilijke doelgroep veel creativiteit en inspanning vergt van onze arbeidsdeskundigen en werkcoaches. UWV stimuleert de regio's om zo veel mogelijk verschillende manieren te gebruiken om dit doel optimaal te realiseren. Op lokaal niveau wordt bepaald welke activiteiten voor welke concrete Wajongeren op welke momenten het meest effectief zijn. In het ene geval kan dat bemiddeling door UWV zelf zijn, al dan niet op basis van een bestaand werkgeversconvenant; in het ander geval gaat de voorkeur uit naar de inkoop van een re-integratietraject. Sturing door UWV vindt primair plaats op het eindresultaat, i.c. het aantal Wajongeren dat aan het werk gaat en minder op de in de regio's gemaakte keuzen om dat eindresultaat te behalen. In dit opzicht geldt hetzelfde als voor zieke werknemers: niet het proces moet bepalend zijn voor werkhervatting, maar het resultaat.

UWV is zoals hierboven aangegeven positief over de behaalde resultaten. Dit doet niets af aan de noodzaak om verdere verbeteringen door te voeren in de uitvoering van de Wajong; daar gaan we

de komende periode dan ook aan werken. Uw rapportage biedt de nodige aanknopingspunten voor verbeteringen in de uitvoering die wij intern hebben opgepakt. In lijn met het voorgaande blijven wij benadrukken dat wij hierbij het eindresultaat centraal stellen.

Werkgeversbenadering

De hierboven genoemde prestaties zijn gerealiseerd in een tijd dat de regionale mobiliteitscentra werden omgevormd tot regionale werkgeversservicepunten. De regionale werkgeversservicepunten zijn formeel gestart op 1 januari 2012. Op het moment dat het onderzoek van uw Inspectie werd verricht, waren de werkgeversservicepunten pas een paar maanden operationeel.

Belangrijker nog in dit proces van totstandkoming van de werkgeversservicepunten is de invloed geweest van de voorgenomen invoering van de Wet werken naar vermogen (Wwnv). In dit wetsvoorstel werd de verantwoordelijkheid voor de bemiddeling van jongeren met een arbeidshandicap gelegd bij gemeenten; het uitgangspunt van het wetsvoorstel was juist dat iedere gemeente zélf mocht bepalen hoe de bemiddeling, inclusief de werkgeversdienstverlening, zou worden ingericht. Daarbij past dus in eerste instantie een zekere terughoudende rol voor UWV. Wij constateerden echter dat naar werkgevers een diffuse situatie ontstond, reden waarom wij in de Programmaraad een model hebben neergelegd, dat enerzijds ruimte biedt voor regionale verschillen in werkgeversdienstverlening en anderzijds een landelijke invloed mogelijk maakt. UWV wil ook graag deze rol van intermediair en facilitator tussen enerzijds de landelijke opdrachtgever en anderzijds de 415 lokale uitvoerders spelen. Dit vergt dan wel de notie dat de werkgeversdienstverlening regionaal kan verschillen en op de ene plaats verder is dan op de andere.

De jaarlijks opgelegde financiële taakstellingen hebben daarnaast tenslotte de uitvoering van de werkgeversservicepunten in 2011 en 2012 nadelig beïnvloed. De financiële taakstellingen hebben geleid tot forse wijzigingen in het dienstverleningspakket van de divisie Werkbedrijf.

Wij zijn van mening dat er onder moeilijke omstandigheden wel degelijk vooruitgang is geboekt. Vanuit de regionale werkgeversservicepunten wordt de werkgeversbenadering integraal opgepakt; de doelgroep Wajong maakt daar onderdeel van uit. Op dit moment heeft UWV 30 regionale werkgeversservicepunten. Binnen elk regionaal werkgeversservicepunt zijn dedicated arbeidsdeskundigen en werkcoaches werkzaam die zich specifiek richten op dienstverlening Wajong. Daarnaast moeten op deze werkgeversservicepunten ook de andere AG-klantgroepen (WIA, WAO, ZW-Arbo) worden bediend. Ten aanzien van de bezetting op de servicepunten bestaat een wisselend beeld. In sommige regio's zijn relatief veel arbeidsdeskundigen in opleiding waardoor erg veel druk wordt neergelegd bij de ervaren arbeidsdeskundigen.

Om de werkgeversdienstverlening op landelijk niveau te borgen hebben we naast de 30 regionale werkgeversservicepunten twee landelijke werkgeversservicepunten in Amsterdam en Apeldoorn. Binnen het landelijke werkgeversservicepunt te Amsterdam is de Wajong-alert ingericht, bedoeld voor werkgevers die geen goede ingang bij UWV kunnen vinden en waarvan is gebleken dat de bekendheid bij werkgevers nog de nodige verbetering behoeft. Het werkgeversservicepunt Wajong te Apeldoorn fungeert (sinds 2008) als landelijk aanspreekpunt voor convenanten met grote werkgevers zoals Albert Heijn, voor de ABU en als CAO-meldpunt. Op termijn zullen de taken van dit landelijk werkgeversservicepunt moeten worden uitgevoerd vanuit de 30 regionale werkgeversservicepunten.

Met de meest recente wijziging van de Wet Suwi is wettelijk geregeld dat de regionale werkgeversservicepunten in samenwerking met de gemeenten worden ingericht. UWV werkt daarvoor met de meeste gemeenten intensief samen om te komen tot een werkgeversbenadering die is toegespitst op de regio. Er komen 35 arbeidsmarktregio's van waaruit UWV en gemeenten de dienstverlening aan werkgevers en werkzoekenden gaan vormgeven. Vanzelfsprekend geeft dit verschillende accenten in de werkgeversaanpak en de onderlinge rolverdeling. Mede door bezuinigingen bij zowel UWV als gemeenten is gekozen voor een nieuwe samenwerkingsvorm, waarbinnen de complementaire dienstverlening centraal staat. Bij complementaire dienstverlening gaat het om een zodanige functionele verdeling waarbij elke partij doet waar hij het beste in is en

zijn expertise vervolgens inzet voor de andere partij. Zo benutten partijen elkaars expertise met behoud van eigen verantwoordelijkheid. Vanuit de Programmaraad wordt ook op structurele basis ondersteuning geboden aan de realisering van gezamenlijke werkgeversdienstverlening door gemeenten en UWV.

We erkennen dat de afhandeling van aanvragen voor voorzieningen door werkgevers de afgelopen maanden te lang heeft geduurd. Inmiddels zijn interventieteams actief om bestaande achterstanden weg te werken.

Begeleiding van Wajongeren

De Inspectie constateert dat het bij de doelgroep Wajongeren zelden komt tot het opleggen van een sanctie. Ten aanzien van de doelgroep Wajongeren geldt dat op basis van waarschuwingen en het vaststellen van verwijtbaar gedrag opschortingen van uitkeringen plaatsvinden. Dit zijn geen maatregelen in formele zin, maar wel maatregelen waarmee we het gedrag van Wajongeren in materiële zin beïnvloeden. Daarnaast wordt gewerkt aan een sterk vereenvoudigde wijze van sanctioneren, waarbij de medewerker van de divisie Werkbedrijf een maatregel oplegt en de divisie Uitkeren deze maatregel integraal overneemt en overgaat tot het opleggen van sancties. Dit aangescherpte sanctiebeleid zal op zeer korte termijn ook worden uitgevoerd voor de nWajong. Het zal moeten blijken of deze werkwijze ook effectief is voor Wajongeren, rekening houdend met bepaalde specifieke gedragskenmerken van deze doelgroep. Het overgrote deel van het actieve bestand bestaat uit personen uit de oWajong. Gezien de aard van de regeling is de mogelijkheid tot het opleggen van sancties voor deze groep nihil.

UWV deelt de opvatting van de Inspectie dat het ingehuurd re-integratiebedrijf te allen tijde moet worden geïnformeerd over de afhandeling van een zogenaamde 'melding gedrag'. We zullen in de uitvoering hier nadrukkelijker aandacht aan besteden.

Matching vraag en aanbod

De Inspectie stelt dat de profielen tot nu toe nog maar mondjesmaat worden ingevuld en dat de profielen die wel zijn aangemaakt onvolledig zijn ingevuld, met nadelige gevolgen voor het effectief gebruiken van de systemen voor de matching. Tot aan de invoering van de nWajong op 1 januari 2010 beschikte UWV enkel over informatie over de mate van arbeidsongeschiktheid en de uitkeringshoogte. Er bestond nagenoeg geen informatie over de arbeidsmarktkwaliteiten van de Wajongeren. Dit was ook logisch, aangezien de bemiddeling en de matching verplicht was belegd bij private re-integratiebedrijven. Met de invoering van de nWajong heeft UWV vanaf 2010 fors geïnvesteerd in de opbouw van profielen. Daarbij is de prioriteit gelegd bij de nWajongeren. Het moge duidelijk zijn dat het voor UWV niet mogelijk is om met de gegeven capaciteit binnen ruim twee jaar profielen op te stellen van alle Wajongeren met arbeidsvermogen. Een dergelijke kanttekening hadden we graag teruggezien in uw conceptrapportage.

Inmiddels zijn er van 14.000 Wajongeren die beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt profielen in bestanden vastgelegd. Op basis hiervan kunnen Wajongeren geselecteerd worden voor vacatures die beschikbaar zijn voor deze doelgroep. UWV heeft er voor gekozen om aan te vangen met het opstellen van profielen voor Wajongeren die direct dan wel op korte termijn bemiddelbaar zijn. Voor de overige Wajongeren, waaronder de groep 'tijdelijk geen benutbare mogelijkheden' en studenten die niet op korte termijn van school komen, wordt niet direct een profiel opgesteld. Voor deze groepen volgen alsnog profielen op het moment dat ze (op korte termijn) bemiddelbaar worden. Dit verklaart waarom een deel van de profielen onvolledig is ingevuld. Het opstellen en vervolmaken van profielen is een continu proces dat tijd en aandacht vergt. De snelheid waarin we in staat zijn om meer profielen in te vullen is verder ook afhankelijk van de beschikbare uitvoeringscapaciteit.

De gedachte dat profielen van Wajongeren in combinatie met vacatures in een systeem gaat leiden tot automatisch bemiddelen en aansluitend matches is onjuist. Op basis van ingevulde profielen en vastgelegde kenmerken kan de arbeidsdeskundige een grove selectie uitvoeren op het moment dat een werkgever zich meldt met een vacature of aangeeft te beschikken over plaatsingsmogelijkheden voor Wajongeren. Op basis van deze selectie is echter vervolgens maatwerk nodig om te bezien of het geselecteerde profiel daadwerkelijk matcht met de vacature.

Met de Inspectie is UWV van mening dat een systematische vacature uitwisseling met re-integratiebedrijven en integrale registratie van Wajongvacatures zal bijdragen aan de matching. De uitwisseling van Wajongvacatures met re-integratiebedrijven is reeds bestaand beleid, hetwelk tot stand gekomen is in afstemming met Oval en de betrokken re-integratiebedrijven. Integrale registratie van Wajongvacatures vindt plaats via de website Wajongwerkt.nl, welke in het leven is geroepen voor Wajongeren en werkgevers. Deze twee partijen kunnen elkaar hier zoeken en indien gewenst treffen. UWV beschikt daarnaast over het systeem WBS, waarin landelijk alle vacatures zijn opgenomen. Ook specifieke vacatures voor Wajongeren zijn hier in opgenomen en als zodanig geoormerkt. Hier kan door de arbeidsdeskundigen op worden geselecteerd (naar functie, naar geografische locatie).

De Inspectie stelt verder vast dat UWV geen integrale registratie hanteert van werkgevers die Wajongeren in dienst willen nemen. In reactie hierop stelt UWV dat centrale registratie geen meerwaarde heeft. Met uitzondering van de landelijke afspraken met werkgevers. Binnen de regio's vindt wel degelijk registratie van potentiële werkgevers voor Wajongeren plaats en wordt contact met hen opgenomen teneinde plaatsingen te realiseren. Deze regionale insteek is juist van belang vanwege de noodzaak van intensief contact tussen betrokken partijen. Daarnaast vindt wel registratie van landelijke werkgevers die Wajongeren in dienst willen nemen plaats via het werkgeversservicepunt te Apeldoorn. Ook de convenanten met landelijke werkgevers lopen via dit landelijke werkgeversservicepunt.

Conclusie

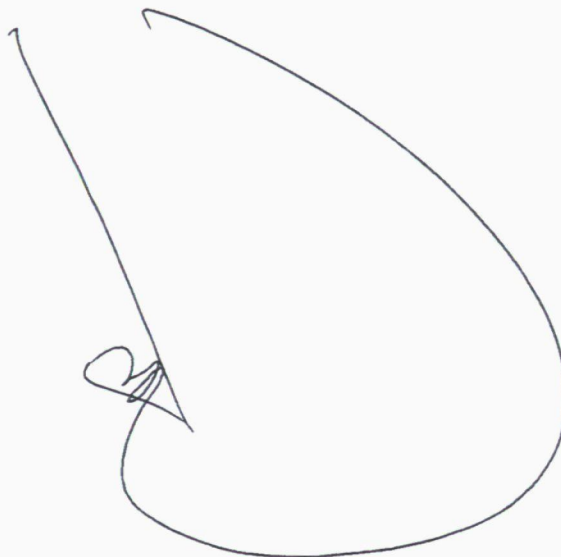
Wij zijn trots op de resultaten die we de afgelopen twee jaren hebben geboekt, onder de erkenning dat het soms niet eenvoudig is. We helpen steeds meer Wajongeren aan het werk en we bieden opdrachtgever en lokale uitvoerders een helpende hand om werkgevers goed te bedienen, rekening houdend met regionale verschillen en lokale wensen. Tevens stellen wij vast dat de reeds ingezette werkwijze betreffende de werkgeversbenadering en matching op basis van aangemaakte profielen door uw Inspectie wordt onderschreven. De aanbevelingen van uw Inspectie lijken veeleer de richting uit te gaan van het versnellen van reeds ingezette activiteiten, voor zover de benodigde financiering van de hiervoor benodigde uitvoeringscapaciteit dit alles mogelijk maakt. Om de totstandkoming van zoveel mogelijk plaatsingen van Wajongeren op betaalde banen in de komende periode waar mogelijk te versnellen, zal UWV bij het verbeteren van de aanpak mede gebruik maken van de aanbevelingen van uw Inspectie.

Om de totstandkoming van zoveel mogelijk plaatsingen van Wajongers op betaalde banen in de komende periode te versnellen is UWV voornemens om een Taskforce Wajong op te zetten. Doelstelling is om in het jaar 2015 te komen tot 10.000 bemiddelde en werkende Wajongers (in aanvulling op de bovengenoemde 54.000 plus alle nog te realiseren plaatsingen in de periode 2012 t/m 2014). Om dit te bereiken gaat UWV bewerkstelligen dat de komende periode 10.000 extra profielen in het klantvolgsysteem Sonar worden opgenomen aan de hand waarvan een voorselectie kan worden gemaakt. Er zal expliciet worden gestuurd op het feitelijk gebruik maken van dit instrument. Voor dat doel zal, waar nodig, de uitvoering op het gewenste kennisniveau worden gebracht opdat men in staat wordt gesteld om niet enkel voordrachten van Wajongers te presenteren maar tevens om te zorgdragen dat dit feitelijk leidt tot plaatsingen.

Ook zal nadrukkelijker dan voorheen aandacht worden besteed aan het ontzorgen van werkgevers, o.a. betreffende een snelle inzet van de juiste werkvoorzieningen voor zover deze noodzakelijk zijn. De werkgeversservicepunten spelen hierbij een belangrijke rol.

Hoogachtend,

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

A large, handwritten signature in blue ink is positioned to the right of the name 'mr. drs. B.J. Bruins'. The signature is a stylized, cursive representation of the name, with a large loop at the end.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid(SZW)
De heer J.A. van de Bos
Postbus 90801
2509 LV 'S-GRAVENHAGE

doorkiesnummer
(070) 373 8760

uw kenmerk
2012/4618

bijlage(n)

betreft
Bestuurlijke reactie
conceptrapportage Inspectie
SZW

ons kenmerk
BAWI/U201201262

datum
29 augustus 2012

Geachte heer Van de Bos,

Wij ontvingen van u de rapportage 'Tussen Wajong en werk' en uw verzoek om een bestuurlijke reactie daarop te formuleren. In de rapportage doet u verslag van een onderzoek naar de manier waarop het UWV de vraag en het aanbod van Wajongers bij elkaar brengt. De VNG vindt het niet logisch te reageren op het overgrote deel van het rapport dat het UWV aangaat. Deze reactie gaat daarom in op een tweetal onderwerpen die gemeenten raken: de samenwerking tussen gemeenten en UWV en de wijze van werkgeversdienstverlening.

U stelt in uw rapport dat de samenwerking tussen UWV en gemeenten verbetering behoeft. Wij herkennen dat de samenwerking tussen UWV en gemeenten door de bezuinigingen noodgedwongen van karakter verandert. Doordat er vijfendertig werkpleinen overblijven, moeten de partijen opnieuw afspraken maken over de manier waarop zij hun werkgeversdienstverlening op regionaal niveau inrichten. De 'aanjagers' van de Programmaraad ondersteunen daarbij. De Programmaraad bestaat uit vertegenwoordigers van Divosa, UWV en VNG. Kortom, dit is volop in ontwikkeling.

Daarnaast stelt u in uw rapport dat van een Wajong-specialisatie op bijna alle werkgeversservicepunten geen sprake is. U ziet dat als een knelpunt. De VNG heeft daar een andere opvatting over. Het is een breed gedeelde opvatting, die ook in eerdere rapporten van de Inspectie SZW te lezen is, dat de benadering van werkgevers vraaggericht plaats dient te vinden. Dat verdraagt zich slecht met een eigen benadering richting werkgevers voor aparte groepen.

Hoogachtend,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten



drs. C.J.G.M. de Vet
lid directieraad



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, 24 augustus 2012

Onderwerp: Bestuurlijke conceptrapportage 'Tussen Wajong en Werk'
Onze ref.: 120127

Geachte heer Van den Bos,

Wij ontvingen van u de rapportage 'Tussen Wajong en Werk' en uw verzoek om een bestuurlijke reactie daarop. De rapportage gaat over de manier waarop het UWV de vraag en het aanbod van Wajongers bij elkaar brengt. U maakt daarbij ook opmerkingen over de samenwerking tussen UWV en gemeenten in het kader van de werkgeversbenadering.

Het klopt dat de samenwerking tussen UWV en gemeenten door de bezuinigingen noodgedwongen van karakter verandert. Doordat tweederde van de werkpleinen verdwijnt, moeten de partijen opnieuw afspraken maken over de manier waarop zij de samenwerking inrichten. Die afspraken zijn nodig omdat UWV en gemeenten in dezelfde werkgeversvijver vissen. Wajongers, Wwb'ers en Wsw'ers hebben allemaal een grote afstand tot de arbeidsmarkt en vaak een gelijksoortige problematiek. Het is een van de redenen waarom Divosa nog altijd pleit voor één regeling aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

Op dit moment zijn UWV en gemeenten bezig met het maken van hernieuwde afspraken over de manier waarop zij samenwerken. Wij beschouwen de uitkomsten van uw onderzoek daarom als een nulmeting. De 'aanjagers' van de Programmaraad van Divosa, UWV en VNG ondersteunen gemeenten en UWV bij deze transitie. Afgelopen juni publiceerde de raad een handreiking die partijen verder kan helpen bij het ontwikkelen van een visie. Daarnaast ontwikkelt Divosa op dit moment een programma dat is gericht op het uitwisselen van kennis en expertise rondom effectieve werkgeversdienstverlening.

Divosa is er overigens van overtuigd dat de basis voor een effectieve werkgeversdienstverlening aanwezig is. Uit de meest recente Divosa-monitor blijkt dat 88% van de sociale diensten samenwerkt met UWV. 80% werkt samen met andere gemeenten, 80% met het SW-bedrijf en 72% met de afdeling economische zaken van de gemeente. Ook ontwikkelen gemeenten binnen Locus expertise als het gaat om het maken van werk voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt (jobcarving). Binnen Locus gaan werkgevers en uitvoeringsinstelling met elkaar in gesprek om afspraken te maken op basis van casuïstiek. Deze aanpak werpt vruchten af en zowel werkgevers als gemeenten en SW-bedrijven leren daarvan (zie www.locuswerkt.nl voor meer informatie).

Met vriendelijke groet,

René Paas,
voorzitter Divosa

Publicaties van de Inspectie SZW, directie werk en inkomen

2012

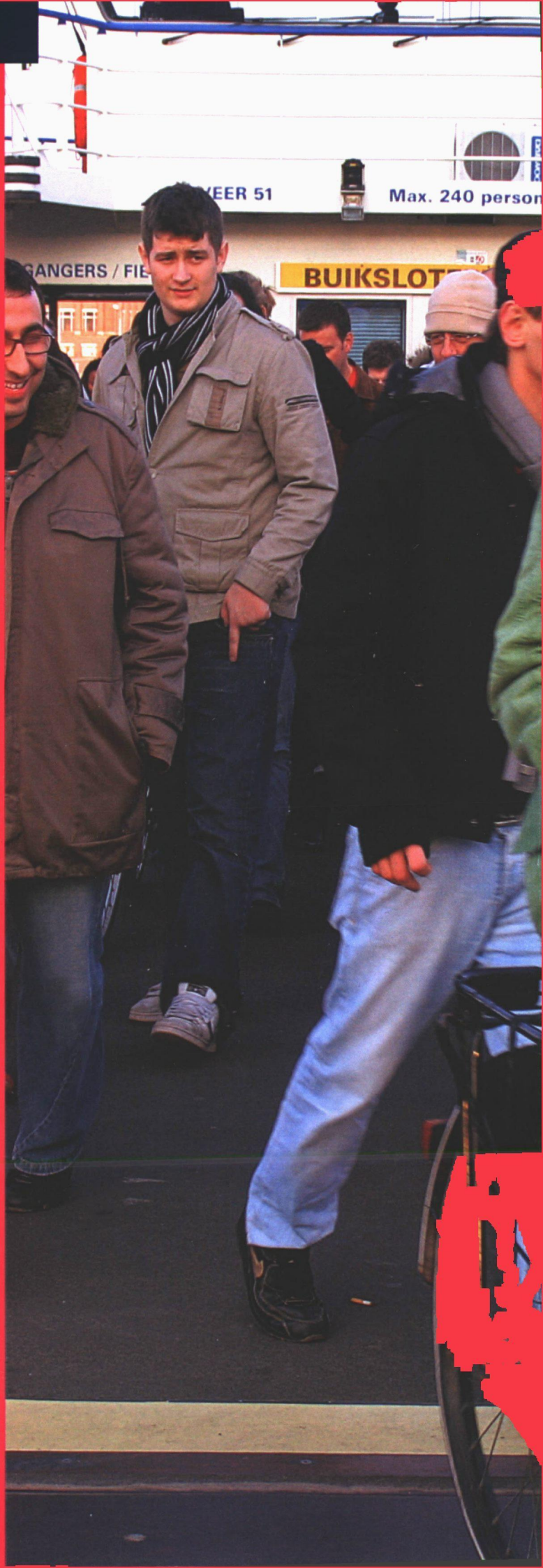
R12/01	Informatie-uitwisseling van de SUWI-keten met andere partijen
R12/02	Jonggehandicapten aan het werk
R12/03	Samen de focus op werk

Publicaties van de Inspectie Werk en Inkomen

2011

R11/11	Het naleven van verplichtingen Programmarapportage Inkomenszekerheid
R11/10	Gegevensuitwisseling WWB/WIJ Programmarapportage Informatieprocessen
R11/09	De cliënt centraal Programmarapportage Dienstverlenende overheid
R11/08	Veranderprogramma SVB Tien
R11/07	Iedereen aan de slag Programmarapportage Participatie
R11/06	De keten volgt klanten, toepassing van klantvolgsystemen Klantvolgfunctionaliteit in het veld van werk en inkomen Overkoepelende rapportage
R11/05	Programmarapportage Activering jongeren
R11/04	Samenwerken voor uitkeringsgerechtigden met gezondheidsproblemen
R11/03	De voorlichting aan WGA'ers
R11/02	Onderzoek categoriale aanvullende inkomensondersteuning door gemeenten
R11/01	UWV en Walvis, tiende rapportage
Jaarverslag 2010	

U kunt deze publicaties downloaden van de website van de Inspectie SZW:
www.inspectieszw.nl.



Fotografie
Saffraan-Fotografie

De Inspectie SZW maakt deel uit van het Ministerie van
Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Inspectie SZW
Postbus 820 | 3500 AV Utrecht
Telefoon: 0800 270 00 00 (gratis)

vijfkeerblauw | 533-612500



Inspectie SZW
Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Informatie-uitwisseling van de SUWI-keten met andere partijen

*Programmarapportage
Informatieprocessen*

Colofon

Programma	Informatieprocessen
Datum	Augustus 2012
Nummer	R12/01
ISSN	1383-8733
ISBN	978-90-5079-253-0

Voorwoord

Goed functionerende informatieprocessen in het SUWI-stelsel kunnen bijdragen aan de maatschappelijke beeldvorming van een geloofwaardige, betrouwbare, veilige en dienstverlenende overheid. Informatie-uitwisseling met andere partijen speelt een rol bij het borgen van de rechtmatigheid van het verstrekken van uitkeringen, maar is ook een randvoorwaarde voor het realiseren van de doelstelling in de sociale zekerheid dat iedereen in de samenleving naar vermogen participeert. Mensen mogen niet afhankelijk worden of blijven van een uitkering.

Cliënten moeten er van op aan kunnen dat de overheid een passend niveau van beveiliging realiseert om misbruik of oneigenlijk gebruik van hun persoonsgegevens te voorkomen. Tegelijkertijd willen we ook niet dat cliënten veelvuldig dezelfde gegevens blijven leveren aan de medewerkers van het loket.

Er is in het algemeen een grote mate van privacybewustzijn bij de uitvoerende organisaties. De privacywetgeving wordt door de uitvoering, al dan niet terecht, als complex ervaren. In de praktijk worden soms directe of indirecte workarounds gebruikt, waarbij de grenzen van de privacywetgeving worden opgerekt en soms ook overschreden. Het is vaak lastig de dienstverlening zo in te richten dat de informatie-uitwisseling voldoet aan privacyeisen en tegelijkertijd recht doet aan een goede dienstverlening aan de cliënt.

Binnen het SUWI-domein is het uitwisselen van informatie geregeld; een bredere regeling zou de uitvoering tegemoet komen.

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

Inhoud

Colofon—2
Voorwoord—3

1 Samenvatting en oordeel—7

1.1 Inleiding—7
1.2 Oordeel—7

2 Inleiding—9

2.1 Context—9
2.2 Vraagstelling—10
2.3 Wettelijk kader—12

3 Kwaliteit van de informatievoorziening—13

3.1 Betrouwbaarheid—13
3.2 Relevantie—14

4 Beveiliging en privacy—15

4.1 Batchgewijze uitwisseling—15
4.2 Uitwisseling op gevalsniveau—16

5 Vermindering van administratieve lasten—17

6 Evaluatie en verbetering—19

7 Reacties SUWI partijen—21

Bijlage 1: Samenvatting van de nota van bevindingen over bestandskoppeling bij fraudebestrijding—25
Bijlage 2: Samenvatting van de nota van bevindingen over informatie-uitwisseling rondom ex-gedetineerden—29
Bijlage 3: Samenvatting van de nota van bevindingen over elektronische verstrekking van gegevens vanuit het SUWI-domein aan organisaties buiten SUWI—33
Bijlage 4: Reacties SUWI-partijen—37

1 Samenvatting en oordeel

1.1 Inleiding

In 2010 heeft de Inspectie Werk en Inkomen (inmiddels Inspectie SZW) een programma opgezet om toe te zien op de ontwikkelingen van informatieprocessen binnen de sociale zekerheid. De speerpunten van het programma zijn het toezicht op de informatiekwaliteit, de bescherming van persoonsgegevens en het verminderen van administratieve lasten, overeenkomstig de doelen die de wetgever op het gebied van informatieprocessen in het domein van werk en inkomen heeft gesteld.

In deze rapportage gaat de inspectie in op de eerdergenoemde drie speerpunten van het programma en besteedt daarnaast aandacht aan het sluiten van de Deming of PDCA (Plan, Do, Check, Act) cirkel door middel van evaluatie en verbetering bij verschillende informatieprocessen. Ten behoeve van deze rapportage heeft de inspectie aan de hand van een aantal specifieke processen onderzocht hoe de gegevensuitwisseling tussen het SUWI-stelsel en partijen buiten de keten van werk en inkomen plaatsvindt.

Als vertrekpunt van deze rapportage hanteert de inspectie de volgende centrale vraag:

In hoeverre voldoet de informatie-uitwisseling tussen het SUWI-domein en andere stelsels aan de kwaliteitseisen, zijn daarbij waarborgen rondom privacy en beveiliging van persoonsgegevens getroffen, levert deze minder administratieve lasten op en is er aandacht voor evaluatie en verbetering?

Voor de beantwoording van deze vraag heeft de inspectie drie onderzoeken uitgevoerd. Ten eerste heeft de inspectie het gebruik van bestandskoppelingen voor fraudebestrijding onderzocht. Het tweede onderzoek heeft betrekking op de informatie-uitwisseling rondom dienstverlening aan ex-gedetineerden met multiproblematiek bij hun begeleiding naar werk of een andere vorm van participatie. Het derde onderzoek is gericht op de elektronische gegevensverstrekking vanuit het SUWI-stelsel aan andere partijen. De inspectie heeft daarbij specifiek gekeken naar gegevens die niet via de GeVS¹ worden verstrekt.

1.2 Oordeel

De bevindingen, conclusies en deeloordelen die aan onderstaand (eind-)oordeel ten grondslag liggen, worden beschreven in de navolgende hoofdstukken.

UWV, SVB en gemeenten wisselen intensief gegevens uit met organisaties buiten het SUWI-domein. Dit gebeurt zowel op batchniveau als op gevalsniveau. De inspectie constateert dat de uitwisseling van gegevens met organisaties buiten het SUWI-domein noodzakelijk is voor zowel handhaving als voor de (overheidsbrede) dienstverlening aan (SUWI-)cliënten.

De inspectie is van oordeel dat de kwaliteit van de informatie die batchgewijs vanuit het SUWI-stelsel met partijen daarbuiten wordt uitgewisseld, voldoende is.

¹ Gezamenlijke elektronische Voorzieningen SUWI. Deze voorzieningen zijn de basis voor het Digitaal Klant Dossier, waarmee UWV, SVB en gemeenten een selectie van elkaars klantgegevens delen.

De kwaliteit van de signalen in de onderzochte casussen voor bestandskoppelingen bij fraudebestrijding is voldoende tot goed.

De inspectie concludeert dat, als het gaat om informatie-uitwisseling op batchniveau, UWV, SVB verstrekkingen goed regelen en dat waarborgen rondom privacy en beveiliging van persoonsgegevens zijn getroffen. De inspectie is van oordeel dat het UWV de controle op de naleving van de afspraken kan verbeteren.

Informatie-uitwisseling op gevalsniveau met partijen buiten het SUWI-domein is niet gestandaardiseerd en gesystematiseerd en sterk afhankelijk van individuele professionals. De inspectie is van oordeel dat daarmee de kwaliteit van de informatie niet is geborgd en dat deze vorm van informatie-uitwisseling een groot risico vormt voor de continuïteit van het werkproces.

Het zodanig inrichten van de informatie-uitwisseling dat deze voldoet aan de Wbp en de Wet SUWI, vereist specifieke deskundigheid op het gebied van wetgeving en het uitvoeringsproces. Voor de uitvoering is het vaak moeilijk om de dienstverlening zo in te richten, dat deze voldoet aan de Wbp en de SUWI-wetgeving, en tegelijkertijd recht doet aan maatwerk en goede dienstverlening aan de cliënt. Er worden vaak, al dan niet terecht, wettelijke belemmeringen ervaren om informatie die nodig is voor goede dienstverlening aan de cliënt, uit te wisselen. Er is een grote mate van privacy bewustzijn, maar er zijn aanwijzingen dat de grenzen van de privacywetgeving soms worden opgerekt of overschreden, om toch die dienstverlening te bieden, die gemeenten nodig achten voor hun cliënten. Door informatie-uitwisseling tussen stelsels mogelijk te maken, kunnen administratieve lasten voor burgers verder worden verminderd.

Gemeenten schieten te kort in het terugkoppelen en evalueren van informatieprocessen. De laatste stappen van de Deming cirkel worden niet doorlopen.

Op het gebied van bestandskoppelingen is de terugkoppeling over de resultaten onvoldoende. Evaluatie en verbetering van het instrument bestandskoppelingen zijn daardoor niet mogelijk. Het is dan moeilijk om de daadwerkelijke effecten van deze vorm van informatie-uitwisseling ten behoeve van handhaving vast te stellen. Ook de informatie-uitwisseling voor dienstverlening aan ex-gedetineerden wordt nauwelijks geëvalueerd. Hierdoor missen gemeenten de mogelijkheid om de informatie-uitwisseling te optimaliseren en eventuele verbeterpunten aan te pakken. Gemeenten kunnen zich op dit vlak verbeteren.

2 Inleiding

De Inspectie heeft in 2010 een programma opgezet om toe te zien op de ontwikkelingen van informatieprocessen binnen de sociale zekerheid. Zij heeft daartoe een aantal speerpunten geformuleerd om haar toezicht op te richten. Deze zijn het toezicht op de informatiekwaliteit, de bescherming van persoonsgegevens en het verminderen van administratieve lasten, overeenkomstig de doelen die de wetgever op het gebied van informatieprocessen in het domein van werk en inkomen heeft gesteld.

De inspectie heeft in eerdere rapportages² van het programma geconstateerd dat er vooruitgang is geboekt op het terrein van samenwerking en eenmalige gegevensuitvraag, hoewel er nog regelmatig reeds bekende gegevens bij cliënten worden uitgevraagd. Daarnaast behoeven de kwaliteit van de gegevens en de aspecten van privacy en beveiliging nog veel aandacht.

Daar waar de focus in de vorige rapportage lag op de uitwisseling van gegevens binnen de keten van werk en inkomen, heeft de inspectie in deze rapportage aan de hand van een aantal specifieke processen onderzocht hoe de gegevensuitwisseling tussen het SUWI-stelsel en partijen buiten de keten van werk en inkomen plaatsvindt. De inspectie gaat in deze rapportage verder in op de eerdergenoemde speerpunten van het programma en besteedt daarnaast aandacht aan het sluiten van Deming of PDCA cirkel door middel van evaluatie en verbetering bij verschillende informatieprocessen.

2.1 Context

Goed functionerende informatieprocessen in het SUWI-stelsel zijn noodzakelijk voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering van de sociale zekerheid. De uitvoeringsorganisaties 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, binnen de uitvoeringsorganisaties zelf gegenereerd of verkregen van partijen van buiten het stelsel van werk en inkomen. De informatie die professionals voor hun werkzaamheden nodig hebben, moet van hoge kwaliteit zijn: betrouwbaar, relevant en tijdig. Informatie die over cliënten bekend is bij UWV, SVB en gemeenten, wordt uitgewisseld met partijen binnen en buiten het SUWI-stelsel. De belangrijkste gronden om informatie tussen de verschillende partijen uit te wisselen, zijn in de wet omschreven. Bij de uitvoering van wet- en regelgeving moet de cliënt ervan op aan kunnen dat de overheid een passend niveau van beveiliging realiseert om misbruik of oneigenlijk gebruik van zijn persoonsgegevens te voorkomen.

Informatie-uitwisseling tussen het SUWI-stelsel en andere partijen speelt een rol bij het borgen van de rechtmatigheid van het verstrekken van uitkeringen. Fraude en onrechtmatig gebruik van uitkeringen ondermijnen de solidariteit en het draagvlak voor sociale voorzieningen. Het koppelen van gegevens uit verschillende domeinen is een hulpmiddel bij het opsporen van fraude en onrechtmatig gebruik. In het handavingsprogramma van SZW wordt echter gesignaleerd dat de kwaliteit en de beschikbaarheid van de brongegevens uit verschillende domeinen de opbrengst van deze koppelingen beperkt.

² 'De burger bediend in 2010', 'De keten volgt klanten, toepassing van klantvolgsystemen in het domein van werk en inkomen' en 'Gegevensuitwisseling WWB/WIJ'.

Een belangrijke doelstelling in de sociale zekerheid is dat iedereen in de samenleving naar vermogen participeert. Mensen mogen niet afhankelijk worden of blijven van een uitkering. Er moet worden voorkomen dat mensen worden afgeschreven en langs de kant staan. Dit geldt ook voor mensen met multiproblematiek. Van multiproblematiek is sprake wanneer een uitkeringsgerechtigde langdurig twee of meer problemen op verschillende leefgebieden ondervindt. Uit eerder onderzoek blijkt dat multiproblematiek vroegtijdig onderkend en aangepakt zou moeten worden, maar dat het schort aan informatie-uitwisseling, onderlinge afspraken en goede registratie en automatisering om dat doel te realiseren. De informatieprocessen tussen het SUWI-stelsel en andere partijen zijn daarbij suboptimaal. Ook hier is winst te behalen.

De budgetten voor de ontwikkeling van digitale dienstverlening staan onder druk door bezuinigingen. De diverse lagen en sectoren waarin de overheid georganiseerd is, maken dat er veel tijd en energie nodig is om als overheid, waar het SUWI-domein deel van uit maakt, gezamenlijk richting te bepalen. Tenslotte illustreren de computerinbraak bij Diginotar en de resultaten van Lektobor, een actie waarbij in oktober 2011 door Webwereld.nl dagelijks een privacylek in een website of overheidsdienst openbaar werd gemaakt, het risico van onvoldoende informatiebeveiliging.

2.2 Vraagstelling

Als vertrekpunt van deze rapportage heeft de inspectie het bovenstaande vertaald in een centrale vraag:

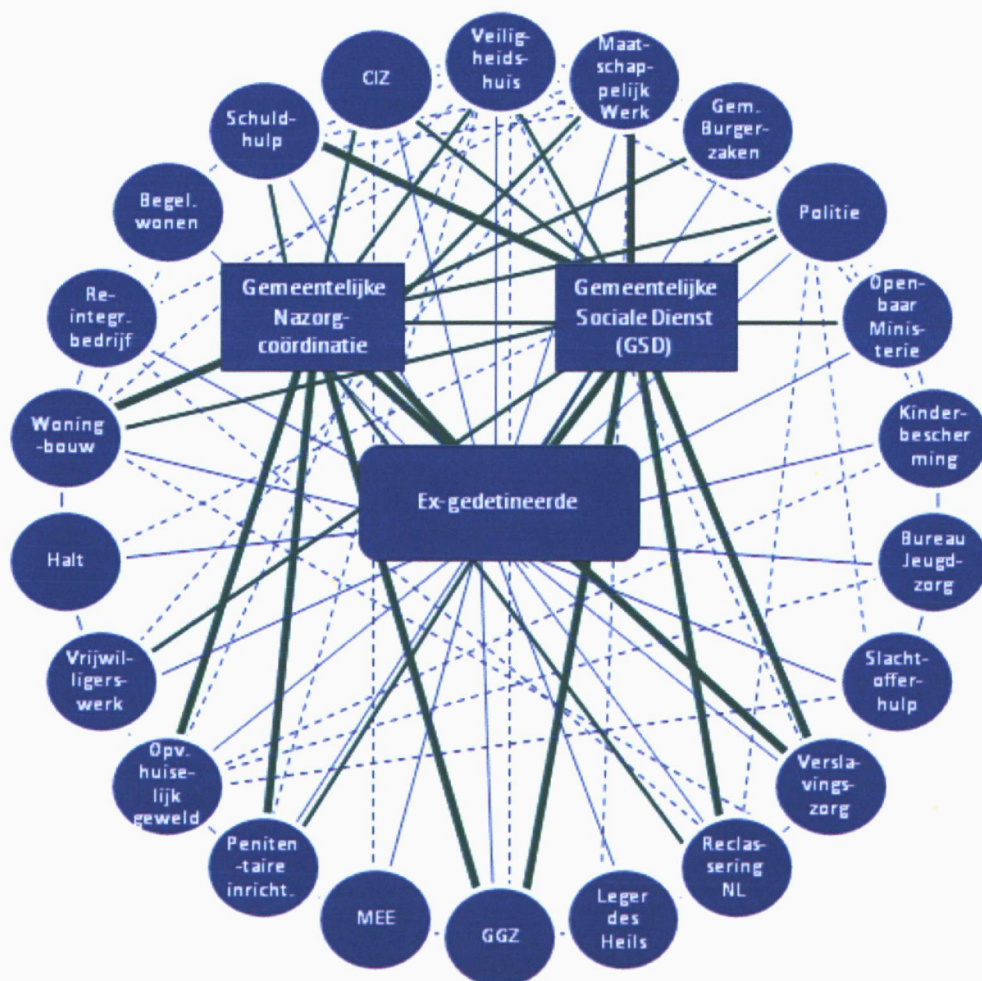
In hoeverre voldoet de informatie-uitwisseling tussen het SUWI-domein en andere stelsels aan de kwaliteitseisen, zijn daarbij waarborgen rondom privacy en beveiliging van persoonsgegevens getroffen, levert deze minder administratieve lasten op en is er aandacht voor evaluatie en verbetering?

Voor de beantwoording van deze vraag heeft de inspectie drie onderzoeken uitgevoerd. Ten eerste heeft de inspectie het gebruik van bestandskoppelingen voor fraudebestrijding onderzocht. Daarbij is nagegaan hoe bestandskoppelingen worden uitgevoerd, wat de kwaliteit is van de signalen die hiermee worden gegenereerd, hoe signalen worden afgehandeld en op welke manier de resultaten van de afhandeling worden teruggekoppeld en de bestandskoppelingen worden geëvalueerd.³

Het tweede onderzoek heeft betrekking op de informatie-uitwisseling rondom dienstverlening aan ex-gedetineerden met multiproblematiek bij hun begeleiding naar werk of een andere vorm van participatie. De inspectie heeft voor de groep ex-gedetineerden met multiproblematiek gekozen, omdat het hele scala aan problemen dat in de totale groep van cliënten met multiproblematiek voorkomt, ook terug te vinden is in deze doelgroep. De inspectie heeft daarbij gekeken naar de manier waarop de informatie-uitwisseling tussen UWV, gemeenten en andere organisaties die betrokken zijn bij de begeleiding van ex-gedetineerden naar werk, verloopt en verder wordt ontwikkeld. Dit is gedaan door inzicht te bieden in welke organisaties betrokken zijn bij de dienstverlening aan ex-gedetineerden, specifiek bij de begeleiding naar werk of een andere vorm van participatie, hoe de informatie-uitwisseling tussen de betrokken organisaties verloopt, welke factoren een rol spelen bij tevredenheid of ontevredenheid over het verlopen van de informatie-uitwisseling, en op

³ Nota van bevindingen bestandskoppelingen bij fraudebestrijding, zie bijlage 1.

welke wijze de organisaties de informatie-uitwisseling proberen te optimaliseren⁴
 Figuur 1 geeft een beeld van de complexiteit van informatiestromen tussen de mogelijk betrokken partijen bij de dienstverlening aan ex-gedetineerden.



Figuur 1

Mogelijk betrokken partijen en informatiestromen daartussen

Het derde onderzoek is gericht op de elektronische gegevensverstrekking vanuit het SUWI-stelsel aan andere partijen. De inspectie heeft specifiek gekeken naar gegevens die niet via de GeVS worden verstrekt.

Daarbij is onderzocht welke soort gegevens elektronisch vanuit het SUWI-domein aan organisaties buiten het SUWI-domein worden verstrekt, welke waarborgen zijn getroffen om te zorgen dat de afnemer zorgvuldig met de gegevens omgaat en wat

⁴ Nota van bevindingen over informatie-uitwisseling rondom ex-gedetineerden met multiproblematiek, zie bijlage 2.

de ervaringen van verstrekkers en afnemers van gegevens vanuit het SUWI-domein met deze elektronische verstrekkingen zijn⁵

Over deze onderzoeken zijn in juni 2012 nota's van bevindingen opgeleverd, waarin onderzoeksopzet, bevindingen en conclusies met betrekking tot deze onderwerpen zijn opgenomen.

2.3 Wettelijk kader

Bij de informatie-uitwisseling op het gebied van werk en inkomen is sprake van een gesloten systeem. Dit houdt in, dat gegevensverstrekking door UWV, SVB, gemeenten, Minister van SZW en Inspectie SZW slechts plaats mag vinden als er een expliciete wettelijke grondslag voor is of als betrokkene voor een specifieke eenmalige gegevensverstrekking toestemming heeft gegeven. Dit gesloten systeem is in hoofdzaak neergelegd in de Wet SUWI, het Besluit SUWI, de Regeling SUWI en de WWB. Voor UWV, SVB en gemeenten geldt het beginsel dat gegevens slechts eenmaal door een uitvoeringsinstantie mogen worden uitgevraagd bij de cliënt (of de werkgever) en vervolgens door de overheidsinstanties binnen de SUWI-keten dienen te worden hergebruikt waar dat mogelijk is. Dit beginsel is door de Wet eenmalige gegevensuitvraag werk en inkomen (WEU) vastgelegd in o.a. de Wet SUWI en de WWB.

UWV, SVB en gemeenten dienen zich daarnaast te houden aan de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). In deze wet is onder andere geregeld dat bij het verstrekken van persoonsgegevens zorgvuldig bekeken dient te worden of deze wel doorgeleverd mogen worden. Er mogen niet meer gegevens verwerkt worden dan strikt noodzakelijk is voor het doel waarvoor men de gegevens nodig heeft (doelbindings- of proportionaliteitsprincipe).

⁵ Nota van bevindingen over elektronische verstrekking van gegevens vanuit het SUWI-domein aan organisaties buiten SUWI, zie bijlage 3.

3 Kwaliteit van de informatievoorziening

UWV, SVB en gemeenten wisselen informatie uit die van hoogwaardig kwaliteit moet zijn. Met hoogwaardige kwaliteit bedoelt de inspectie dat de informatie betrouwbaar, relevant en tijdig is. In deze rapportage ligt de focus op betrouwbaarheid en relevantie. Informatie is betrouwbaar wanneer uitvoerders beschikken over juiste en volledige informatie voor de dienstverlening. Relevante informatie wil zeggen dat alleen die informatie beschikbaar is, die nodig is voor uitvoeringsprocessen. De inspectie maakt een onderscheid tussen batchgewijze gegevensuitwisseling, waarbij gegevens over meerdere cliënten in één keer worden uitgewisseld en informatie-uitwisseling op gevalsniveau, waarbij specifiek over één cliënt informatie wordt uitgewisseld.

De inspectie is van oordeel dat de kwaliteit van de informatie die batchgewijs vanuit het SUWI-domein met partijen daarbuiten wordt uitgewisseld voldoende is. Informatie-uitwisseling die telefonisch, mondeling of via e-mail op gevalsniveau met partijen buiten het SUWI-domein plaatsvindt, is niet gestandaardiseerd en gesystematiseerd en sterk afhankelijk van individuele professionals. De inspectie is van oordeel dat daarmee de kwaliteit van de informatie niet is geborgd en dat deze vorm van informatie-uitwisseling een groot risico vormt voor de continuïteit van het werkproces.

3.1 Betrouwbaarheid

Het onderzoek 'Bestandskoppelingen bij fraudebestrijding' is gericht op de betrouwbaarheid van de koppelingen en validiteit van de gebruikte indicatoren. Een bestandskoppeling is betrouwbaar als de gebruikte gegevensbestanden afkomstig zijn uit actuele administraties, die grotendeels gevuld zijn, correcte gegevens bevatten en zijn voorzien van een gemeenschappelijk gegeven (sleutel) dat bruikbaar is om de koppeling te realiseren. Voor incidenteel uitgevoerde, batchgewijze bestandskoppelingen is de betrouwbaarheid van de brongegevens door opstartproblemen een beperkende factor voor de kwaliteit van de signalen. Bij structureel uitgevoerde bestandskoppelingen worden de meest noodzakelijke gegevens wel verkregen en blijken deze voldoende betrouwbaar voor bestandskoppelingen.

De kwaliteit van de signalen is ook afhankelijk van het gebruik van een valide indicator. Dat wil zeggen dat de indicator een goede voorspeller moet zijn voor de specifieke vorm van fraude of onrechtmatig gebruik, die een bestandskoppeling beoogt vast te stellen. De gebruikte indicatoren gaan uit van beschikbare en voor het doel geschikte cliëntgegevens. De indicatoren zijn specifiek voor de op te sporen vorm van fraude en leggen een plausibele relatie tussen gegevens over de cliënt en onjuiste uitkeringsverstrekking. Daarmee concludeert de inspectie dat de gebruikte indicatoren valide zijn.

Op basis van de afzonderlijke oordelen over de betrouwbaarheid van de bestandskoppeling en de validiteit van de gebruikte indicatoren, komt de inspectie tot het oordeel dat de kwaliteit van de signalen in de onderzochte casussen voldoende tot goed is.

De informatie-uitwisseling ten behoeve van het naar werk begeleiden van ex-gedetineerden en het merendeel van de verstrekkingen vanuit gemeenten aan afnemers buiten het SUWI-domein, vindt op gevalsniveau plaats tussen individuele professionals. Professionals zijn in het algemeen tevreden over de kwaliteit van gegevensuitwisseling, omdat zij de informatie zelf kunnen opvragen en verstrekken en

zij door de korte persoonlijke lijnen snel en direct de beschikking over informatie hebben. De professionals zijn van mening dat zij de informatie in hun persoonlijke contacten ook eenvoudig kunnen controleren op juistheid en volledigheid. De inspectie constateert dat voor gegevensverstrekkingen op gevalsniveau⁶, de informatie-uitwisseling niet is gestandaardiseerd en gesystematiseerd, hoewel professionals in het algemeen tevreden zijn over de kwaliteit van de gegevensuitwisseling. De inspectie ziet dit als een groot risico voor de kwaliteit van de informatie-uitwisseling, de continuïteit van het werkproces en de kwaliteit van informatie.

3.2 Relevantie

De inspectie constateert dat het ontbreken van informatie bij verschillende partijen binnen en buiten het SUWI-domein de dienstverlening soms negatief beïnvloedt. Als gevolg daarvan verloopt de dienstverlening op het gebied van werk en inkomen aan ex-gedetineerden niet optimaal. Het ontbreken van GGZ-informatie (vanwege privacy en beroepsgeheim) wordt door gemeenten als knelpunt ervaren bij de toeleiding naar werk. Daarbij gaat het om het inschatten van de mogelijkheden van een cliënt en het waarborgen van de veiligheid van de eigen medewerker.

In het kader van nazorg aan ex-gedetineerden wordt informatie uit Suwinet-inkijk ook voor andere processen dan werk en inkomen als waardevol ervaren. De informatie uit Suwinet mag op grond van doelbinding echter niet gebruikt worden t.b.v. nazorg. Bij enkele gemeenten werd voorheen op gevalsniveau informatie uit Suwinet verstrekt, maar vanwege toenemend bewustzijn van privacy(-wetgeving) is dit inmiddels stopgezet.

De inspectie constateert dat er, naast de wettelijk verplichte verstrekkingen aan bijvoorbeeld het CBS en de belastingdienst, bij gemeenten op zeer beperkte schaal batchgewijze verstrekkingen aan partijen buiten het SUWI-domein plaatsvinden. Door UWV en SVB vinden veel batchgewijze verstrekkingen aan derden plaats. UWV, SVB en gemeenten verstrekken informatie aan organisaties buiten het SUWI-domein, omdat deze informatie noodzakelijk is voor de dienstverlening van deze organisaties aan hun cliënten.

Zowel bij UWV als SVB is er op één punt in de organisatie zicht op deze verstrekkingen. Alle geïnterviewde afnemers geven aan tevreden te zijn over zowel de kwaliteit van, als de communicatie rondom de gegevensverstrekkingen.

⁶ Verstrekkingen op gevalsniveau zijn gevonden in het onderzoek naar 'informatie-uitwisseling rondom ex-gedetineerden met multiproblematiek', en het merendeel van de verstrekkingen van gemeenten aan afnemers buiten SUWI (bv een afdeling Wmo van een gemeente), zoals gevonden in het onderzoek 'elektronische verstrekking van gegevens vanuit het SUWI-domein aan organisaties buiten SUWI'.

4 Beveiliging en privacy

De inspectie heeft bij de drie onderzoeken, naast de kwaliteit van de informatievoorziening, onderzocht in hoeverre de uitvoeringsorganisaties en gemeenten waarborgen hebben getroffen rondom privacy en beveiliging van persoonsgegevens. Ook hier maakt de inspectie een onderscheid tussen batchgewijze gegevensuitwisseling en uitwisseling op gevalsniveau.

De inspectie komt, op basis van de hieronder beschreven bevindingen en conclusies, tot het oordeel dat UWV, SVB en gemeenten de informatie-uitwisseling op batchniveau goed regelen. Er zijn voldoende waarborgen getroffen voor privacy en beveiliging van persoonsgegevens. De controle op de naleving van afspraken kan door het UWV verbeterd worden.

Het zodanig inrichten van de informatie-uitwisseling dat deze voldoet aan de Wbp en de Wet SUWI, vereist specifieke deskundigheid op het gebied van wetgeving en het uitvoeringsproces. Voor de uitvoering is het vaak moeilijk om de dienstverlening zo in te richten, dat deze voldoet aan de Wbp en SUWI-wetgeving, en tegelijkertijd recht doet aan maatwerk en goede dienstverlening aan de cliënt. Bij de informatie-uitwisseling op gevalsniveau worden vaak, al dan niet terecht, wettelijke belemmeringen ervaren om informatie die nodig is voor goede dienstverlening aan de cliënt, uit te wisselen. Er is een grote mate van privacy bewustzijn, maar er zijn aanwijzingen dat de grenzen van de privacywetgeving soms worden opgerekt of overschreden, om toch die dienstverlening te bieden, die gemeenten nodig achten voor hun cliënten.

4.1 Batchgewijze uitwisseling

Vanuit UWV en SVB vinden veel batchgewijze informatieverstrekkingsaanbiedingen plaats. Al deze verstrekkingen vinden plaats op basis van overeenkomsten of een wettelijke verplichting. UWV geeft aan dat voor elke verstrekking een overeenkomst bestaat waarin o.a. is opgenomen wat de wettelijke grondslag is voor de verstrekking en ook onder welke voorwaarden de afnemer de informatie mag gebruiken. Bij de SVB zijn alle verstrekkingen en de voorwaarden waaronder deze verstrekkingen plaatsvinden centraal geregistreerd en toegankelijk. De SVB toetst of er voor alle verstrekkingen die zij doet een wettelijke grondslag is. Voor de twee verstrekkingen die in het verdiepend onderzoek zijn getoetst, is dit ook door de inspectie vastgesteld.

De inspectie stelt vast dat de verstrekkingen op batchniveau over het algemeen goed zijn geregeld. Er zijn overeenkomsten met afnemers, die worden nageleefd, en de gegevens worden centraal geregistreerd, zodat er een goed zicht is op wat er precies aan wie wordt verstrekt. De batchverstrekkingen gaan altijd elektronisch via een beveiligde omgeving en er liggen veiligheidscertificaten onder, die garanderen dat de informatie over beveiligde verbindingen aan afnemers wordt verstrekt.

De wijze waarop de verstrekkingen periodiek worden beoordeeld, verschilt. UWV verplicht de afnemer tot een jaarlijkse audit op het gebruik van de door UWV geleverde gegevens. Hierbij geeft het UWV echter aan deze audit-rapportages niet standaard jaarlijks op te vragen. De inspectie is van oordeel dat het UWV de controle op de naleving van de afspraken op dit punt kan verbeteren. De SVB beoordeelt het

gebruik van door hen verstrekte gegevens via (minimaal jaarlijkse) gesprekken tussen accountmanagers en afnemers.

4.2 Uitwisseling op gevalsniveau

Uit de onderzoeken die de inspectie heeft uitgevoerd, komt het beeld naar voren dat de informatie-uitwisseling tussen individuele professionals uit verschillende domeinen niet gestandaardiseerd plaatsvindt. De uitwisseling verloopt vooral telefonisch, per mail of in casusoverleg. Dit heeft de voorkeur van professionals, maar de bescherming van persoonsgegevens is hierdoor minder gewaarborgd, omdat deze professionals bij maatwerk niet altijd bekend zijn met wat wel en niet mogelijk is binnen de (privacy-)wetgeving vanwege de complexiteit van de toepassing van deze wetgeving.

Het proces van informele informatie-uitwisseling op gevalsniveau is niet transparant. Het gaat daarbij om informatie-uitwisseling, die in de meeste gevallen niet (standaard) geregistreerd wordt, niet geprotocolleerd is en waarbij er geen enkel zicht is op waarborgen rondom privacy en beveiliging van persoonsgegevens.

5 Vermindering van administratieve lasten

Een ander beleidsdoel m.b.t. het uitwisselen en verstrekken van gegevens, is vermindering van administratieve lasten voor cliënten en organisaties, bijvoorbeeld door het beperken van de gegevens aanvraag bij de cliënt.

De inspectie constateert dat binnen het SUWI-domein een goede toepassing van de WEU kan bijdragen aan de vermindering van administratieve lasten. Het principe is dat gegevens eenmaal uitgevraagd mogen worden en vervolgens worden hergebruikt. Omdat de WEU niet van toepassing is op organisaties buiten het SUWI-domein, wordt de informatie-uitwisseling tussen verschillende stelsels bemoeilijkt. Zo wordt het ontbreken van GGZ-informatie door gemeenten als knelpunt ervaren bij de toeleiding naar werk en wordt informatie die ook voor andere processen dan werk en inkomen als waardevol wordt ervaren⁷, niet gewisseld (zie paragraaf 3.1.2). Hierdoor kan een administratieve lastendruk optreden die volgens de inspectie niet wenselijk is. Dit geldt ook binnen een gemeente: een cliënt die zich bijvoorbeeld voor een WWB uitkering én voor voorzieningen in het kader van de Wmo tot de gemeente wendt, dient zijn gegevens tweemaal aan te leveren.

Door informatie-uitwisseling tussen stelsels mogelijk te maken, kunnen administratieve lasten voor burgers verder worden verminderd.

⁷ Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan informatie uit Suwinet over de arbeidsrelatie, gezinssituatie of autobezit die ook voor de coördinator nazorg of het veiligheidshuis van belang kan zijn.

6 Evaluatie en verbetering

De Deming of PDCA (Plan, Do, Check, Act) cirkel beschrijft vier activiteiten die van toepassing zijn op verbeteringen in organisaties. Deze activiteiten dragen allen bij aan een betere kwaliteit. Het cyclische karakter zorgt ervoor dat de verbetering van de kwaliteit voortdurend onder de aandacht is.



Figuur 2
Deming cirkel

De inspectie is van oordeel dat de afhandeling van signalen en terugkoppeling van de resultaten aan de uitvoerder van de bestandskoppelingen door gemeenten, te kort schieten. De inspectie is van oordeel dat de evaluatie van bestandskoppelingen nodig moet worden verbeterd. De laatste stap in de Deming cirkel ontbreekt, waardoor de cirkel voor de uitvoering van bestandskoppelingen en het verbeteren van kwaliteit en afhandeling van de daarbij gegenereerde signalen niet gesloten is. Naar aanleiding van de casussen die de inspectie in het onderzoek naar bestandskoppelingen bij fraudebestrijding heeft bestudeerd, constateert de inspectie dat een deel van de gemeenten signalen niet of te laat oppakt en/of niet grondig afhandelt. Ook blijkt dat gemeenten zeer verschillend omgaan met de afhandeling van signalen. Mogelijkheden om het gebruik van het instrument bestandskoppeling te verbeteren blijven onbenut, doordat terugkoppeling van daadwerkelijk aangetroffen fraude en onrechtmatig gebruik, beperkt plaatsvindt.

Ook bij informatie-uitwisseling rondom het naar werk begeleiden van ex-gedetineerden ontbreekt structurele evaluatie en is de inspectie van oordeel dat de terugkoppeling en evaluatie tekort schiet. Er wordt vanuit de GSD geen systematische evaluatie en verbetering van de informatie-uitwisseling aangetroffen. De evaluatie is vaak ad hoc en er worden voornamelijk fragmentarische verbeteringen gemeld. Hierdoor missen gemeenten de mogelijkheid om de informatie-uitwisseling te optimaliseren en eventuele verbeterpunten aan te pakken.

7 Reacties SUWI partijen

Algemeen

De inspectie heeft de concept-programmarapportage voor een bestuurlijke reactie voorgelegd aan de SUWI-partijen. Hieronder volgt een samenvatting van de bestuurlijke reacties van SVB, UWV, BKWI, IB, VNG en Divosa, en een nawoord van de inspectie. De schriftelijke reacties van de SUWI-partijen zijn integraal opgenomen in bijlage 4 bij deze programmarapportage. De organisaties hebben eveneens de nota's van bevindingen, waarop deze rapportage is gebaseerd, geverifieerd.

Samenvatting reactie SVB

De SVB geeft in haar reactie aan dat zij, ten behoeve van een klantgerichte, rechtmatige en doelmatige uitvoering, in toenemende mate gebruik maakt van gegevens en informatie die bij andere overheidsorganen beschikbaar zijn. Gegevens worden daarvoor via massale batchprocessen of digitale abonnementensystemen uitgewisseld. De SVB geeft aan met genoeg kennis te hebben genomen van het oordeel dat zij informatie-uitwisseling op batchniveau goed geregeld heeft.

De SVB gaat er van uit dat het oordeel van de inspectie over de informatie-uitwisseling tussen individuele professionals op gevalsniveau, geen betrekking heeft op de SVB. Omdat deze uitkomsten lijken te zijn gestoeld op een onderzoek waarbij de SVB niet betrokken is geweest. Voor de bij hoge uitzondering nodige informatie-uitvraag op gevalsniveau heeft zij procedures die met waarborgen zijn vastgelegd in werkinstructies.

Samenvatting reactie Divosa

Divosa bevestigt in haar reactie dat gemeenten soms te voorzichtig omgaan met privacykwesties, maar dat in een enkel geval nood wet breekt en gemeenten er voor kiezen om een goede dienstverlening voorop te plaatsen. Medewerkers van sociale diensten moeten dagelijks laveren tussen belangen die soms ook strijdig kunnen zijn en komen daarbij dilemma's tegen. Het doet Divosa goed om te lezen dat er een grote mate van privacybewustzijn is. Daarbij geeft zij aan dat voortschrijdende ontwikkelingen op ICT-gebied dat proces kunnen ondersteunen.

In reactie op de constatering van de inspectie dat gemeenten nog stappen kunnen zetten als het gaat om het evalueren van informatieprocessen, geeft Divosa aan dat, wanneer het gaat om het evalueren van bestandskoppelingen, de verantwoordelijkheid bij de leverancier van de dienstverlening zou moeten liggen.

Samenvatting reactie Inlichtingenbureau

Het Inlichtingenbureau stelt in zijn reactie dat (een groot deel) van de batchgewijze informatieverstrekking van gemeenten voor de uitvoering van hun SUWI-taken aan andere partijen, door het IB wordt verzorgd. Het IB gaat er van uit dat de conclusie dat de batchgewijze uitwisseling goed is geregeld en dat adequate privacywaarborgen zijn getroffen, ook voor de dienstverlening van het IB aan gemeenten geldt. Het IB heeft met tevredenheid kennis genomen van de conclusie dat gemeenten batchuitwisselingen goed regelen en hiervoor maatregelen rondom privacy en beveiliging hebben getroffen. Het IB geeft aan dat er in de communicatie met gemeenten veel aandacht aan privacy en beveiliging wordt besteed. Ook deelt het IB de conclusie dat gemeenten nog beter invulling kunnen geven aan het terugkoppelen en evalueren van informatieprocessen. Deze conclusie kan wor-

den verbreed: alle bij de uitvoering van de SUWI-wetgeving betrokken organisaties kunnen hun voordeel doen met het toepassen van kwaliteitsverbetering aan de hand van de PDCA-cirkel.

Samenvatting reactie VNG

Het valt de VNG op dat de inspectie wel een aantal conclusies trekt, maar op basis daarvan slechts een beperkt aantal adviezen formuleert.

VNG hecht een groot belang aan zorgvuldig gebruik van gegevens, maar benadrukt daarbij tegelijk de handelingsvrijheid van de gemeentelijke behandelaars. Vanuit zijn professionele integriteit moet de behandelaar voldoende ruimte hebben om effectief zijn werk te doen.

De beperking van de werking van de WEU tot het SUWI domein belemmert soms een effectieve en efficiënte dienstverlening. De VNG steunt de conclusie dat informatie-uitwisseling tussen stelsels mogelijk moet zijn, zonder dat gemeenten in elk nieuw geval toestemming aan de klant moeten vragen. Zij ziet een oplossing in een systeem waarin de burger zelf kan bepalen met wie gegevens uitgewisseld mag worden, dit verhoogt tevens de transparantie voor de cliënt.

De VNG onderschrijft de constatering dat het instrument 'informatie-uitwisseling' nauwelijks wordt geëvalueerd, maar constateert ook dat in veel gemeenten de capaciteit hiervoor ontbreekt en dat hiervoor meer middelen moeten worden vrijgemaakt.

Samenvatting reactie UWV en BKWI

Het UWV is verheugd over het oordeel van de inspectie over de kwaliteit van informatie die batchgewijs wordt uitgewisseld met partijen buiten het SUWI-stelsel, over de kwaliteit van informatie in de onderzochte casussen in het kader van bestandskoppelingen bij fraudebestrijding en over de waarborgen die rondom privacy en beveiliging van de batchgewijze uitwisseling van persoonsgegevens zijn getroffen. Het UWV geeft aan de controle op naleving van de afspraken met betrekking tot deze uitwisseling te verbeteren.

BKWI geeft aan de gesignaleerde risico's ten aanzien van informatie-uitwisseling op gevalsniveau te herkennen. BKWI meldt dat Suwinet een goede mogelijkheid biedt, daar waar standaardisatie van berichten via digitale weg mogelijk is, informatie op gevalsniveau uit te wisselen.

Tenslotte wordt door BKWI en UWV aangegeven dat verzoeken tot informatie-uitwisseling tot wachtlijsten leiden omdat een wettelijke grondslag om informatie-uitwisseling ontbreekt.

Nawoord Inspectie SZW

De inspectie constateert dat de verschillende SUWI partijen zich kunnen vinden in de rapportage gepresenteerde conclusies en oordelen. Het spanningsveld tussen bescherming van de persoonlijke levenssfeer en goede dienstverlening wordt, met name in het gemeentelijke domein, herkend.

Divosa stelt dat de verantwoordelijkheid voor het evalueren van bestandskoppelingen bij de leveranciers van die dienstverlening moet liggen. De inspectie deelt deze visie van Divosa niet en stelt dat de partij die opdracht geeft tot bestandskoppelingen ook verantwoordelijk is voor de terugkoppeling van resultaten en evaluatie van het gebruik ervan. De opdrachtgever is verantwoordelijk voor rechtmatige uitvoering van de wet en daar valt ook het gebruik van bestandskoppelingen onder.

De SVB gaat er terecht van uit dat het oordeel van de inspectie over de informatie-uitwisseling tussen individuele professionals op gevalsniveau geen betrekking heeft op de SVB.

Uit de reactie van het Inlichtingenbureau lijkt het alsof de inspectie onderzoek heeft gedaan naar alle batchverstrekkingen door gemeenten. De inspectie heeft echter alleen onderzoek gedaan naar batchverstrekkingen buiten het GeVs. Deze zijn bij gemeenten nauwelijks aangetroffen. Daarom doet de inspectie geen uitspraak over de waarborgen die gemeenten treffen omtrent batchverstrekkingen. Om verwarring op dit punt te voorkomen, is in het oordeel de verwijzing naar de gemeente verwijderd.

De inspectie constateert dat de verschillende SUWI partijen ook van mening zijn dat er veel belang gehecht moet worden aan het terugkoppelen en evalueren van informatieprocessen. Dit kan bijdragen aan een verbetering van dergelijke processen maar ook van de dienstverlening aan cliënten.

De inspectie stelt met tevredenheid vast dat de verschillende betrokken partijen ook het belang onderschrijven om buiten SUWI eenmalige gegevensuitvraag binnen gemeenten wettelijk te regelen.

Bijlage 1:

Samenvatting van de nota van bevindingen over bestandskoppeling bij fraudebestrijding

Deze nota beschrijft de bevindingen van een onderzoek naar de koppeling van uitkeringsbestanden met bestanden van buiten de keten van werk en inkomen bij het tegengaan van fraude en onrechtmatig gebruik van uitkeringen.

Doel- en vraagstelling

Met het onderzoek beoogt de inspectie een bijdrage te leveren aan een effectief gebruik van bestandskoppelingen voor de bestrijding van fraude en onrechtmatig gebruik van uitkeringen. De vraag die met het onderzoek beantwoordt wordt luidt:

Hoe worden bestandskoppelingen in de praktijk uitgevoerd?

Context

Fraude en onrechtmatig gebruik ondermijnen de solidariteit en het draagvlak voor sociale voorzieningen.⁸ Naast aandacht voor sanctionering is volgens het kabinet een hoge pakkans nodig. Het uitwisselen en koppelen van gegevens is daarbij een belangrijk instrument. Het is daarom cruciaal dat de mogelijkheden van bestandskoppeling goed worden benut⁹.

Conceptueel model en reikwijdte van het onderzoek.

Het begrip 'bestandskoppelingen' is in dit onderzoek gedefinieerd als het gehele proces van het koppelen van bestanden waarmee fraudesignalen worden gegeneerd, de afhandeling van signalen, de terugkoppeling van de resultaten van die signalen en de evaluatie van de gebruikte koppeling.

De elementen van de bestandskoppeling die onderzocht zijn, zijn de kwaliteit van de (fraude) signalen, de afhandeling van het signaal, de terugkoppelingen van het resultaat van de afhandeling en de evaluatie van bestandskoppeling.

Het onderzoek richt zich op koppelingen van uitkeringsbestanden met bestanden met relevante gegevens die buiten het SUWI-domein over de klant bekend zijn. Gegevenskoppelingen op gevalsniveau zoals gemaakt met Suwinet-inkijk zijn buiten beschouwing gelaten.

Toetsingskader

Het onderzoek toetst de uitvoering van bestandskoppelingen aan normen voor de kwaliteit van de signalen, de kwaliteit van de afhandeling van de signalen en wijze van terugkoppeling en evaluatie van het gebruik en afhandeling van de signalen.

Onderzoeksmethodiek

De onderzoeksvraag wordt beantwoord aan de hand van een QuickScan, beschrijvingen van een viertal casusbeschrijvingen en een expertsessie.

Door middel van de QuickScan is een inventarisatie gemaakt van bestandskoppelingen die de afgelopen jaren zijn uitgevoerd. De bestandskoppelingen die in de inventarisatie zijn opgenomen verschillen in mate van complexiteit (er zijn enkelvoudige en meervoudige koppelingen), de frequentie van uitvoering (structureel of incidenteel/projectmatig) en het doel (beperkt tot bestrijding van uitkeringsfraude of breder zoals het bevorderen van veiligheid). Op basis van deze kenmerken onderscheidt de inspectie drie categorieën bestandskoppelingen: structurele controles,

⁸ Regeerakkoord VVD-CDA, 5 november 2010.

⁹ SZW verzamelbrief special fraudebestrijding 13 maart 2012.

projectmatige themacontroles en meervoudige bestandskoppelingen ten behoeve van interventieteams. In de inventarisatie zijn daarnaast risicotools opgenomen. Deze zijn geen onderwerp van onderzoek maar hebben veel raakvlakken met bestandskoppelingen.

Voor de beschrijving van de casussen is het proces van bestandskoppeling meer in detail onderzocht:

Dit zijn:

- Waterproef (themacontrole samenlevingsfraude)
- Kadastercheck (themacontrole vermogensfraude)
- WGA project Middengebied Vlissingen (interventieteamproject)
- IB-signalen voor controle op inkomsten uit dienstverband (structurele controle)

Voor de beschrijving van de casussen is gebruik gemaakt van een combinatie van deskresearch, documentanalyse van bijvoorbeeld evaluatierapporten van uitgevoerde projecten, resultaten van eerder inspectieonderzoek en uitvraag bij contactpersonen in de uitvoering.

Bevindingen

Het project Waterproef had tot doel adresfraude op te sporen door het waterverbruik te koppelen aan door WWB-cliënten opgegeven adressen. De uitvoerders die faciliteerden bij het realiseren van de fysieke koppeling (SIOD –inmiddels inspectie SZW- en IB) hadden diverse problemen om te komen tot een bestand met waterverbruik die koppelbaar was met het uitkeringsbestand. De koppeling is wel tot stand gekomen. Van 88 procent van de gegenereerde signalen is het resultaat van de afhandeling aan de projectleiding bij het Regionaal Coördinatiepunt Fraudebestrijding (RCF) teruggekoppeld. Van de teruggekoppelde signalen heeft 10 procent geleid tot detectie van fraude.

Het project Kadastercheck had tot doel vermogensfraude op te sporen door gegevens over bezit van en inkomsten uit vastgoed te koppelen aan uitkeringsbestanden. Aanvankelijk was het lastig om de koppeling te realiseren om dat de bestanden verschillende identificatienummers gebruikten. Na conversie van het kadasterbestand is de koppeling wel gerealiseerd.

Bij 3 procent van het uitkeringsbestand werd samenloop met bezit van onroerend goed aangetroffen. De betreffende gevallen zijn ter afhandeling uitgezet bij de deelnemende gemeenten. Door beperkte terugkoppeling (dit betrof 1 op de 20 personen met samenloop) heeft de inspectie een onvolledig beeld gekregen over de behaalde resultaten. Van de teruggekoppelde personen was bij 65 procent sprake van fraude. De inspectie heeft geen aanwijzingen dat dit percentage representatief is voor de totale in het project gevonden samenloop.

In een kleinschaliger pilot die aan Kadastercheck vooraf ging werd bij 4 procent van het uitkeringsbestand samenloop met bezit van onroerend goed aangetroffen. In de pilot werd over alle personen met samenloop teruggekoppeld. Bij 25 procent was sprake van fraude.

Het project Middengebied Vlissingen had tot doel diverse vormen van ongewenst gedrag, waaronder uitkeringsfraude, op te sporen en terug te dringen. Bij dit project werd gebruik gemaakt van een meervoudige bestandskoppeling waarmee naast uitkeringsfraude verschillende andere soorten fraude en overlast konden worden opgespoord. In eerste instantie trad stagnatie in de bestandskoppeling op doordat gegevens van een verkeerd postcodegebied voor koppeling werden geleverd. Deze koppeling leverde, na actualisatie door het projectteam adressen van 193 WWB-cliënten die in aanmerking kwamen voor nader onderzoek.

Hierbij waren 35 personen met een indicatie van mogelijke uitkeringsfraude, 117 personen met gemengde indicatie (fraude en zorg) en 31 personen met een indicatie van een zorg-/hulpvraag. Onderzoek van deze signalen heeft geleid tot 16 beëindigingen van de uitkering en 9 aanpassingen in de gemeentelijke toeslag.

De signalen van het inlichtingenbureau over samenloop van uitkeringen met inkomsten uit dienstverband hebben tot doel inkomensfraude op te sporen. De gekoppelde gegevens zijn over het algemeen juist en volledig. Vanwege de wettelijke termijn die gelden voor de registratie wordt de tijdigheid van de signalen door gemeenten soms als een knelpunt ervaren. In 2011 heeft het IB 180.000 signalen gegenereerd over samenloop met dienstverbanden. Daarbij heeft 5 tot 10 procent van de signalen betrekking op inkomsten waarvan gemeenten niet op de hoogte zijn en waar mogelijk sprake is van fraude.

Het is niet bekend welk percentage van deze signalen daadwerkelijk leiden tot vaststelling van fraude en onrechtmatig gebruik omdat er geen sprake is van structurele terugkoppeling van resultaten van onderzoek door gemeenten naar aanleiding van de betreffende samenloopsignalen. In interviews vraagt het IB wel aan gemeenten welke signalen zij zouden moeten leveren om hun dienstverlening te verbeteren.

Conclusies

De conclusies van dit onderzoek luiden dat bij alle onderzochte cases de bestandskoppeling zodanig gebruikt is dat deze in meerdere of mindere mate heeft geleid tot het vaststellen van fraude of onrechtmatig gebruik. De kwaliteit van de signalen is daarvoor voldoende. In de cases pakken een deel van de gemeenten de signalen niet of te laat op en/of handelen ze niet grondig af. Mogelijkheden om het gebruik van het instrument bestandskoppeling door RCF's en gemeenten te verbeteren bleven onbenut, door de beperkte terugkoppeling van daadwerkelijk aangetroffen fraude en onrechtmatig gebruik. De inspectie kan zonder specifiek vervolgonderzoek geen goed zicht krijgen op wat de bestandskoppelingen opleveren aan feitelijke gevallen van fraude en onrechtmatig gebruik.

Bijlage 2:

Samenvatting van de nota van bevindingen over informatie-uitwisseling rondom ex-gedetineerden

Deze nota beschrijft de bevindingen van een onderzoek naar informatie-uitwisseling ten behoeve van dienstverlening aan ex-gedetineerden met meervoudige problematiek. Dit onderzoek vormt samen met twee andere onderzoeken de basis voor de rapportage 'Informatie-uitwisseling van het SUWI-stelsel met aanpalende stelsels'.

Probleemanalyse

Een speerpunt van het beleid op het gebied van werk en inkomen is dat iedereen naar vermogen participeert in de samenleving. Mensen mogen niet afhankelijk worden of blijven van een uitkering en voorkomen moet worden dat mensen worden afgeschreven en langs de kant staan.¹⁰ Bij ongeveer de helft van de uitkeringsgerechtigden is sprake van meerdere problemen (multiproblematiek).¹¹ De dienstverlening aan deze groep uitkeringsgerechtigden is vaak maatwerk. Een voorwaarde voor de samenwerking of doorverwijzing is het op gang komen en in stand houden van informatie-uitwisseling tussen de betrokken partijen, zodat zij op de hoogte zijn van wat er bij andere partijen speelt omtrent de dienstverlening aan de cliënt, en dienstverlening (indien mogelijk) op elkaar kunnen afstemmen.

Er is al veel geregeld met betrekking tot informatie-uitwisseling binnen de SUWI-keten (Wet eenmalige gegevensuitvraag, Digitaal Klantdossier -DKD-, GeVS e.d.). Cliënten met multiproblematiek hebben echter ook met organisaties buiten de keten van werk en inkomen te maken. Hierdoor moeten cliënten met multiproblematiek dezelfde gegevens vaak meerdere keren bij verschillende organisaties aanleveren, waardoor zij hoge administratieve lasten kunnen ervaren.¹² Uit verschillende onderzoeken blijkt dat er knelpunten bestaan in de informatie-uitwisseling tussen professionals die betrokken zijn bij de hulp- en dienstverlening aan uitkeringsgerechtigden met multiproblematiek.¹³ Gesignaleerd wordt dat de informatie-uitwisseling tussen partijen voor deze categorie uitkeringsgerechtigden niet optimaal is.

Binnen de totale populatie uitkeringsgerechtigden met multiproblematiek zijn verschillende subgroepen te onderscheiden¹⁴. Om gericht onderzoek te kunnen doen naar de informatie-uitwisseling voor het begeleiden naar werk van cliënten met multiproblematiek is door de inspectie een keuze gemaakt voor een afgebakende groep personen. De inspectie heeft voor de groep ex-gedetineerden met multiproblematiek gekozen, omdat het hele scala aan problemen dat in de totale groep van cliënten met multiproblematiek voorkomt, ook terug te vinden is in deze doelgroep. Daarmee is de complexiteit van de informatie-uitwisseling tussen partijen die op verschillende probleemgebieden werkzaam zijn ten behoeve van deze doelgroep, zichtbaar te maken.

De meest voorkomende problemen bij ex-gedetineerden die een beroep doen op een uitkering zijn: laag opleidingsniveau, financiële problemen, huisvesting, (alco-

¹⁰ Kamerstukken II, 2010-11, 32 417, nr. 15: Vrijheid en verantwoordelijkheid: Regeerakkoord VVD-CDA.

¹¹ Multiproblematiek bij cliënten: verslag van een verkenning in relatie tot (arbeids-)participatie – Astri/Meccano, 2010.

¹² Meervoudige hulpvraag zorg en inkomen: De cliënt aan het woord – Zenc, 2010 en Samenloop van regelingen: Een onderzoek naar de samenloop van een aantal regelingen in zorg en sociale zekerheid – SCP, 2007.

¹³ Onder andere: Rotonde van Hamed (Nicis, 2008) en Multiproblematiek bij cliënten (Astri Meccano, 2010) en Maatwerk bij meervoudigheid (IWI, 2010).

¹⁴ Het Astri Meccano onderzoek onderscheidt er 5: laag opgeleiden, jongeren, licht verstandelijk gehandicapten, ex-gedetineerden en zieke vangnetters/WWB'ers met een arbeidsbeperking.

hol)verslaving, geen (legaal) inkomen en geen of een kort arbeidsverleden.¹⁵ De problematiek van ex-gedetineerden is complex en de oorzaak ervan ligt vaak al voor de detentieperiode.¹⁶

Jaarlijks keren ruim 30.000 ex-gedetineerden terug in de maatschappij. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de opvang van en de nazorg voor deze burgers. De Gemeentelijke Sociale Dienst (GSD)¹⁷ verstrekt rechthebbende burgers een WWB-uitkering en begeleidt hen naar werk, sociale activering of een andere vorm van participatie. De gemeente heeft daarnaast ook andere taken, zoals de maatschappelijke opvang, schuldhulpverlening, welzijn, wonen etc. De afdelingen van de gemeente die deze taken uitvoeren, kunnen elk apart of gezamenlijk betrokken zijn bij de hulp- en dienstverlening aan ex-gedetineerden. Informatie-uitwisseling tussen de GSD en deze afdelingen wordt bekeken vanuit het perspectief van het proces dat tot doel heeft de ex-gedetineerde te begeleiden naar werk. In de uitvoeringspraktijk lopen de processen van nazorg en re-integratie naar werk soms in elkaar over en kan er sprake zijn van overlap.

Van veel ex-gedetineerden wordt betwijfeld of zij voldoende geëquipeerd zijn om te kunnen functioneren in een baan en als zij aan het werk gaan, of ze die baan ook op langere termijn kunnen behouden. Uit onderzoek blijkt dat werkloosheid een belangrijke voorspeller is voor terugval in delictgedrag.¹⁸ Daarom is het belangrijk dat de maatschappelijke voorzieningen goed aansluiten op detentie en is informatie-uitwisseling tussen penitentiaire inrichtingen, gemeenten, UWV en maatschappelijke partners in de dienstverlening aan ex-gedetineerden, waaronder zorgvoorzieningen, van groot belang. Alleen daardoor kan tijdig worden beoordeeld op welke velden zich problemen voordoen, en kunnen betrokken partijen de cliënten gericht doorverwijzen of een samenwerking opstarten.¹⁹ Informatie-uitwisseling is een cruciaal onderdeel van de samenwerking tussen partijen.

Doelstelling

Met het onderzoek levert de inspectie een bijdrage aan het verbeteren van de dienstverlening aan ex-gedetineerden en mogelijk andere cliënten met multiproblematiek. Dit doet de inspectie door inzicht te bieden in de manier waarop de informatie-uitwisseling tussen organisaties die betrokken zijn bij de begeleiding van ex-gedetineerden naar werk, verloopt en verder wordt ontwikkeld.

Vraagstelling

De hoofdvraag die met dit onderzoek beantwoord wordt, luidt:

Hoe laten SUWI- partijen en andere organisaties bij de dienstverlening aan ex-gedetineerden met multiproblematiek hun informatie-uitwisseling voor de begeleiding naar werk of naar een andere wijze van participatie verlopen en optimaliseren zij deze?

Deelvragen

- 1 Welke organisaties zijn betrokken bij de dienstverlening aan ex-gedetineerden, specifiek bij de begeleiding naar werk of andere vorm van participatie?
- 2 Hoe verloopt de informatie-uitwisseling tussen de betrokken organisaties?

¹⁵ Multiproblematiek bij cliënten: verslag van een verkenning in relatie tot (arbeids-)participatie – Astri/Meccano, 2010.

¹⁶ De monitor nazorg ex-gedetineerden: Ontwikkeling en eerste resultaten - Weijters en More (WODC), 2010.

¹⁷ Het onderdeel van de gemeentelijke organisatie dat de WWB uitvoert, wordt in gemeenten verschillend benoemd; dit kan de Gemeentelijke Sociale Dienst (GSD), de afdeling Sociale Zaken of afdeling Werk en Inkomen betreffen. In deze nota is gekozen voor de uniforme term 'GSD'.

¹⁸ Handleiding RISC (Recidive Inschattings Schalen). De RISC is een diagnostisch instrument van de drie reclasseringsinstellingen (Reclassering Nederland, Verslavingsreclassering, Leger des Heils).

¹⁹ Samenwerkingsmodel nazorg volwassenen ex-gedetineerde burgers: Actualisatie 2011 – VNG en DJI.

- 3 Welke factoren spelen een rol in het al dan niet naar tevredenheid verlopen van de informatie-uitwisseling?
- 4 Op welke wijze proberen de organisaties de informatie-uitwisseling te optimaliseren?

Toetsingskader

Het toetsingskader is gebruikt om gestructureerd de situatie te beschrijven op het gebied van informatie-uitwisseling rondom ex-gedetineerden in de geselecteerde cases, en om te toetsen in hoeverre de informatie-uitwisseling hieraan voldoet. Het kader is afgeleid uit het "samenwerkingsmodel nazorg" van VNG en Justitie en het Integraal Toezichtkader Jeugdzaken. Daarnaast zijn normen ontleend aan de Wet bescherming persoonsgegevens (WBP), waarin de algemene kaders van privacy-recht zijn neergelegd. De normen hebben betrekking op informatiebehoefte, -vraag, -aanbod, -levering en evaluatie en verbetering.

Methodiek

In de verkennende fase van het onderzoek heeft de inspectie zich door deskresearch en gesprekken met belangrijke (landelijke) stakeholders en gemeenten een beeld gevormd van de (uitvoerings-) praktijk en belangrijke ontwikkelingen daarin. vervolgens is er een interviewvragenlijst opgesteld die is getest in een pilot. Het daadwerkelijke onderzoek is uitgevoerd bij vier gemeenten, waarbij documenten zijn bestudeerd en interviews zijn gehouden met onder andere de coördinator nazorg, klantmanager werk en inkomen en het hoofd van de GSD. De voorlopige bevindingen en conclusies zijn getoetst in een expertsessie.

Bevindingen en conclusies

De coördinatie van de nazorg aan (ex-)gedetineerden op het moment dat zij de penitentiaire inrichting verlaten, is een gemeentelijke verantwoordelijkheid. Bij de onderzochte gemeenten is bij ieder de begeleiding van ex-gedetineerden naar werk anders belegd; soms bij de gemeente zelf, in andere gevallen is het uitbesteed aan een niet-gemeentelijke organisatie. Binnen de doelgroep ex-gedetineerden met multiproblematiek bestaan subgroepen waarvoor de mate van dienstverlening varieert van helemaal niets tot veel.

Een van de onderdelen van nazorg is het regelen van een inkomen (uit werk of uitkering). De GSD verstrekt rechthebbende burgers een WWB-uitkering en begeleidt hen naar werk, sociale activering of een andere vorm van participatie. De taak van het begeleiden naar werk van ex-gedetineerden kan volledig belegd zijn bij de GSD, maar kan ook volledig geïntegreerd zijn in dienstverlening in het kader van nazorg. Experts geven aan dat het beleggen van de coördinatie op één specifiek punt een succesfactor is voor de dienstverlening en de informatie-uitwisseling.

Ex-gedetineerden zijn de afgelopen jaren door het nazorgmodel goed in beeld gekomen en er zijn (samenwerkings-)structuren met bijbehorende informatie-uitwisseling opgezet om de multiproblematiek bij deze groep aan te pakken. Dit gebeurt vanuit het oogpunt van openbare orde en veiligheid. Gemeenten ondervinden bij de uitvoering van de taak van werk en inkomen ten aanzien van ex-gedetineerden ook voordeel van de resultaten van de nazorg. In de expertsessie is geopperd dat het opzetten van een samenwerkingsstructuur en instrumenten als het samenwerkingsmodel breder kunnen worden ingezet ten behoeve van andere afgebakende doelgroepen.

Belangrijke instanties waarmee ten behoeve van het proces van begeleiden naar werk/participatie informatie wordt uitgewisseld, zijn: de GGZ, de verslavingszorg, maatschappelijk werk/maatschappelijke opvang, reclassering en schuldhulpverlening. Daarnaast zijn nog veel andere organisaties genoemd, waarmee gemeenten informatie uitwisselen in het kader van begeleiding naar werk/participatie.

Bij de onderzochte gemeenten is er geen standaardisatie in de informatie-uitwisseling t.b.v. de taak van het naar werk begeleiden van ex-gedetineerden. Behoeft, vraag, aanbod en levering van informatie worden per organisatie of cliënt anders ingericht. De vier onderdelen van informatie-uitwisseling worden impliciet aangetroffen, maar zijn niet expliciet onderscheiden. Met name persoonlijke uitwisseling per mail, telefoon of in casusoverleg is erg belangrijk. Daar waar geautomatiseerde systemen zijn aangetroffen, zijn die vooral gericht op openbare orde en veiligheid en niet op de taak van werk en inkomen. De professionals geven aan dat ze door persoonlijke relaties in het netwerk de informatie krijgen die nodig is, en zijn in het algemeen tevreden over de informatie-uitwisseling. De persoonlijke contacten zijn vaak bepalend voor het verkrijgen van informatie. In combinatie met het feit dat de informatie-uitwisseling nauwelijks geautomatiseerd is, is er een risico dat bij het wegvallen van individuen de informatie-uitwisseling stagneert.

In het oog springende punten m.b.t. informatie-uitwisseling, die uit het onderzoek naar voren komen, zijn:

- De informatie-uitwisseling is niet gesystematiseerd en gestandaardiseerd.
- De betrokken instanties en hun medewerkers zijn zich bij het delen van informatie bewust van privacy(-wetgeving) en proberen daar zo goed mogelijk mee om te gaan. Maar er bestaat een spanningsveld tussen privacybescherming en goed hulpverlenerschap.
Het ontbreken van GGZ-informatie (vanwege privacy en beroepsgeheim) wordt als knelpunt ervaren bij de begeleiding naar werk. Daarbij gaat het om het inschatten van wat de mogelijkheden van een cliënt zijn en het waarborgen van de veiligheid van de medewerker. Het gebruik van een toestemmingsverklaring voor uitwisseling stuit vaak op praktische bezwaren, waardoor deze verklaringen weinig tot niet gebruikt worden. In praktijk worden soms directe of indirecte workarounds gebruikt, de grenzen van de privacywetgeving worden daarbij opgerekt en ook overschreden.
- Informatie uit Suwinet-inkijk wordt als waardevol voor een goed lopend proces van nazorg ervaren, maar mag in beginsel op grond van de WWB niet gewisseld worden t.b.v. nazorg. Bij enkele gemeenten werd voorheen op gevalsniveau informatie uit Suwinet voor andere doelen dan werk en inkomen verstrekt, maar dat is inmiddels stopgezet. Door de experts is dit ook als een belangrijke belemmering erkend: in de publieke dienstverlening is een kanteling gaande waarbij de cliënt centraal staat en waarop organisatie, werkwijze, systemen en regelgeving (zouden moeten) worden aangepast; toegang tot Suwinet voor de MMD'er en de coördinator nazorg is daarvan een voorbeeld.
- Door verminderde aanwezigheid op werkpleinen en dienstverlening van UWV WERKbedrijf, wordt UWV WERKbedrijf door de bezochte gemeenten niet meer gezien als vanzelfsprekende partner in de dienstverlening aan ex-gedetineerden en ontbreekt informatie over een eventuele uitkering van het UWV.

In de onderzochte gemeenten wordt de dienstverlening aan ex-gedetineerden en bijbehorende informatie-uitwisseling verbeterd of vanwege bezuinigingen aangepast. De informatie-uitwisseling is daarbij meestal geen expliciet voorwerp van evaluatie en verbetering. Daar waar convenanten zijn (voornamelijk ten behoeve van veiligheids- of nazorgoverleggen), wordt structureel geëvalueerd.

In de cases is vanuit de GSD geen systematische evaluatie en verbetering van de informatie-uitwisseling aangetroffen. De evaluatie is vaak ad hoc en er worden voornamelijk fragmentarische verbeteringen gemeld.

Bijlage 3:

Samenvatting nota van bevindingen over elektronische verstrekking van gegevens vanuit het SUWI-domein aan organisaties buiten SUWI

Deze nota beschrijft de bevindingen van een onderzoek naar de elektronische verstrekking van gegevens vanuit het SUWI-domein aan organisaties buiten SUWI.

Probleemanalyse

Om de privacy van cliënten binnen de sociale zekerheid zo goed mogelijk te waarborgen, heeft de wetgever een zogenoemd gesloten verstrekkingenregime gecreëerd. Dit betekent dat gegevens op grond van de Wet SUWI en de Wbp tussen organisaties binnen het SUWI-stelsel mogen worden uitgewisseld. Maar gegevens van cliënten mogen in beginsel alleen aan organisaties buiten SUWI worden verstrekt als daar een uitdrukkelijke wettelijke grondslag of verplichting voor bestaat of als de cliënt daar toestemming voor heeft gegeven.

Gegevensverstrekkingen vanuit het SUWI-domein aan partijen buiten dit domein zijn op te delen in de volgende categorieën.

- Verstrekking op gevalsniveau via de GeVS;
- Batchverstrekkingen buiten de GeVS om;
- Overige verstrekkingen op gevalsniveau; dit zijn uitwisselingen tussen professionals onderling, zowel geautomatiseerd als niet-geautomatiseerd, die mogelijk niet altijd geprotocoliseerd zijn. Inventarisatie kan daarom niet centraal plaatsvinden. Deze laatste vorm van gegevensverstrekking is geen object van onderzoek.

Vraagstelling

De vraag die met dit het onderzoek wordt beantwoord, luidt: Wat is de uitvoeringspraktijk²⁰ van de elektronische informatieverstrekking vanuit de SUWI-keten aan andere organisaties buiten de SUWI-keten en wat is de ervaring van de afnemers met het gebruik van deze informatie?

Deze hoofdvraag is opgesplitst in de volgende deelvragen:

1. Aan welke organisaties worden welke gegevens elektronisch vanuit het SUWI-domein aan organisaties buiten het SUWI-domein verstrekt?
2. Welke waarborgen zijn getroffen om te zorgen dat de afnemer zorgvuldig met de gegevens omgaat?
3. Welke ervaringen hebben verstrekkers en afnemers van gegevens vanuit het SUWI-domein?

Voor de tweede onderzoeksvraag is getoetst of de getroffen waarborgen voor verstrekkingen buiten GeVS om vergelijkbaar zijn met waarborgen die voor aansluiting op de GeVS gelden. Hierbij is het aansluitprotocol van de GeVS als referentie voor het toetsingskader gebruikt.

Methodiek

Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag is uitvraag gedaan bij in totaal 46 gemeenten, de SVB en het UWV. Door de centraal georganiseerde werkprocessen bij SVB en UWV kan aangenomen worden dat de bevindingen die op deze uitvoeringsorganen betrekking hebben landelijk van toepassing zijn.

²⁰ Met de uitvoeringspraktijk bedoelt de Inspectie SZW de opzet en werking van gegevensverstrekking.

Dat geldt niet voor gemeenten. Daarvoor geven de bevindingen een beeld van de wijze waarop de onderzochte gemeenten de werkprocessen hebben ingericht, maar geen landelijk inzicht.

Bevindingen en conclusies

De verstrekkingen

Zowel bij UWV als bij SVB worden veelvuldig batchgewijs gegevens verstrekt aan vele verschillende organisaties. Bij SVB zijn alle verstrekkingen geregistreerd en is er een centrale applicatie waarmee inzicht in alle verstrekkingen kan worden gegeven. Alle medewerkers hebben zicht op gegevensuitwisselingen.

Bij UWV is er geen centrale applicatie waarmee inzicht in alle verstrekkingen kan worden gegeven. UWV Gegevens Diensten heeft centraal inzicht in bijna alle verstrekkingen maar een enkele verstrekking zou bij hen onbekend kunnen zijn.

Uit het onderzoek is verder gebleken dat batchgewijze verstrekking van persoonsgegevens door gemeenten aan andere organisaties nauwelijks plaatsvinden. Verstrekkingen van persoonsgegevens op individueel niveau via de mail, telefonisch of in persoonlijk contact komen bij gemeenten wel vaker voor.

De waarborgen

Bij de SVB zijn alle verstrekkingen en de voorwaarden waaronder deze verstrekkingen plaats vinden centraal geregistreerd en toegankelijk. De SVB toets of voor verstrekkingen een wettelijke grondslag bestaat. Voor de twee verstrekkingen die in het verdiepend onderzoek zijn getoetst is dit ook door de inspectie vastgesteld. Met de pensioenuitvoerder is een overeenkomst afgesloten over de voorwaarden van verstrekking en onder welke voorwaarden de afnemer de gegevens mag gebruiken. Met betrekking tot het verkrijgen van waarborgen over het niet verder verstrekken van gegevens wordt uitgegaan van vertrouwen in de afnemers.

UWV geeft aan dat voor elke verstrekking een overeenkomst bestaat waarin o.a. is opgenomen wat de wettelijke grondslag is voor de verstrekking en ook onder welke voorwaarden de afnemer de informatie mag gebruiken. In de standaardovereenkomst is ook een auditverplichting voor de afnemende partij opgenomen. UWV geeft aan dat het opvragen en beoordelen van de auditrapportages nog niet elk jaar plaatsvindt.

De afnemers

Over het geheel zijn de geïnterviewde afnemers van gegevens vanuit het SUWI-domein tevreden met de verkregen informatie en de wijze waarom zij de gegevens ontvangen.

Slotconclusies

Batchgewijze verstrekking van persoonsgegevens aan andere organisaties worden nauwelijks gemeld door gemeenten. Verstrekkingen van persoonsgegevens op individueel niveau via de mail, telefonisch of in persoonlijk contact komen veel vaker voor. Dit sluit aan bij de inrichting van de gemeentelijke werkprocessen. Klantmanagers hebben interne- en externe contacten over hun klanten. Om die reden vindt de uitwisseling veelal op gevalsniveau plaats. Het feit dat gemeenten intensief gebruik maken van Suwinet onderschrijft deze conclusie.

De inspectie heeft uit de interviews met gemeenten het beeld gekregen dat respondenten beperkingen ervaren in de dienstverlening als gevolg van de ervaren complexiteit van de privacywetgeving. Het kan zijn dat gemeenten (te) snel denken de Wbp en materiewetgeving te overtreden.

Zowel door UWV als SVB worden veelvuldig elektronische gegevensverstrekkingen gedaan aan vele verschillende organisaties en is er op één punt in de organisatie zicht op deze verstrekkingen. Beide organisaties leggen per verstrekking vast wat er wordt uitgewisseld, wat de wettelijke basis voor de uitwisseling is en onder welke voorwaarden de afnemer de verstrekte gegevens mag gebruiken.

De wijze waarop de verstrekkingen periodiek worden beoordeeld, verschilt. UWV verplicht de afnemer tot een jaarlijkse audit op het gebruik van de door UWV geleverde gegevens. Hierbij geeft UWV aan deze rapportages niet standaard jaarlijks op te vragen. SVB beoordeelt het gebruik van door hen verstrekte gegevens via (minimaal jaarlijkse) gesprekken tussen accountmanagers en afnemers.

Al de afnemers die zijn geïnterviewd geven aan tevreden te zijn over zowel de kwaliteit van als de communicatie rondom de gegevensverstrekkingen.

Bijlage 4:

Reacties SUWI partijen

Inspectie SZW
T.a.v. de heer J.A. van den Bos
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Utrecht, 2 juli 2012

Onderwerp: Concept-rapportage informatie-uitwisseling van de Suwi-keten met andere partijen.
Onze ref.: 120095

Geachte heer Van den Bos,

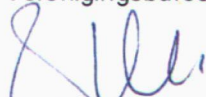
Hartelijk dank voor het toezenden van de concept-rapportage over Informatie-uitwisseling van de Suwi-keten met andere partijen. Wij hebben deze met interesse gelezen.

U constateert dat partijen uit de Suwi-keten bij het uitwisselen van gegevens kwaliteit en betrouwbaarheid voorop hebben staan en zorgvuldig omgaan met privacykwesties. Soms zijn gemeenten daarin te zelfs te voorzichtig. In een enkel geval breekt nood wet en kiezen gemeenten ervoor een goede dienstverlening voorop te plaatsen. Uw onderzoek laat weer eens zien dat medewerkers van sociale diensten een ongelooflijk ingewikkeld vak uitoefenen en dagelijks moeten laveren tussen belangen die soms ook strijdig kunnen zijn. Alle professionals die wetten en regels moeten vertalen naar de praktijk, komen dit soort dilemma's tegen.

Het is goed om in uw rapport te lezen dat er een grote mate van privacybewustzijn is en wij gaan er vanuit dat uw rapportage deze verder zal versterken. Voortschrijdende ontwikkelingen op ict-gebied kunnen dat proces ondersteunen. Een programma als Mens Centraal stelt gemeenten in staat om met samenwerkingspartners binnen en buiten het Suwi-domein op een systematische manier gegevens uit te wisselen. Juist daardoor kan Mens Centraal de privacy van burgers beter borgen. Inmiddels werken ruim vijftig gemeenten met deze applicatie en hebben veel andere gemeenten belangstelling getoond.

Tot slot nog een reactie op uw constatering dat gemeenten nog stappen kunnen zetten als het gaat om het evalueren van informatieprocessen. Als het gaat om het evalueren van bestandskoppelingen vindt Divosa dat die verantwoordelijkheid bij de leverancier van die dienstverlening zou moeten liggen. Zij hebben immers het overzicht. De Regionale Coördinatiepunten Fraudebestrijding hebben bij hun interventie-projecten ook zelf de rol van procesmanager op zich genomen. Evaluaties worden gedeeld in leercirkels.

Met vriendelijke groet,
Verenigingsbureau Divosa



René Paas
voorzitter

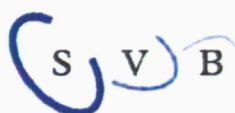
bezoekadres
Verenigingsbureau
Divosa
Koningin
Wilhelminalaan 5
3527 LA Utrecht

postadres
Postbus 2758
3500 GT Utrecht

telefoon
030-233 233 7

website
www.divosa.nl

e-mail
cb@divosa.nl



Sociale Verzekeringsbank

Voorzitter Raad van Bestuur

Van Heuven Goedhartlaan 1
Postbus 1100
1180 BH Amstelveen
Telefoon (020) 656 48 09

Inspectie Werk en Inkomen
T.a.v. mr. J.A. van den Bos, inspecteur-generaal
Postbus 11563
2502 AN DEN HAAG

datum
3 juli 2012

ons kenmerk
RvB. 117/12/NV/ptb

telefoonnummer
020 656 4812

Betreft: conceptrapportage Informatie-uitwisseling van de SUWI-keten met andere partijen

Geachte heer Van den Bos,

Met uw brief van 15 juni 2012, kenmerk 2012/3755, verzoekt u mij om een bestuurlijke reactie op de conclusies en het oordeel zoals geformuleerd in de conceptrapportage Informatie-uitwisseling van de SUWI-keten met andere partijen. Met deze brief voldoe ik aan uw verzoek.

De SVB heeft met belangstelling kennisgenomen van uw conclusies en oordeel.

De SVB streeft naar excellente dienstverlening. Een klantgerichte, rechtmatige en doelmatige uitvoering is hiervoor van groot belang. Vermindering van administratieve lasten door eenmalige gegevensuitvraag is dan ook een leidend principe binnen onze organisatie. De SVB maakt daarom in toenemende mate gebruik van gegevens en informatie die bij andere overheidsorganen beschikbaar zijn. Zij hecht ook sterk aan preventie en bestrijding van fraude. De SVB vindt het daarbij zeer belangrijk dat klanten erop kunnen vertrouwen dat zij zorgvuldig omgaat met de aan haar toevertrouwde persoonsgegevens en heeft daarvoor de nodige waarborgen getroffen.

De SVB wisselt steeds meer gegevens en informatie uit met andere overheidsorganen, binnen en buiten het SUWI-domein. Zij streeft ernaar om gegevens, die nodig zijn voor de vaststelling van een recht, uit (authentieke) overheidsbronnen, zoals GBA en de Polisadministratie, te verkrijgen en direct in de primaire processen te verwerken. Gegevens worden daarvoor via massale batchprocessen of via digitale abonnementensystemen uitgewisseld.

Voor de slechts bij hoge uitzondering nodige informatie-uitvraag op gevalsniveau zijn procedures met de nodige waarborgen vastgelegd in de werkinstructies. Het zelfde geldt voor informatieverzoeken op gevalsniveau van derden. Voorts gelden gedragscodes met regels ten aanzien van de naleving van de privacy- en informatiebescherming voor alle medewerkers. Deze codes en regels worden regelmatig onder de aandacht van leiding en medewerkers gebracht.

Met genoegen heb ik kennisgenomen van uw oordeel dat de SVB informatie-uitwisselingen op batchniveau goed geregeld heeft en dat waarborgen rondom privacy en beveiliging van persoonsgegevens zijn getroffen.



Sociale Verzekeringsbank

De SVB gaat ervan uit dat het oordeel van uw inspectie over de informatie-uitwisseling tussen individuele professionals op gevalsniveau (Pagina 6, 2e alinea) geen betrekking heeft op de SVB. Het oordeel lijkt vooral gestoeld op de uitkomsten van het onderzoek naar de informatie-uitwisseling rondom de dienstverlening aan ex-gedetineerden met multiproblematiek. De SVB is niet betrokken geweest bij dit onderzoek. Voor de sporadische gevallen waarin informatie-uitwisseling tussen individuele professionals op gevalsniveau zou kunnen voorkomen, heeft de SVB waarborgen ingebouwd.

Ik vertrouw erop u hiermee van dienst te zijn geweest.

Hoogachtend,

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

Datum

05 JULI 2012

Van

Uw kenmerk
2012/3757

Ons kenmerk

SBK/84650/1Z

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

Conceptrapportage Informatie-uitwisselingen van de SUWI-keten met andere partijen

Geachte heer Van den Bos,

Met uw brief van 15 juni 2012 heeft u ons gevraagd om te reageren op de conclusies en het oordeel zoals geformuleerd door de inspectie.

Wij maken graag gebruik van de door u geboden gelegenheid om te reageren.

Het verheugt ons dat u van oordeel bent dat de kwaliteit van informatie die batchgewijs vanuit het SUWI-stelsel met partijen daarbuiten uitgewisseld wordt, voldoende geborgd is door UWV. Ook oordeelt u positief over de casussen die onderzocht zijn in het kader van bestandskoppelingen bij fraudebestrijding. Dit geldt eveneens voor de wijze waarop waarborgen rondom privacy en beveiliging van persoonsgegevens zijn getroffen.

Ten aanzien van uw oordeel dat UWV de controle op de naleving van afspraken kan verbeteren merken wij op dat wij dit onderschrijven en bezig zijn deze te verbeteren. Hierbij past wel de nuancering dat het jaarlijks opvragen van auditrapportages bij gemeenten een groeimodel is en dat de invulling die UWV hieraan nu kan geven past binnen de beschikbare capaciteit.

Hierna hebben wij ook nog een reactie van het BKWI opgenomen vanuit de rol als beheerder van de Gezamenlijke elektronische Voorzieningen SUWI (GeVS).

Wij herkennen de door u gesignaleerde risico's ten aanzien van informatie-uitwisseling op gevalsniveau (per telefoon, mondeling of e-mail) en delen de constatering dat deze informatie-uitwisseling niet gestandaardiseerd en gesystematiseerd plaats vindt. Echter daar waar standaardisatie van berichten via een digitale weg mogelijk is, biedt Suwinet de mogelijkheid tot informatie-uitwisseling.

De door u gesignaleerde wachtlijst van verzoeken voor informatie-uitwisselingen door derden wordt veroorzaakt doordat de verzoeken een wettelijke grondslag ontberen. Immers UWV kan niet tot levering van gegevens overgaan zolang een wettelijke grondslag ontbreekt.

Hoogachtend,

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

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

doorkiesnummer
(070) 373 8623

uw kenmerk
2012/3758

bijlage(n)

betreft
conceptrapportage Informatie -
uitwisseling van de SUWI -
keten met andere partijen

ons kenmerk
BAOZW/U201201045

datum
27 juni 2012

Geachte heer/mevrouw Van den Bos,

Op 18 juni hebben we van u een conceptrapportage ontvangen over informatie-uitwisseling van de Suwi keten met andere partijen. In uw conceptrapportage gaat u in op een aantal onderwerpen, waarvan wij met name noemen:

- Kwaliteit van de informatievoorziening
- Beveiliging en privacy
- Vermindering administratieve lasten
- Evaluatie en verbetering

Graag formuleren wij naar aanleiding van uw oordeel op deze punten onze reactie.

In het algemeen valt ons na lezing van uw rapportage op, dat u wel een aantal conclusies trekt, maar dat u, op basis van die conclusies slechts een zeer beperkt aantal adviezen formuleert.

In uw rapportage geeft u op een aantal punten aan dat naar uw oordeel er onvoldoende waarborgen zijn ingebouwd bij informatie-uitwisseling op individueel niveau. Wij willen daarbij opmerken dat wij groot belang hechten aan zorgvuldig gebruik van gegevens in zowel het Suwi domein als daarbuiten. Tegelijk benadrukken wij daarbij echter het belang van de handelingsvrijheid van de gemeentelijke behandelaars. Vergaande systematisering en standaardisering van informatie-uitwisseling op individueel niveau brengt wat ons betreft belangrijke risico's met zich mee ten aanzien van een effectieve dienstverlening. Vanuit zijn professionele integriteit moet de behandelaar voldoende ruimte hebben om effectief zijn werk te kunnen doen.

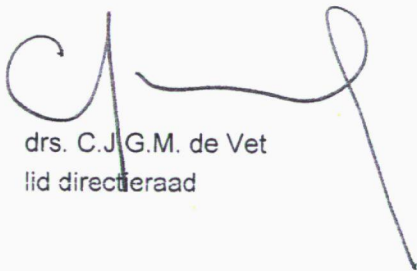
U geeft aan dat informatie-uitwisseling tussen het Suwi domein en andere domeinen administratieve lasten kan besparen. De werking van de WEU beperkt zich echter tot organisaties in het Suwi domein. Dit belemmert soms een effectieve en efficiënte dienstverlening en is vaak niet uit te leggen aan cliënten. Een cliënt met een bijstandsuitkering zal voor een aanvraag voor een WMO-voorziening zijn gegevens opnieuw moeten opgeven. Wij onderschrijven uw oordeel dat informatie-uitwisseling tussen

stelsels mogelijk zou moeten zijn zonder dat gemeenten in elk nieuw geval toestemming aan de cliënt moet vragen. Een instrument waarbij de burger zelf kan bepalen met wie gegevens uitgewisseld mag worden kan hier een oplossing bieden. Dit verhoogt tevens de transparantie voor de cliënt over de wijze waarop met zijn persoonsgegevens wordt omgegaan. Wij verwijzen in dit kader naar het pleidooi dat wij hierover in onze brief d.d. 9 februari jl. met kenmerk BAWI/U201200278 aan de vaste kamercommissie van SZW in de Tweede Kamer hebben gezonden.

Ten slotte geeft u aan het instrument 'informatie-uitwisseling' niet tot nauwelijks wordt geëvalueerd. En dat daardoor kansen om dit te verbeteren blijven liggen. Wij onderschrijven deze constatering maar constateren ook dat in veel gemeenten de capaciteit ontbreekt om systematisch het effect van informatie-uitwisseling te monitoren en te evalueren. Daarbij is dit voor een individuele gemeente vaak lastig omdat er bij iedere informatie-uitwisseling per definitie vele partijen bij betrokken zijn. Om gemeenten verder te helpen op dit vlak zouden er middelen vrijgemaakt moeten worden om dit nader te onderzoeken, best practices op dit vlak te identificeren en beschikbaar te stellen aan gemeenten.

Hoogachtend,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten



drs. C.J.G.M. de Vet
lid directieraad

Inspectie SZW
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Mr. J.A. van den Bos
Inspecteur-Generaal SZW
Postbus 90801
2509 LV Den Haag

Geachte heer Van den Bos,

Graag voldoet het Inlichtingenbureau aan uw verzoek om te reageren op de conclusies en het oordeel van de Inspectie SZW zoals geformuleerd in het conceptrapport *Informatie-uitwisseling van de SUWI-keten met andere partijen*.

In dit rapport maakt uw inspectie een onderscheid tussen informatie die batchgewijs wordt uitgewisseld en informatie-uitwisseling op gevalsniveau. Zoals u waarschijnlijk weet verzorgt het Inlichtingenbureau (een groot deel van) de batchgewijze informatieverstrekking van gemeenten voor de uitvoering van hun SUWI-taken aan andere partijen, zowel voor de uitvoering van SUWI-taken als voor de uitvoering van niet-SUWI-taken. Hoewel het Inlichtingenbureau in het rapport niet wordt genoemd gaan wij ervan uit dat uw conclusie dat de batchgewijze uitwisseling goed is geregeld en dat adequate waarborgen zijn getroffen voor privacy en beveiliging ook voor onze dienstverlening ten behoeve van gemeenten geldt.

Voorts hebben wij met tevredenheid kennis genomen van uw conclusie dat met name ook gemeenten batch-uitwisselingen goed regelen en hiervoor maatregelen rondom privacy en beveiliging hebben getroffen. Het Inlichtingenbureau beschouwt privacy en beveiliging als noodzakelijke randvoorwaarden bij gegevensuitwisseling. Hier wordt in onze communicatie met gemeenten dan ook veel aandacht aan besteed.

Wij zouden uw conclusie dat gemeenten nog beter invulling zouden kunnen en moeten geven aan het terugkoppelen en evalueren van informatieprocessen graag willen verbreden. Alle bij de uitvoering van de SUWI-wetgeving betrokken organisaties, zowel op rijksniveau als op gemeentelijk niveau, kunnen hun voordeel doen met het toepassen van kwaliteitsverbetering aan de hand van de zogenoemde PDCA-cirkel. Daarbij vermelden wij graag dat wij in de praktijk regelmatig in goed overleg met het ministerie van SZW en met medewerking van gemeenten toepassing geven aan de PDCA-cirkel en dat dat inderdaad leidt tot verbetering van dienstverlening.

Ik hoop u met deze reactie van dienst te zijn geweest.

Met vriendelijke groet,



Drs. R. de Groot
Voorzitter bestuur



Fotografie
Saffraan-Fotografie

De Inspectie SZW maakt deel uit van het Ministerie van
Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Inspectie SZW
Postbus 820 | 3500 AV Utrecht
Telefoon: 0800 270 00 00 (gratis)

vijfkeerblauw | 533-612633



Inspectie SZW
Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Samen de focus op werk

Een landelijk beeld van de samenwerking tussen professionals werk en inkomen en de gezondheidszorg

*Programmarapportage
Dienstverlenende overheid*

Colofon

Titel: Samen de focus op werk
Programma: Dienstverlenende Overheid
Datum: augustus 2012
ISSN: 1383-8733
ISBN/EAN: 978-90-5079-255-4
Reeksnummer: R12/03

Samen de focus op werk

Een landelijk beeld van de samenwerking tussen
professionals werk en inkomen en de gezondheidszorg

Inhoud

Colofon—2

1	Samenvatting en oordeel—5
1.1	Samenvatting—5
1.1.1	Landelijk beeld van samenwerking—5
1.1.2	Samenhang samenwerking en klantgerichte dienstverlening—7
1.1.3	Samenhang samenwerking en activerende dienstverlening—7
1.1.4	Samenhang samenwerking en efficiënte dienstverlening—8
1.1.5	Knelpunten en succesfactoren—8
1.2	Oordeel—9
2	Inleiding—11
2.1	Afbakening onderzoek—12
2.2	Probleemstelling—13
2.2.1	Onderzoeksverantwoording—14
3	Landelijk beeld over de samenwerking—15
3.1	Beleid voor klanten met psychische problematiek—15
3.2	Vormen van samenwerking—15
3.3	Samenwerkingspartners in de gezondheidszorg—19
3.4	Waarom geen samenwerking—21
4	Relatie samenwerking en klantgerichte dienstverlening—23
4.1	Diagnose—23
4.2	Maatwerk—25
4.3	Eenduidige communicatie—26
5	Relatie samenwerking en activerende dienstverlening—27
5.1	Het formuleren van doelen gericht op participatie—27
5.2	Het vergroten van de zelfredzaamheid—29
5.3	Het aanbod van activerende trajecten—30
6	Efficiënte dienstverlening en samenwerking—33
7	Knelpunten en successen—35
8	Samenvatting reacties Divosa en UWV en nawoord Inspectie SZW—39
9	Reacties UWV en Divosa—41
	Bijlagen:
	1) Operationalisatie van begrippen
	2) Lijst van gebruikte afkortingen
	3) Lijst van publicaties Inspectie SZW / Werk en Inkomen

Voorwoord

Dit rapport is de afsluiting van het meerjarig programma van de Inspectie SZW over de samenwerking tussen de sector werk en inkomen en de gezondheidszorg. Eén van de opdrachten aan de uitvoerders van de sociale zekerheid in de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen is om samen te werken met andere sectoren. De algemene lijn uit de verschillende rapportages is dat voor een goede dienstverlening aan uitkeringsgerechtigden met gezondheidsproblemen, samenwerking tussen de sectoren belangrijk is. Door samen te werken worden er meer mogelijkheden gecreëerd om passende en activerende dienstverlening te bieden, en daarmee de kansen van deze groep op de arbeidsmarkt te vergroten. Naarmate de samenwerking intensiever is en gericht op werk, komen partijen meer toe aan een klantgerichte en activerende dienstverlening, namelijk een betere diagnose, meer maatwerk, voorkomen van medicalisering en beter gebruik van verschillende financiële mogelijkheden. De Inspectie SZW acht het noodzakelijk dat de partijen investeren in samenwerking, voor een betere benutting van het arbeidspotentieel.

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

1 Samenvatting en oordeel

De inspectie heeft een meerjarig onderzoek uitgevoerd naar de dienstverlening aan uitkeringsgerechtigden met multiproblematiek en de samenwerking ten behoeve van die dienstverlening tussen de sector werk en inkomen en andere sectoren.¹ Samenwerking met andere sectoren, is een van de opdrachten die aan de uitvoerders van de sociale zekerheid is gesteld in de Wet SUWI, namelijk het verlenen van dienstverlening in samenwerking met hulpverleners die zich bevinden in aanpalende terreinen als onderwijs, (jeugd)zorg en maatschappelijke ondersteuning.²

In onderhavige afsluitende rapportage geeft de inspectie een landelijk beeld van de samenwerking tussen professionals werk en inkomen en de geestelijke gezondheidszorg voor klanten met psychische gezondheidsproblemen, en de opbrengsten van die samenwerking voor de dienstverlening.

De centrale onderzoeksvraag die in deze rapportage wordt beantwoord, is:

Wat is de bijdrage van de huidige samenwerking tussen professionals werk en inkomen en professionals uit de gezondheidszorg aan een klantgerichte, efficiënte en activerende dienstverlening voor uitkeringsgerechtigden met psychische gezondheidsproblemen?

De beantwoording van de centrale onderzoeksvraag is gebaseerd op drie deelvragen die in de samenvatting achtereenvolgens worden beantwoord; hoe verloopt de huidige samenwerking, wat is de bijdrage van *verschillende* vormen van samenwerking aan de dienstverlening, en wat zijn de knelpunten en verbetermogelijkheden? De beantwoording is gebaseerd op een enquête onder 83 klantmanagers van gemeenten, 47 verzekeringsartsen en 128 arbeidsdeskundigen van UWV. Verder zijn er 71 verdiepende interviews gehouden bij zes gemeenten en vijf UWV-kantoren.

1.1 Samenvatting

1.1.1 Landelijk beeld van samenwerking

Gemeenten

Meer dan de helft (63 procent) van de gemeenten heeft beleid voor klanten met multiproblematiek of psychische problematiek. Vooral grotere gemeenten, boven de 50.000 inwoners, hebben beleid voor deze groep. Gemeenten die beleid hebben voor bijstandsgerechtigden met psychische problemen, bieden ook vaak (67 procent) specifieke trajecten aan die zijn toegesneden op hun problematiek. Een groot deel van de gemeenten (77 procent) heeft daarnaast beleid gericht op samenwerking met de gezondheidszorg. De overige gemeenten hebben veelal geen beleid vanwege de geringe omvang van de groep.

¹ Inspectie Werk en Inkomen (2010), *Maatwerk bij Meervoudigheid*. Inspectie Werk en Inkomen (2011), *Samenwerken voor uitkeringsgerechtigden met gezondheidsproblemen*.

² Kamerstukken II, 31514, nr. 3, p.4.

In de uitvoering hebben bijna alle klantmanagers bij gemeenten contact met professionals uit de gezondheidszorg. De samenwerking vindt plaats voor de helft van de klanten met psychische problemen. Klantmanagers werken het meeste samen met sociaal psychiatrisch verpleegkundigen, ggz-psychologen en professionals van de GGD, met als voornaamste doel informatie-uitwisseling. Een derde van de klantmanagers werkt samen op intensieve wijze. Dat betekent dat zij voor minimaal twintig procent van de klanten met psychische problemen in de caseload, samenwerken met zorgprofessionals in een multidisciplinair team of via een centrale contactpersoon. Wanneer er in gemeenten sprake is van samenwerking in een multidisciplinair team, is de regie twee maal zo vaak in handen van een professional uit de gezondheidszorg als van een professional uit de sector werk en inkomen.

In het kwalitatieve onderzoek zijn twee voorbeelden van structurele samenwerking aangetroffen. In die gevallen werken gemeenten en de gezondheidszorg samen in een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie. De inzet van ggz-professionals wordt in deze gevallen bekostigd door de gemeente. In beide gemeenten biedt de samenwerking ook meer financiële mogelijkheden, zoals een vergoeding van een deel van de trajecten via de zorgverzekeraar, of een vergoeding van de sociale dienst voor de eigen bijdrage van de GGZ. Op deze wijze wordt de drempel om deel te nemen aan trajecten verlaagd.

Zoals gezegd werken klantmanagers niet voor al hun klanten samen. De belangrijkste redenen om niet samen te werken zijn een te grote afstand tot de arbeidsmarkt, ontheffing van de arbeids- en re-integratieplicht en de omvang van de caseload.

UWV

Bij UWV is er in het landelijke beleid aandacht voor de groep uitkeringsgerechtigde met psychische problemen. UWV focust haar beleid op de meest kwetsbare klantgroepen die het op eigen kracht niet redden: mensen met een arbeidshandicap, mensen die in de WW terechtkomen omdat ze geen recht meer hebben op een arbeidsongeschiktheidsuitkering en langdurig werklozen. In juni 2012 is een convenant tussen UWV en GGZ Nederland afgesloten. Doel van het convenant is de samenwerking tussen UWV en ggz-instellingen te verbeteren en de gezamenlijke doelgroep, te weten de mensen met ernstige psychische aandoeningen, naar werk te begeleiden.

Ook bijna alle arbeidsdeskundigen en verzekeringsartsen hebben op enigerlei wijze contact met de gezondheidszorg. Ongeveer de helft van de professionals heeft alleen eenmalige of zeer incidentele contacten met zorgprofessionals en dat voor een deel van de klanten met psychische problemen. Intensieve vormen van samenwerking (in een multidisciplinair team of via een centrale contactpersoon voor minimaal de twintig procent van de klanten) worden door weinig arbeidsdeskundigen en verzekeringsartsen en voor zeer weinig klanten ingezet. Verzekeringsartsen overleggen relatief vaak in de diagnosefase met zorgprofessionals. Arbeidsdeskundigen zoeken juist afstemming met de zorg bij de inzet van trajecten. Verzekeringsartsen hebben vooral contact met ggz-psychologen en -psychiaters, huisartsen en sociaal psychiatrisch verpleegkundigen. Ook verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen werken niet voor al hun klanten samen. Belangrijke redenen om niet samen te werken zijn voor verzekeringsartsen dat de problematiek tijdelijk van aard is of te licht. Arbeidsdeskundigen noemen

daarnaast de omvang van de caseload en/of de zwaarte van de problematiek als reden.

1.1.2 Samenhang samenwerking en klantgerichte dienstverlening

De inspectie constateert dat er een positieve relatie is tussen samenwerking en klantgerichte dienstverlening, voornamelijk als het gaat om de kwaliteit van de diagnose en het bieden van maatwerk. Bijna alle professionals werk en inkomen baseren de diagnose van de arbeidsmogelijkheden op hun eigen oordeel. Ze zoeken hiervoor niet de samenwerking op met gezondheidszorgprofessionals om gebruik te maken van hun expertise.

Klantmanagers die vaker contact hebben met gezondheidszorgprofessionals, hebben in de diagnosefase meer aandacht voor psychische problemen van klanten. In de interviews met klantmanagers en professionals uit de gezondheidszorg is te zien dat samenwerking leidt tot een meer onafhankelijke en deskundige inschatting van de problematiek en een betere afstemming van de inzet van trajecten op de problematiek van de klant (maatwerk). Ook in de interviews met verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen is deze relatie aangetroffen. Wanneer verzekeringsartsen in de diagnosefase samenwerken toetsen ze hun eigen oordeel en vullen het eventueel aan. Ook voor arbeidsdeskundigen biedt samenwerking de mogelijkheid om nog beter zicht te krijgen op participatiemogelijkheden en de ontwikkeling van werknemersvaardigheden en daarmee op de benodigde inzet van trajecten.

1.1.3 Samenhang samenwerking en activerende dienstverlening

De mate van samenwerking heeft ook een relatie met activerende dienstverlening. Klantmanagers en UWV professionals formuleren lang niet voor alle klanten een participatiedoel. Klantmanagers die vaker afstemmen met gezondheidszorgprofessionals over de aansluiting van traject en behandeling, hebben ook vaker participatiedoelen voor ogen. Indien er afstemming plaatsvindt tussen psychologen en klantmanagers houden beiden het einddoel van het traject in het oog, namelijk uitstroom naar werk. Ook de psychologen die klanten begeleiden zien hun dienstverlening als een bijdrage aan dit doel.

Op basis van de kwantitatieve analyses bij UWV is er een significante relatie die een indicatie geeft voor samenhang tussen samenwerking en activerende dienstverlening. Uit de analyses komt naar voren dat professionals die vaker contact hebben met de gezondheidszorg een meer activerende dienstverlening hebben dan professionals die minder contact hebben, in die zin dat men vaker van mening is dat werken aan werk samen kan gaan met werken aan het oplossen van problemen. In de kwalitatieve analyse van de interviews met arbeidsdeskundigen Wajong en verzekeringsartsen wordt die relatie bevestigd. Contacten met bijvoorbeeld maatschappelijk werk of instellingen voor begeleid wonen, dragen ertoe bij dat de arbeidsdeskundige meer kennis heeft van de vermindering (of toename) van gezondheidsbelemmeringen. Op basis van die informatie kunnen passende participatiedoelen worden gesteld en trajecten worden ingezet.

Vorm en inhoud van samenwerking bij gemeenten hebben ook een positieve relatie met het vergroten van de betrokkenheid van de klant bij haar of zijn dienstverlening. Indien een klantmanager vaker tijdens de diagnosefase contact zoekt met professionals uit de gezondheidszorg, dan worden ook vaker participatiedoelen met klanten besproken. Die relatie geldt ook indien een klantmanager vaker samenwerkt met de gezondheidszorg via bilaterale structurele

contacten of in een multidisciplinair team. Bij UWV is op dit onderwerp geen relatie gevonden. De helft van de professionals van UWV geeft aan dat het bespreken van doelen met de klant altijd gebeurt en ruim zestig procent betreft de klant altijd bij het opstellen van het plan van aanpak.

Verder is er een relatie tussen de samenwerking in gemeenten en het aantal klanten in een activeringstraject. Er worden op dit moment nog aan relatief weinig klanten activeringstrajecten aangeboden. Sommige vormen van samenwerking gaan samen met relatief meer klanten met psychische problemen op een activeringstraject. Een bevinding uit het kwalitatieve onderzoek is dat samenwerking de mogelijkheid biedt om bepaalde kosten van de re-integratie (bijvoorbeeld begeleiding door de psycholoog in het traject) te vergoeden uit de zorgverzekering. Hierdoor zijn er voor deze gemeenten meer mogelijkheden om trajecten aan te bieden aan klanten met psychische problemen. Niet alle vormen van samenwerking bij gemeenten leiden tot een meer activerende dienstverlening. Samenwerking met de gezondheidszorg via een centrale contactpersoon heeft een negatief verband met het aantal klanten met psychische problemen op traject en met het bespreken van participatiedoelen met de klant. Mogelijk hangt dit samen met het feit dat het hier gaat om *indirecte* samenwerking en om klanten die niet altijd toe zijn aan activering.

1.1.4 *Samenhang samenwerking en efficiënte dienstverlening*

Er is geen relatie aangetroffen tussen efficiënte dienstverlening en samenwerking in gemeenten.³ Het voorkomen van dubbele uitvraag komt in de onderzochte cases zelden voor. Professionals mogen alleen informatie delen met toestemming van de klant en dit belemmert de uitwisseling van gegevens. Ook willen professionals vaak hun eigen analyse maken en daarvoor zelf het verhaal van de klant horen. De klant moet daarom op meerdere plekken hetzelfde verhaal doen.

Bij UWV is er wel een verband tussen afstemming met zorgprofessionals en de sluitende aanpak. Hoe meer professionals inhoudelijk afstemmen met zorgprofessionals, des te vaker zijn zij in staat om klanten *direct na de diagnose* een aanbod te doen.

1.1.5 *Knelpunten en succesfactoren*

Klantmanagers, arbeidsdeskundigen en verzekeringsartsen ervaren weinig knelpunten in de samenwerking. Ze zijn niet van mening dat samenwerking leidt tot vertraging in de dienstverlening of tot tegenstrijdige signalen naar de klant. Het belangrijkste knelpunt dat de samenwerking belemmert, is (de onbekendheid met) de privacywetgeving. Dit knelpunt speelt vooral bij de gemeente. Klantmanagers geven aan dat ze moeilijk informatie krijgen van gezondheidszorgprofessionals wat ertoe leidt dat ze hun beeld van participatiemogelijkheden van de klant niet kunnen verifiëren of aanvullen. Klantmanagers vragen niet altijd toestemming aan de klant om informatie uit te wisselen, maar ook wanneer ze dit wel doen, is de gezondheidszorgprofessional niet altijd bereid om informatie uit te wisselen. Bij UWV speelt dit punt minder, omdat de uitwisseling van medische gegevens gestructureerd is en voornamelijk via de verzekeringsarts loopt.

Voor gemeenten is de samenwerking in een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie een succesfactor. Ggz-professionals werken in dienst van de gemeente en hebben

³ In het onderzoek is geen kosten-batenanalyse uitgevoerd. Onder efficiënte dienstverlening is uitsluitend gekeken naar de aansluiting van trajecten en het voorkomen van dubbele uitvraag van persoonsgegevens.

als doel om bij te dragen aan de dienstverlening. Die vorm van samenwerken heeft belangrijke voordelen. Allereerst heeft de gemeente een directe invloed op de inzet van de ggz-medewerkers: wie betaalt, bepaalt. Een tweede voordeel van de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie is dat binnen de gemeente iemand aanwezig is uit de medische beroepsgroep die een brug kan vormen naar andere medici. Een derde voordeel van deze samenwerking is dat het de gemeente meer financiële mogelijkheden biedt.

Tot slot is een goed persoonlijk netwerk een succesfactor. Het gaat hierbij niet alleen om kennis van de sociale kaart, maar ook om persoonlijke relaties. Wanneer die relaties er zijn, weten professionals wie ze kunnen bellen en nemen ze makkelijker contact met elkaar op. Een voorwaarde voor de bijdrage van een goed netwerk aan activerende dienstverlening is evenwel dat beide professionals bij hun eigen taak en expertise blijven en hier onderling duidelijkheid over hebben.

1.2 Oordeel

De inspectie oordeelt dat professionals werk en inkomen en de (geestelijke) gezondheidszorg voor klanten met psychische problematiek onvoldoende gebruik maken van intensieve vormen van samenwerking. Hierdoor worden er kansen gemist voor een goede dienstverlening en daarmee voor de uitstroom naar werk. Dit acht de inspectie een risico voor het doeltreffend functioneren van het stelsel van werk en inkomen.

De inspectie baseert haar oordeel op de bevinding dat er op dit moment weinig intensieve samenwerking plaatsvindt tussen sector werk en inkomen en de geestelijke gezondheidszorg, terwijl een aantal vormen van intensieve samenwerking positief samenhangen met een meer klantgerichte en activerende dienstverlening. Het gaat om structurele in de organisatie ingebodde vormen van samenwerking, in een multidisciplinair team, of via een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie met werk als gemeenschappelijk doel.⁴ Zonder de focus op werk is een risico van samenwerking dat de nadruk in de dienstverlening teveel komt te liggen op gezondheidsproblemen in plaats van op arbeidsmogelijkheden.

Intensievere wijze van samenwerking gaat gepaard met de volgende opbrengsten, die bijdragen aan een betere benutting van het arbeidspotentieel:

- Betere diagnose van de arbeidsmogelijkheden: meer inzicht in de psychische problematiek en de arbeidsmogelijkheden van de cliënt;
- Meer maatwerk: inzet van passende trajecten op basis van onderbouwde diagnose;
- Voorkomen van medicalisering: nadruk meer op activering en minder op zorg;
- Meer trajectmogelijkheden: betere benutting van de financiële mogelijkheden.

Tot slot kent de huidige dienstverlening naar het oordeel van de inspectie een aantal risico's. De inspectie constateert dat maatwerk nog niet goed is geborgd en de keuze om voor klanten wel of niet samen te werken onvoldoende is gefundeerd. De huidige wijze van diagnose van de arbeidsmogelijkheden van klanten met psychische problemen is nog sterk afhankelijk van het individuele oordeel van de professionals en er vindt in deze fase weinig samenwerking plaats.

⁴ Inspectie Werk en Inkomen (2011), *Samenwerken voor uitkeringsgerechtigden met gezondheidsproblemen*.

Daarnaast blijkt dat de dienstverlening voor uitkeringsgerechtigden met psychische problematiek, met name in gemeenten, over het algemeen weinig gericht is op activering richting de arbeidsmarkt. Een laatste risico in de dienstverlening is de omgang met de privacywetgeving. De privacywetgeving wordt als belemmering ervaren, terwijl uit het onderzoek blijkt dat professionals die veel samenwerken de mogelijkheden binnen de privacywetgeving beter benutten.

2 Inleiding

In 2010 is de Inspectie Werk en Inkomen (IWI, de voorganger van de Inspectie SZW) gestart met meerjarig onderzoek naar de samenwerking tussen de sector voor werk en inkomen en de gezondheidssector, voor de dienstverlening aan uitkeringsgerechtigden met meervoudige problemen. De wetgever heeft in de Wet structuurorganisatie werk en inkomen (SUWI) aan de SUWI-uitvoeringsorganisaties opgedragen samen te werken met actoren buiten het SUWI-domein, vanuit de gedachte dat die samenwerking de participatie en activering van werkzoekenden met meervoudige problemen bevordert.⁵ Dit onderzoeksprogramma is gestart naar aanleiding van signalen over niet-sluitende dienstverlening aan klanten met meervoudige problemen.

Het eerste onderzoek van dit programma, getiteld 'Maatwerk bij meervoudigheid', heeft de inspectie in 2010 uitgebracht. De inspectie kwam tot het oordeel dat het bij dienstverlening aan klanten met meervoudige problematiek belangrijk is dat de uitvoering:

- de problematiek vroegtijdig onderkent en waar nodig de cliënt doorverwijst naar gespecialiseerde dienstverleners en/of passende dienstverlening biedt;
- zorg draagt voor klantmanagers / werkcoaches die voldoende competenties hebben om maatwerk voor deze groep tot stand te brengen;
- zorg draagt voor een caseload die passend is bij het specialistische takenpakket van de klantmanager of de werkcoach;
- effectief samenwerkt met organisaties buiten het domein van werk en inkomen, die nodig zijn voor een goede dienstverlening aan cliënten met meervoudige problematiek;
- effecten van de dienstverlening transparant maakt, ook in termen van maatschappelijke opbrengsten.

Fysieke en psychische gezondheidsproblemen zijn de meest voorkomende problemen bij werkzoekenden met meervoudige problemen. In het tweede onderzoek 'Samenwerken voor uitkeringsgerechtigden met gezondheidsproblemen' (2011) heeft de inspectie ingezoomd op dit thema. De inspectie onderzocht innovatieve manieren waarop professionals van de sectoren werk en inkomen en de gezondheidszorg samenwerken om uitkeringsgerechtigden met gezondheidsproblemen zo goed mogelijk te helpen bij het vergroten van hun kansen op de arbeidsmarkt. De innovatieve manieren laten zien dat nauwe samenwerking tussen professionals uit de twee sectoren bijdraagt aan een effectievere en efficiëntere dienstverlening aan uitkeringsgerechtigden met gezondheidsproblemen. Het vergroot de kansen op de arbeidsmarkt. Enkele initiatieven tonen aan dat gezondheidsproblemen het beste zijn op te lossen als mensen gelijktijdig geactiveerd worden op de arbeidsmarkt, het zogenaamde 'first place, then train'-uitgangspunt. De achterliggende gedachte bij dit uitgangspunt is dat activering mensen zelfvertrouwen geeft en dat ze meer perspectief zien in hun situatie. De effectiviteit en efficiëntie van de samenwerking is volgens uitvoerings- en beleidsprofessionals wel gebonden aan enkele randvoorwaarden. Zo moeten alle professionals ervan overtuigd zijn dat de samenwerking echt noodzakelijk is om de

⁵ In de nota wordt voor deze groep de volgende termen gehanteerd: uitkeringsgerechtigden (met psychische problemen), klanten of cliënten.

cliënt goed te helpen, een zogenaamde 'sense of urgency'. Er moet ook een duidelijk gemeenschappelijk doel zijn. Verder is het van belang dat iemand in de rol van regisseur de vinger aan de pols houdt. Het werken in multidisciplinaire teams heeft voordelen boven informatie-uitwisseling tussen 'losse' professionals. Bij een team heeft de cliënt bovendien te maken met minder contactpersonen. In de onderzochte initiatieven klinkt ook een pleidooi voor het creëren van voldoende tijd, plaats en ruimte voor een structurele inbedding van de samenwerking. Bovendien kan het proces van samenwerking eenvoudiger als er gemeenschappelijke instrumenten worden ontwikkeld.

In de twee voorgenoemde onderzoeken is een beeld verkregen hoe de samenwerking eruit kan zien en wat de knelpunten en succesfactoren daarbij zijn. Daar waar aan de orde zijn ook resultaten in beeld gebracht. Dit onderzoek gaat een stap verder. Er wordt in beeld gebracht in hoeverre de samenwerking breed, in een representatief aantal gemeenten en UWV-regiokantoren, wordt toegepast. De inspectie onderzoekt welke vormen van samenwerking er zijn, met welke gezondheidszorgprofessionals het meest wordt samengewerkt en wat de resultaten zijn, in termen van de meerwaarde voor de dienstverlening aan klanten met psychische gezondheidsproblemen. Dit is het onderwerp van deze afsluitende programmarapportage van augustus 2012.

2.1 Afbakening onderzoek

In het onderzoek wordt een focus aangebracht op de samenwerking gericht op dienstverlening aan klanten met psychische gezondheidsproblemen. Dit wordt gedaan vanwege de omvang van de doelgroep, de ernst en de toenemende problematiek bij het voortduren van de werkloosheid. Diverse bronnen geven aan dat de samenwerking tussen de terreinen werk en inkomen en zorg voor deze groep van belang is.

Het aandeel uitkeringsgerechtigden met psychische problemen in de cliëntpopulatie van UWV en gemeenten is substantieel, namelijk circa 25 tot 30 procent.⁶ Ook de groep jongeren met psychische of gedragsproblemen en/of stoornissen en multiproblematiek dreigt de arbeidsmarkt niet of moeizaam te bereiken. Al in 2009 vroeg de Sociaal Economische Raad (SER) hier aandacht voor. Bij deze groep betekent het samengaan van psychische of gedragsproblemen en/of stoornissen van zeer diverse aard dat zij behoefte hebben aan ondersteuning op allerlei gebieden. Het risico is groot dat zij afhankelijk blijven van collectieve voorzieningen en dat hun talenten onbenut blijven.⁷ Ook kwam naar voren dat samenwerking tussen de verschillende sectoren van belang is voor de dienstverlening aan deze groep.

In een congres dat in november 2011 werd georganiseerd door het UWV stond het thema arbeidsbemiddeling van uitkeringsgerechtigden met psychische problemen centraal.⁸ Werkgevers zijn huiverig om uitkeringsgerechtigden met psychische problemen aan te nemen. Gemeenten zouden daarom de door werkgevers gepercipieerde risico's weg moeten nemen door begeleiding aan te bieden voor de

⁶ Uitvoeringsinstituut Werknemers Verzekeringen (2011) *UWV kwartaalverkenningen*. Divosa (2010), *Scherp aan de wind: Divosa-monitor 2010 deel 1*.

⁷ Sociaal Economische Raad (2009), *De winst van maatwerk: je kunt er niet vroeg genoeg bij zijn, Advies over de voorbereiding op participatie van jongeren met ontwikkelings- of gedragsstoornissen*. Publicatienummer 7.

⁸ Uitvoeringsinstituut Werknemers Verzekeringen (2011) *Congres 'Kansen op werk voor mensen met een psychische aandoening'*.

omgang met mensen met psychische problemen. Ook het UWV ziet dat deze groep niet zo snel duurzaam aan het werk komt. Een geïntegreerde aanpak, gericht op gezondheid en arbeidsparticipatie werd daarom op het congres bepleit. Uit onderzoek blijkt bovendien dat psychosociale problematiek na verloop van tijd een primaire belemmering vormt voor de overgang naar werk.⁹ In een brief aan de kamer waarin de resultaten van dit onderzoek bekend zijn gemaakt haalt de staatssecretaris van SZW deze conclusie nadrukkelijk aan. Van UWV en gemeenten wordt verwacht dat zij maatwerk leveren opdat ook deze groep naar vermogen kan participeren.¹⁰

2.2 Probleemstelling

Doelstelling

Dit onderzoek verschaft een landelijk beeld van de samenwerking tussen gemeenten en UWV met de gezondheidssector en de relatie hiervan met de dienstverlening aan uitkeringsgerechtigden met psychische problematiek.

Door het bieden van (onafhankelijk) inzicht op landelijk niveau draagt de inspectie met haar toezicht bij aan mogelijkheden om de dienstverlening door UWV en gemeenten aan mensen met gezondheidsproblemen te verbeteren. Een dienstverlening die klantgericht, efficiënt en activerend is, kan eraan bijdragen dat de kansen voor werkzoekenden met gezondheidsproblemen op de arbeidsmarkt worden vergroot.

Vraagstelling

De centrale onderzoeksvraag voor het onderzoek is als volgt:

Wat is de bijdrage van de huidige samenwerking tussen professionals werk en inkomen en professionals uit de gezondheidszorg aan een klantgerichte, efficiënte en activerende dienstverlening voor uitkeringsgerechtigden met psychische gezondheidsproblemen?

Deelvragen:

- Hoe verloopt de huidige samenwerking tussen de professionals werk en inkomen en professionals uit de gezondheidszorg?
- Wat is de bijdrage van de *verschillende* vormen van samenwerking aan een klantgerichte, efficiënte en activerende dienstverlening voor uitkeringsgerechtigden met psychische problemen?
- Wat zijn sterke punten, knelpunten en verbetermogelijkheden in de samenwerking?

Door te onderzoeken hoe de samenwerking eruit ziet, of het werkt en wat de werking beïnvloedt, wordt in het onderzoek antwoord gegeven op de vraag of de samenwerking tussen professionals bijdraagt aan een klantgerichte, efficiënte en activerende dienstverlening voor uitkeringsgerechtigden met psychische problemen; en zo ja, in hoeverre.

⁹ Bosselaar, H., en anderen (2010) *Multiproblematiek bij cliënten, Verslag van een verkenning in relatie tot (arbeids)participatie*. Onderzoek uitgevoerd door Meccano kennis voor beleid en AStri. Inspectie Werk en Inkomen (2010), *Maatwerk bij Meervoudigheid*.

¹⁰ Kamerstukken II, 2010-11, 26 448, nr. 445.

2.2.1 Onderzoeksverantwoording

Voor dit rapport heeft de inspectie gelijktijdig drie onderzoeken uitgevoerd, waarvan de resultaten in drie afzonderlijke nota's van bevindingen staan.¹¹

Het eerste deelonderzoek betreft een beleidsinventarisatie bij 62 gemeenten en het centraal kantoor van UWV. Hierbij is gekeken in hoeverre er in het beleid aandacht is voor dienstverlening aan uitkeringsgerechtigden met psychische problemen en samenwerking met de gezondheidszorg.

Het tweede deelonderzoek is een kwantitatief onderzoek onder klantmanagers, arbeidsdeskundigen en verzekeringsartsen. Onder deze doelgroep is een enquête uitgezet die is ingevuld door 83 klantmanagers, 47 verzekeringsartsen en 128 arbeidsdeskundigen. In de enquête is onder andere gevraagd naar de samenstelling van de caseload, de intensiteit van samenwerking, de inhoud van samenwerking en de verschillende aspecten van dienstverlening.

Tot slot is er een kwalitatief onderzoek uitgevoerd bij zes gemeenten, vijf UWV-kantoren en een aantal gezondheidszorginstellingen in betreffende gemeenten / UWV-regio's. Er zijn 71 interviews gehouden met klantmanagers, beleidsmedewerkers, arbeidsdeskundigen, verzekeringsartsen en professionals in de gezondheidszorg. Dit verdiepende onderzoek had tot doel inzicht te verkrijgen de achtergrond van de verschillende wijze van samenwerking en de mogelijke relatie tussen samenwerking en dienstverlening. In interviews is uitgevraagd hoe de dienstverlening voor klanten met psychische problemen eruit ziet en in hoeverre er voor deze klanten wordt samengewerkt met de gezondheidszorg. In de afzonderlijke nota's is een uitgebreide onderzoeksverantwoording opgenomen.

¹¹ Inspectie SZW (2012), *Samenwerking professionals werk en inkomen en de (geestelijke) gezondheidszorg en de bijdrage van samenwerking aan de dienstverlening*. Kwalitatief onderzoek. Inspectie SZW (2012), *Samenwerking werk en inkomen met zorgprofessionals*. Kwantitatief onderzoek. Inspectie SZW (2012), *Beleidsinventarisatie samenwerking werk en inkomen met zorgprofessionals*.

3 Landelijk beeld over de samenwerking

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe de samenwerking tussen de sector werk en inkomen en de gezondheidszorgsector eruit ziet. Het hoofdstuk beschrijft welke vormen van samenwerking er zijn, wat de frequentie is en wat veel genoemde samenwerkingspartners zijn. Allereerst wordt kort het beleid van gemeenten en UWV ten aanzien van klanten met psychische problematiek beschreven.

3.1 Beleid voor klanten met psychische problematiek

De meerderheid (63 procent) van de gemeenten heeft specifiek beleid voor de groep uitkeringsgerechtigden met multiproblematiek en/of psychische problemen. De trajecten voor deze groep gaan meestal uit van een aanpak die inspeelt op de meervoudigheid van de problematiek. Als door de problemen de afstand tot de arbeidsmarkt nog te groot is, wordt eerst de leefsituatie gestabiliseerd. Pas daarna beoordelen de professionals welke mogelijkheden er zijn voor arbeidsparticipatie. Alleen in situaties waarin de problematiek ernstig en langdurig is, is de focus op werk (blijvend) afwezig (rusttrajecten).

Meerdere partijen zijn betrokken bij de dienstverlening aan klanten met psychische problematiek op de verschillende leefgebieden, en werken daarbij samen. Daarbij vervult werk en inkomen meestal niet de regiefunctie. Die rol wordt vervuld door een of meer dienstverleners op het gebied van zorg of welzijn. Ruim driekwart van de gemeenten heeft in het beleid aandacht voor samenwerking met de gezondheidszorg. Het gaat om verschillende vormen van samenwerking: niet-structureel, structureel via multidisciplinaire teams, inkoop bij (gespecialiseerde) re-integratiebedrijven en participatie in zorgnetwerken.

UWV geeft in een focusdocument aan het beleid in 2012 te focussen op de meest kwetsbare klantgroepen (mensen met een arbeidshandicap, mensen die in de WW terechtkomen, omdat ze geen recht meer hebben op een arbeidsongeschiktheidsuitkering en langdurig werklozen) en niet specifiek op de groep uitkeringsgerechtigden met multiproblematiek en /of psychische problemen. UWV en GGZ Nederland hebben een convenant afgesloten waarbij beide partijen zich hebben voorgenomen zich in te zetten voor hun gezamenlijke doelgroep. Dit laat zien dat het belang van een goede samenwerking wel degelijk wordt ingezien.

3.2 Vormen van samenwerking

In de onderstaande tabel is te zien dat klantmanagers van gemeenten veelal structureel samenwerken (56 procent). Bijna een derde werkt intensief samen. Structurele samenwerking betekent dat 56 procent van de klantmanagers in de afgelopen maanden voor een deel van de klanten met psychische gezondheidsproblemen, meer dan eenmalig of incidenteel contact heeft gehad met een gezondheidszorgprofessional of dat er contact is geweest in een multidisciplinair team of via een centrale contactpersoon. Wanneer voor meer dan 20 procent van de klanten met psychische problemen uit de caseload wordt samengewerkt in een multidisciplinair team of via een centrale contactpersoon (niet per definitie een regisseur), dan noemt de inspectie de samenwerking intensief.

Wanneer er in gemeenten sprake is van samenwerking in een multidisciplinair team, is de regie twee maal zo vaak in handen van een professional uit de gezondheidszorg (32 procent) als van een professional uit de sector werk en inkomen (16 procent). Een mogelijke verklaring hiervoor is dat juist klanten met meer complexe problemen in een multidisciplinair team besproken worden; bij deze klanten ligt het meer voor de hand dat de regie in handen is van een zorgprofessional dan bij klanten met minder complexe problemen. In acht procent van de gevallen is de regie afwisselend in handen van de sector werk en inkomen of zorg, terwijl elf procent van de klantmanagers aangeeft dat bij deze samenwerkingsvorm geen regiehouder bestaat. Ook (29 procent) wordt wel voor een andere constructie gekozen bij samenwerking in een multidisciplinair team, bijvoorbeeld regie door gemeenteambtenaren, extern ingehuurde professionals, beleidsmedewerkers of procesmanagers van de gemeente. Een paar keer wordt genoemd dat de regie bij het Veiligheidshuis ligt of dat de regievorm afhankelijk is van het soort problematiek van de klant. In tweederde van de gevallen heeft de regiehouder beslissingsbevoegdheid.

Van de verzekeringsartsen werkt de meerderheid (64 procent) incidenteel samen. Bij de arbeidsdeskundigen is er een gelijke verdeling tussen incidentele en structurele samenwerking (beide 45 procent). Tien procent van de arbeidsdeskundigen werkt intensief samen. Verzekeringsartsen werken helemaal niet intensief samen.

Tabel 1
Vormen van samenwerking (%)

	klantmanagers gemeenten (n=77)	verzekeringsartsen UWV (n=45)	arbeidsdeskundigen UWV (n=121)
Geen samenwerking	5	0	10
Incidenteel	17	64	45
Structureel	56	36	35
Intensief	32	0	10

Een mogelijke verklaring voor het verschil in de intensiteit van de samenwerking tussen verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen zit in de werkwijze van beide professionals, zoals die uit de interviews naar voren is gekomen. Klanten met psychische problemen hebben eerst contact met een verzekeringsarts voor een beoordeling van de belastbaarheid en de mate van arbeidsongeschiktheid. Voor de beoordeling zoeken verzekeringsartsen regelmatig de samenwerking op met behandelaars van de klant. Het gaat veelal om eenmalig contact. Na de diagnose draagt de verzekeringarts klanten over aan een arbeidsdeskundige, die een participatie- of re-integratieplannen opstelt, dat is gericht op de uitstroom naar werk. De arbeidsdeskundige monitort tevens de voortgang van de plannen. Hierbij kan het voorkomen dat er samenwerking nodig is met de gezondheidszorg. Is samenwerking nodig voor een nieuwe of nadere medische beoordeling, dan verloopt het via de verzekeringsartsen. Is samenwerking nodig voor de ontwikkeling van werknemersvaardigheden of voor problemen die spelen op andere leefgebieden, die van invloed zijn op de psychische gezondheidscondities, dan nemen de arbeidsdeskundigen vaak zelf contact op met gezondheidszorgprofessionals of andere hulpverleners.

In het kwalitatief onderzoek onder gemeenten is er in twee gemeenten sprake van structurele samenwerking en in vier gemeenten niet.¹² De structurele samenwerking is georganiseerd via een opdrachtgever – opdrachtnemerrelatie. In één gemeente is sprake van de inkoop van psychosociale begeleiding (zie kader 1).

¹² In één van de gemeenten gaat het om intensieve samenwerking, zoals hierboven gedefinieerd. Bij de andere gemeente is uit het kwalitatief onderzoek onbekend voor hoeveel procent van de klanten structureel wordt samengewerkt.

Kader 1

Een kleinere gemeente heeft gespecialiseerde dienstverlening ingekocht voor klanten met psychische problematiek. In deze gemeente worden klanten met psychische problemen begeleidt door een extern psychosociaal bureau dat gespecialiseerd is in de begeleiding van WWB klanten met psychische problemen. Dit bedrijf levert psychologische en psychosociale begeleiding. Voor klanten met zwaardere problematiek werkt het bedrijf samen met ggz-instellingen, waar deze klanten extramurale ggz krijgen. Zodra uit eigen onderzoek door de klantmanager, zo nodig aangevuld door onderzoek van de psycholoog van het psychosociaal bureau, is gebleken dat er sprake is van psychische problematiek, waarvoor curatieve ggz aangewezen lijkt, wordt de klant door de klantmanager gevraagd contact op te nemen met de huisarts voor nader onderzoek, door de huisarts of in de ggz, en eventuele behandeling. Op deze manier wordt een deel van de interventies – als daar een indicatie voor aanwezig blijkt – vergoed vanuit de zorgverzekering van de klant. Als het tot inzet van ggz komt, betaalt de gemeente de eigen bijdrage voor de klant. De klantmanager heeft regelmatig contact met de psycholoog van het psychosociaal bureau, om doel, inhoud en implementatie van de integrale aanpak af te stemmen.

In de andere gemeente wordt samengewerkt in een multidisciplinair team, waarbij de gezondheidszorgprofessionals gedetacheerd zijn bij de sociale dienst van de gemeente (zie kader 2). In beide gemeenten biedt de samenwerking meer financiële mogelijkheden. De samenwerking is zo georganiseerd dat het gemeenten de mogelijkheid een deel van de trajecten via de zorgverzekeraar kunnen vergoeden. Ook vergoedt de gemeente de eigen bijdrage, waardoor de drempel voor bijstandsgerechtigden om deel te nemen aan psychische hulpverlening wordt verlaagd.

Kader 2

Een grote gemeente heeft specifieke dienstverlening voor klanten met psychische problematiek. Een voorwaarde voor klanten om voor verdere dienstverlening in aanmerking te komen, is dat er perspectief is op uitstroom naar werk.¹³ Voor deze groep is er sprake van samenwerking in een multidisciplinair team, bestaande uit klantmanagers, acquisiteurs en kwaliteitsmedewerker van de sociale dienst, maatschappelijk werkers en SPV'ers en psychologen van de ggz. De ggz-medewerkers zijn op fulltime-basis gedetacheerd bij de sociale dienst. De samenwerking in het team kan als volgt worden samengevat. Klanten worden via de intaker of één van de reguliere klantmanagers aangemeld bij een klantmanager van het team. De klantmanager van het team heeft een eerste intakegesprek met de klant. In dit gesprek worden problemen in kaart gebracht. De problemen worden gezamenlijk in het team besproken en de klantsituatie wordt gezamenlijk bepaald, evenals het trajectplan voor de klant. In gezamenlijk overleg wordt bepaald wie met de klant aan de gang gaat, voor welke periode en wat het traject inhoudt. De klant wordt regelmatig besproken in teamoverleggen. Voor de periode dat een psycholoog of een SPV'er met de klant aan de slag is, bemoeit de klantmanager van de gemeente zich niet met het traject, maar is wel de regisseur (coördinatie van het traject, beslissingsbevoegd, bepaalt ook of iemand in aanmerking komt voor de dienstverlening). Het contact tussen de verschillende disciplines is in een multidisciplinair team en voornamelijk face-to-face. Inhoud contact: gezamenlijke diagnose, doorverwijzen, overdragen, afstemmen en terugkoppelen.

In de overige vier gemeenten werken klantmanagers slechts incidenteel samen met zorgprofessionals. Dit houdt in dat de klantmanagers zelf op klantniveau een inschatting of samenwerking nodig is en nemen, indien zij dat nodig achten, bilateraal contact op met gezondheidszorgprofessionals.

Bij de vijf UWV-kantoren die betrokken zijn in het kwalitatief onderzoek zijn geen voorbeelden aangetroffen van intensieve samenwerking. De samenwerking van de geïnterviewde professionals was of incidenteel of structureel van aard.

3.3 Samenwerkingspartners in de gezondheidszorg

De volgende tabel laat zien met welke gezondheidszorgprofessional de professionals werk en inkomen, die structureel samenwerken, het meeste contact hebben. Het landelijke beeld is dat klantmanagers en de verzekeringsartsen frequenter samenwerken met de genoemde gezondheidszorgprofessionals, dan de arbeidsdeskundigen.

¹³ Cliënten dienen psychische problemen te hebben, te kampen met multiproblematiek en niet zelfsturend te zijn. Er dient wel perspectief te zijn op werk of op groei richting werk. Uitsluitingcriteria zijn een laag IQ, zware verslavingsproblematiek en zware problematiek vanuit een van vier typen die de kansen op werk blokkeert.

Tabel 2*Frequentie van samenwerking (%)*

Zorgprofessional	Klantmanagers wekelijks of maandelijks (n=73)	Verzekeringsartsen wekelijks of maandelijks (n=47)	Arbeidsdeskundigen wekelijks of maandelijks (n=115)
Huisarts	5	64	3
Arboarts	14	26	4
Vrijgev. psycholoog	7	43	5
SPV'er	26	49	8
Ggz-psycholoog	19	53	8
Ggz-psychiater	6	51	4
GGD- professional	22	15	12

Zoals eerder in het hoofdstuk is aangegeven, komt uit het kwalitatieve onderzoek naar voren dat verzekeringsartsen relatief vaak contact hebben met gezondheidszorgprofessionals, als het gaat om het vaststellen van de belastbaarheid en de functionele mogelijkheden. Verder blijkt uit het verdiepend onderzoek dat de arbeidsdeskundigen voor hun deel van de dienstverlening, namelijk het opstellen en het uitvoeren van het participatieplan, meer de samenwerking zoeken met een ander type gezondheidszorgprofessionals, zoals begeleiders van re-integratiebureaus, hulpverleners van instellingen voor begeleid wonen, maatschappelijk werk of medewerkers van dagbestedings- en behandelcentra. Zij zoeken veel minder de samenwerking op met de gezondheidsprofessionals uit de tabel.

De klantmanagers van de twee gemeenten uit het kwalitatieve onderzoek die structureel samenwerken, hebben wekelijks contact met ingehuurde ggz-psychologen en SPV'ers. In één van die gemeenten maken artsen ook deel uit van het multidisciplinair team.

In de overigen vier gemeenten uit het verdiepend onderzoek, is er veel minder frequent contact met de gezondheidszorgprofessionals. Hier is de frequentie van het contact, maar ook met wie er contact wordt opgenomen, afhankelijk van de klantsituatie, de informatiebehoefte, maar ook de inschatting van de klantmanager voor wat betreft de bereidheid tot samenwerking van de gezondheidszorgprofessional. Zo hebben de klantmanagers weinig contact met huisartsen en SPV'ers, terwijl deze professionals wel als belangrijke informatiebronnen worden gezien voor wat betreft de diagnosestelling. Met psychologen is er alleen contact, wanneer de inzet van de psycholoog onderdeel is van de re-integratieaanpak. Net als de arbeidsdeskundigen bij UWV noemen de klantmanagers ook hulpverleners van maatschappelijk werk, begeleid wonen, verslavingszorg en schuldhulpverlening als belangrijke contactpersonen. Maar ook hier geldt dat klantmanagers incidenteel contact hebben, afhankelijk van de klantsituatie en de informatiebehoefte.

3.4 **Waarom geen samenwerking**

In het voorgaande is besproken hoe de samenwerking tussen professionals werk en inkomen en professionals uit de gezondheidszorg eruit ziet. Een groot aantal klantmanagers (87 procent) en UWV-professionals (ongeveer 75 procent) werkt echter niet voor *alle* klanten met psychische problemen in de caseload samen met professionals uit de gezondheidszorg. Klantmanagers werken gemiddeld voor de helft van de klanten met psychische problemen samen en UWV professionals ook voor een beperkt deel. In de onderstaande tabel staat een overzicht wat de meest voorkomende redenen zijn om niet samen te werken.

Tabel 3

Redenen om niet samen te werken (%)

Redenen	Klantmanagers (n=77)	UWV Verzekeringsarts (n=47)	UWV Arbeidsdeskundige (n=115)
Te grote afstand tot de arbeidsmarkt	35	4	20
Ontheffing van de arbeids- en re-integratie plicht	35	-	-
Omvang van de caseload	29	0	19
Zeer zware problematiek	24	11	23
Zeer lichte problematiek	18	49	20
Problemen van tijdelijke aard	7	45	20

Ongeveer de helft van de klantmanagers noemt ook andere redenen om niet samen te werken. De meest genoemde redenen zijn:

- contact was niet nodig, er zat onder andere al voldoende informatie in het klantdossier;
- de zorgprofessionals verstrekken geen informatie in het kader van hun beroepsgeheim;
- de cliënt is niet onder behandeling;
- de cliënt geeft geen toestemming.

Ongeveer een derde van de UWV professionals noemt eveneens andere redenen om niet samen te werken, waaronder:

- het re-integratiebedrijf heeft de opdracht contact op te nemen met de zorgsector;
- er zat voldoende informatie in het klantdossier;
- de zorgprofessionals verstrekken geen informatie in het kader van hun beroepsgeheim;
- de zorgprofessionals zijn moeilijk bereikbaar;
- contacten met de zorg verlopen via de klant;
- samenwerking met de gezondheidszorg een taak is van de verzekeringsarts (aangegeven door de arbeidsdeskundigen).

4 Relatie samenwerking en klantgerichte dienstverlening

In het onderzoek is nagegaan of er een relatie is tussen de samenwerking en de klantgerichtheid van de dienstverlening. Onder klantgerichte dienstverlening verstaat de inspectie de kwaliteit van de diagnose, maatwerk en eenduidige communicatie naar de klant. Uit het onderzoek komt naar voren dat er een positieve relatie is tussen samenwerking en klantgerichte dienstverlening, voornamelijk als het gaat om de kwaliteit van de diagnose en het bieden van maatwerk. Deze relatie is het sterkst naar voren gekomen bij de dienstverlening van gemeenten.

4.1 Diagnose

Bij gemeenten bestaat er een positieve relatie tussen de samenwerking en de kwaliteit van de diagnose. Klantmanagers die vaker contact hebben met gezondheidszorgprofessionals in de diagnosefase, hebben meer aandacht voor psychische problemen van klanten.¹⁴ Uit de interviews met klantmanagers en professionals uit de gezondheidszorg blijkt dat samenwerking leidt tot een meer onafhankelijke en deskundige inschatting van de problematiek. Bij de diagnose van psychische problematiek is, in de twee samenwerkende gemeenten, standaard medische expertise beschikbaar. In beide gemeenten stelt een psycholoog, al dan niet door middel van een specifiek instrument, een diagnose van de psychische problemen van de klant. In de gemeenten die incidenteel samenwerken, blijkt uit de interviews dat samenwerking van invloed *kan* zijn op de diagnose, maar dat dit niet structureel het geval is. Deze invloed is alleen aangetroffen wanneer er een sociaal-medisch onderzoek wordt ingekocht door de klantmanager.

Hoewel samenwerking kan bijdragen aan de kwaliteit van de diagnose, maken klantmanagers de inschatting van de mate waarin psychische problemen spelen, nog veelal zelf. Van de geënquêteerde klantmanagers zegt 93 procent in de diagnosefase een inschatting te maken van de mate waarin psychische problemen aan de orde zijn, maar de grote meerderheid (80 procent) doet dit op basis van eigen inzicht. Door 28 procent wordt (daarnaast) een instrument gebruikt; bij 30 procent is dit de participatieladder. Bijna twintig procent maakt bij de inschatting van de psychische problematiek gebruik van een vragenlijst. Veel klantmanagers (40 procent) gebruiken daarnaast andere bronnen om een inschatting van de psychische problematiek te maken. Genoemd zijn onder andere: arboarts, psychodiagnostisch onderzoek, medisch rapport, navraag bij behandelaar, huisbezoek en de zelfredzaamheidsmatrix.

In de interviews zeggen klantmanagers dat, wanneer ze de diagnose op basis van eigen inschatting maken, ze dit doen op basis van het verhaal dat de klant hen zelf vertelt. In een eerste intake wordt een beeld verkregen van de afstand tot de arbeidsmarkt. Op basis hiervan wordt een klant toegewezen aan een klantmanager die gericht is op werk, voor klanten met een korte afstand tot de arbeidsmarkt of aan een klantmanager die gericht is op participatie of zorg, voor klanten met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt. Deze klantmanager houdt vervolgens een uitgebreidere intake. De klantmanagers vinden het vaak niet nodig om hierbij

¹⁴ Kanttekening hierbij is dat bijna alle klantmanagers aangeven aandacht te hebben voor psychische problemen tijdens de diagnose.

gebruik te maken van instrumenten of externe expertise, omdat de algemene intake volgens hen voldoende informatie biedt: *"Mijn ervaring is dat een aantal gesprekken waarin je probeert te onderzoeken: wat zijn psychiatrische klachten, wat is het behandelplan, wat wil de cliënt. Dat biedt doorgaans ruimschoots de informatie om mee aan de slag te gaan. Ik heb geen specifieke testen of iets waarmee ik iets ga doen. In mijn ervaring biedt dat ook heel weinig."*

Het onderzoek onder UWV laat hetzelfde beeld zien. Hoewel bij UWV het op basis van de kwantitatieve analyses niet mogelijk is een significant verband te laten zien tussen bestaande samenwerkingsvormen en klantgerichtheid van dienstverlening, zijn er kwalitatief wel verschillen gevonden in de dienstverlening tussen professionals die samenwerken en professionals die niet samenwerken. Ook hier leidt de samenwerking tot een meer onafhankelijke inschatting van de psychische gezondheidsproblemen. Volgens verzekeringsartsen waarborgt het contact met de behandelaars van klanten een betere, maar ook meer een onafhankelijke beoordeling. De contacten kunnen ook worden gebruikt voor een bevestiging van het verhaal van de klant. Een verzekeringsarts geeft zegt hierover: *"Stel je hebt een klant die met een hersenbloeding in het ziekenhuis ligt. Zij geeft aan dat ze vanuit het ziekenhuis een revalidatietraject volgt. Dan is het zinvol om informatie op te vragen, zodat we weten dat het klopt. Helaas kan je niet iedereen vertrouwen. Zeker als we geen persoonlijk contact hebben met klanten, proberen we altijd de juiste informatie van behandelaars te krijgen."*

In een latere fase van de dienstverlening kan de verzekeringsarts eveneens aanvullende informatie opvragen bij de gezondheidszorgprofessional, bijvoorbeeld als de arbeidsdeskundigen vraagtekens plaatsen bij de gestelde klantdiagnose en een aanvullende diagnose voorstellen.

Van de geënquêteerde UWV-professionals geeft 85 procent aan in de diagnosefase een inschatting te maken van de mate waarin psychische problemen aan de orde zijn.¹⁵ Ook UWV-professionals doen dit, net als de klantmanagers, voornamelijk op basis van eigen inzicht (74 procent). Een vragenlijst wordt door 16 procent gebruikt (vooral door oudere verzekeringsartsen); 11 procent maakt gebruik van een instrument (significant vaak professionals die de Wajong-doelgroep bedienen).

Uit de interviews blijkt dat wanneer verzekeringsartsen contact opnemen met behandelaars om medische informatie op te vragen dit is om het definitieve besluit goed te onderbouwen of om te controleren of er uit de medische voorgeschiedenis iets naar voren komt, dat van invloed is op de belastbaarheid. In vervolg op de diagnose door de verzekeringsarts proberen arbeidsdeskundigen, aan de hand van intakegesprekken, een beter beeld te krijgen van de klant. Ze gaan in deze gesprekken uitgebreider na wat iemands beperkingen betekenen voor de arbeidsmogelijkheden. Het gaat dan voornamelijk om de subjectieve beleving van klachten. Wat ervaart een klant bijvoorbeeld zelf als zijn grootste beperking. De input van deze gesprekken wordt meegenomen in het behandelplan, waarin komt te staan welk traject de klant moet volgen in het kader van zijn re-integratie.

¹⁵ Degenen die geen inschatting maken zijn allemaal arbeidsdeskundigen (20% van de arbeidsdeskundigen maakt geen inschatting). Arbeidsdeskundigen handelen hiermee conform de werkwijze, waarin is vastgelegd dat verzekeringsartsen de diagnose stellen ten aanzien van belastbaarheid en medische/psychische beperkingen. Alle verzekeringsartsen geven aan een inschatting te maken bij het stellen van de diagnose.

4.2 Maatwerk

Samenwerking hangt zowel bij gemeenten als bij UWV samen met het bieden van maatwerk.

De inspectie constateert deze relatie in de gemeenten op basis van een onderlinge vergelijking tussen twee casegemeenten waarbij een specifieke relatie is gevonden tussen samenwerking en maatwerk, en drie casegemeenten waar die relatie niet is gevonden. In twee gemeenten wordt intensief samengewerkt en draagt de samenwerking bij aan een goede afstemming van de instrumenten op de gesignaleerde problematiek. In de eerste gemeente stellen klantmanagers en psychologen in een multidisciplinair team vast welk instrument het beste past bij de klant. In de tweede gemeente wordt op basis van de diagnose bepaald of de klant direct naar werk kan worden begeleid, of dat er eerst sprake moet zijn van sociale activering of van een psychische interventie. In deze gemeente monitort een psycholoog daarnaast de uitvoering van het traject om te kijken of er voldoende vooruitgang is, of dat er eventueel voor andere instrumenten moet worden gekozen. Dit gebeurt door middel van een specifiek diagnose-instrument:

"[...]we bekijken ook de ROM-screener, wij bekijken of er, na een aantal sessies toegevoegde waarde is in het traject. Keldert de cliënt naar beneden of klimt hij omhoog? Wat is het resultaat van de gesprekken die iemand al heeft gehad. [...] Als er geen verbetering in zit, kijken of we iets anders moeten doen. Alle behandelingen starten bij ons met een eerste meting, een tussenmeting en een eindmeting. Zo kunnen we de effecten van de behandelingen verantwoorden."

In een derde gemeente werken klantmanagers met individuele aanbestedingen waarbij een re-integratiebureau een op maat gesneden aanbod doet op basis van de kenmerken van de klant. Hoewel hier een duidelijke samenhang is tussen de diagnose en het gekozen instrument, is dat in deze gemeente geen resultaat van de samenwerking. Samenwerking kan dus een voorwaarde zijn voor een betere afstemming, maar deze afstemming kan ook op een andere manier worden gerealiseerd.

In de overige drie casegemeenten is, hoewel veel geïnterviewde klantmanagers zeggen maatwerk te bieden, niet duidelijk hoe de afweging tussen mogelijkheden en beperkingen van een klant en de inzet van instrumenten gericht op participatie precies wordt gemaakt. Ook uit de voorgelegde casus komt dit niet goed naar voren.¹⁶ Wel is te zien dat er, in het geval van meervoudige problematiek, eerder wordt gekozen voor 'laagdrempelige' instrumenten, zoals sporten, deelnemen aan een club of vrijwilligerswerk.

Ook in het kwalitatieve onderzoek bij UWV is aangetroffen dat samenwerking leidt tot een betere afweging van de inzet van instrumenten. Bij de inzet van trajecten door arbeidsdeskundigen is veelal al sprake van maatwerk. De arbeidsdeskundige maakt aan de hand van de uitkomsten van de diagnose een afweging of een klant meteen bij een werkgever kan worden geplaatst, of dat er eerst een proefplaatsing nodig is, of dat de klant met een activerings- of coachingstraject moet starten:

Arbeidsdeskundige: Als ik iemand krijg die bijvoorbeeld spanningsklachten heeft en die de regie over zijn eigen leven kwijt is [...] en ontzettend in de slachtofferrol zit, dan heeft het geen zin om re-integratie in te zetten als die persoon niet weer de

¹⁶ In de interviews met klantmanagers, arbeidsdeskundigen en verzekeringsartsen is een fictieve casus voorgelegd van een klant met psychische problematiek. Aan de respondenten is een aantal vragen gesteld over hoe ze de dienstverlening voor deze klant zouden inrichten en of ze hierbij samenwerking zouden zoeken met de gezondheidszorg. Voor de volledige casus, zie de nota van bevindingen van het kwalitatieve onderzoek.

verantwoordelijkheid over zijn eigen leven oppakt. Dan zet ik eerst een coach in voor zes à acht gesprekken."

Uit de interviews blijkt dat samenwerking de mogelijkheid biedt om nog beter zicht te krijgen op participatiemogelijkheden. In de praktijk nemen de geïnterviewde arbeidsdeskundigen Wajong contact op met andere zorgbegeleiders over de inzet van trajecten. Dit contact met de gezondheidszorgprofessionals biedt de arbeidsdeskundigen de mogelijkheid om beter zicht te krijgen op de situatie van de jongeren en eventuele valkuilen die belangrijk zijn voor de re-integratie naar werk. *Arbeidsdeskundige Wajong: "De contacten gaan over inzetbaarheid, hoe zij de jongere ervaren, wat zij hebben gezien, hoe zij denken dat iemand kan functioneren. Zij kennen die jongeren heel goed. Ik heb wel een papiertje, maar zij maken betrokkene mee in de woonwerksituatie. Zij kunnen aangeven wat de valkuilen zijn en waar je rekening mee moet houden, als je over werk praat."*

4.3 Eenduidige communicatie

Het laatste onderdeel van klantgerichte dienstverlening is eenduidige communicatie naar de klant. Het gaat hierbij om gedeelde opvatting over participatiedoelen en -trajecten tussen de ggz en de gemeente. Op dit onderdeel is in het kwalitatieve onderzoek onder gemeenten een relatie gevonden met samenwerking. In de twee gemeenten met intensieve samenwerking heeft de klant tijdens het traject een duidelijk aanspreekpunt. Dit kan de klantmanager zijn of de psycholoog, maar deze persoon spreekt namens het hele 'team'. Het is in de samenwerkende gemeenten niet zo dat een klant verschillende verhalen kan horen van de psycholoog en de klantmanager. In de overige gemeenten wordt er incidenteel afgestemd. Het gaat dan voornamelijk over de vraag of de klant in staat is om een re-integratietraject te volgen. Er worden in deze gemeenten geen afspraken gemaakt met de gezondheidszorg over eenduidige communicatie naar de klant.

Bij UWV zijn in het kwalitatieve onderzoek geen gevallen aangetroffen waarbij standaard de participatiemogelijkheden en inzet van trajecten worden afgestemd, zodat de klant vanuit zowel UWV als ggz hetzelfde verhaal krijgt over de arbeidsmogelijkheden. Er zijn in het onderzoek wel voorbeelden aan getroffen waarin incidenteel sprake is van afstemming over de opvattingen over participatiedoelen en -trajecten. In deze gevallen neemt een medewerker van een ggz-instelling contact op met het UWV om aan te geven dat een klant toe is aan een traject.

5 Relatie samenwerking en activerende dienstverlening

De inspectie concludeert op basis van het onderzoek dat samenwerking bijdraagt aan een meer activerende dienstverlening. Voornamelijk bij gemeenten en in mindere mate bij UWV is een meerwaarde van samenwerking gevonden voor activerende dienstverlening. In deze paragraaf wordt de relatie uiteengezet.

5.1 Het formuleren van doelen gericht op participatie

De kwantitatieve analyse laat zien dat klantmanagers vaker participatiedoelen voor ogen hebben, naarmate zij vaker afstemmen met gezondheidszorgprofessionals over de aansluiting van traject en behandeling. Ook uit het kwalitatieve onderzoek blijkt de relatie tussen samenwerking en activerende dienstverlening. In de twee gemeenten waar wordt samengewerkt in een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie, is de focus op arbeid voor de klanten met psychische problemen groter. Door de continue afstemming tussen psychologen en klantmanagers houden beiden het einddoel van het traject in het oog, namelijk uitstroom naar werk. Ook de psychologen die klanten begeleiden zien hun dienstverlening als een bijdrage aan dit doel: *Klantmanager gemeente: "De ggz-mensen die hier zitten zijn arbeidshulpverleners. Die hebben een doelstelling die gelijk aan die van ons staat. Alleen iemand gelukkig maken en zeggen: werken, dat komt wel; dat is niet altijd de bedoeling. We staan wat dat betreft met de ruggen tegen elkaar. Hier hebben we een klein luikje gevonden waardoor we elkaar aankijken."*

Op basis van de kwantitatieve analyses bij UWV is er op een punt samenhang gevonden tussen samenwerking en activerende dienstverlening. Uit de analyses komt naar voren dat professionals die vaker contact hebben met de gezondheidszorg een meer activerende dienstverlening hebben dan professionals die minder contact hebben, in de zin dat professionals vaker van mening zijn dat werken aan werk samen kan gaan met werken aan het oplossen van problemen.

Uit de kwalitatieve analyses van de interviews met arbeidsdeskundigen en verzekeringsartsen komt eveneens een relatie naar voren tussen samenwerking en activerende dienstverlening. Contacten met bijvoorbeeld maatschappelijk werk of instellingen voor begeleid wonen, dragen ertoe bij dat de arbeidsdeskundige Wajong meer kennis heeft van de vermindering (of toename) van gezondheidsbelemmeringen. Die kennis gebruiken de arbeidsdeskundigen om participatiedoelen te stellen en trajecten in te zetten. Zonder dit contact, heeft een arbeidsdeskundige mogelijk geen kennis van de positieve ontwikkelingen bij de Wajonger.

Wanneer de geïnterviewde arbeidsdeskundigen Wajong in een lokaal netwerk zitten, met daarin bijvoorbeeld welzijnsinstellingen, maatschappelijk werk, begeleid wonen, en schuldhulpverlening, verloopt deze samenwerking beter. Partijen die van belang zijn voor de dienstverlening, zoeken elkaar veel makkelijker en veel sneller op, als ze via het netwerk een contactpersoon hebben of weten voor welke dienstverlening ze bij elkaar terechtkunnen. De kennis en informatie vanuit de netwerken gebruiken arbeidsdeskundigen ook in de dienstverlening aan de klant, bijvoorbeeld door de

klant te wijzen op bewegingstrajecten van de ggz of aan de klant gegevens te verstrekken van contactpersonen bij hulpverlenende instellingen.

Daar waar samenwerking met bepaalde gezondheidszorgprofessionals ontbreekt, ziet de inspectie in het kwalitatief onderzoek dat de dienstverlening minder activerend is. Zo ervaren arbeidsdeskundigen Wajong die weinig contact hebben met bepaalde gezondheidszorgprofessionals, het als een gemis dat zij zo moeilijk bereikbaar zijn voor een oordeel of visie. *"Ik zou willen weten: hoe denkt de psycholoog nou? Die bemoeien zich niet met re-integratie. Maar we zouden er heel veel aan hebben als de psycholoog zegt: ik verwacht dat klant op deze termijn wel kan participeren. Belangrijke zaken die in de gaten moeten worden gehouden zijn dit of dat. Dat zou voor ons waardevolle informatie zijn. Maar je ziet en hoort hen nooit. Ik moet het zelf aan de klant vragen."*

Het formuleren van participatiedoelen voor klanten met psychische problematiek is niet vanzelfsprekend. Door de geënquêteerde UWV-professionals worden er wel vaker voor (bijna) alle klanten doelen geformuleerd dan door klantmanagers. Krap een derde van de klantmanagers geeft aan dat er voor klanten met psychische problemen vaak of altijd sprake is van een participatiedoel, gericht op activering. Bij UWV zegt de helft van de respondenten dit. Daarnaast is in de enquête 48 procent van de klantmanagers het eens met de stelling dat klanten met psychische problematiek bij uitstek gebaat zijn bij werk of activering. Bij UWV is dit 75 procent.

De geïnterviewde arbeidsdeskundigen noemen als doel van de re-integratietrajecten uitstroom naar werk, actief in dagbestedingsactiviteiten of vrijwilligerswerk (als dit het hoogst haalbare is voor de klant), werken aan een betere zelfredzaamheid en een beter zelfsturend vermogen. Als de arbeidsdeskundigen inschatten dat de problemen ernstig zijn, kiezen ze eerst voor een aantal tussenstappen, die tot doel hebben om de zelfredzaamheid te vergroten, een dagritme op te bouwen en/of de psychische en fysieke condities te verbeteren. Er zijn er geen voorbeelden aangetroffen waarbij arbeidsdeskundigen alleen kiezen voor het oplossen van zorgproblemen voor klanten met psychische problemen. De focus op activering is altijd aanwezig in de dienstverlening.

Uit de interviews met klantmanagers blijkt dat zij soms ook werken met 'tussendoelen'. Een participatiedoel kan dan zijn dat er wordt gestreefd naar een stabilisatie van de leefsituatie als onderdeel van het plan van aanpak richting participatie. Bij de klanten die door de geïnterviewde klantmanagers worden begeleid is er, zoals eerder gezegd, vaak sprake van multiproblematiek.¹⁷ Een deel van de klantmanagers verwijst daarom door naar psychische hulpverlening, maar vaak ook naar schuldhulpverlening om iemands leven weer op de rit te krijgen. Pas daarna is er aandacht voor participatie. Regulier werk is volgens de meeste geïnterviewde klantmanagers pas realiseerbaar op langere termijn, meestal minimaal anderhalf jaar. Dit is ook terug te zien in het doel dat de klantmanagers formuleren voor de klant in de voorgelegde casus. Alle klantmanagers, op één na, geven aan dat het belangrijk is dat eerst de thuissituatie op orde is voordat er, voorzichtig, kan worden begonnen met participatie: *"Ik zou eisen dat ze goed en gemotiveerd meewerkt, dat zijn al twee mooie doelen voor het begin. Uiteindelijk als dat beter gaat kan je stapjes zetten met vrijwilligerswerk. Ik zou in dit geval op gebied van participatie niet denken aan regulier werk, omdat ze nog te veel dingen heeft die spelen. Ik zou eerdere denken aan vrijwilligerswerk, of misschien kan ze*

¹⁷ Het gaat hier in bijna alle gevallen om klantmanagers die klanten begeleiden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

beginnen met een sportabonnement, dat doen we ook wel om lichamelijk sterker te worden.”

5.2 Het vergroten van de zelfredzaamheid

Nagegaan is in hoeverre klanten worden gestimuleerd om hun eigen dienstverlening tot stand te brengen. Er is gekeken naar de mate waarin klanten worden betrokken bij het opstellen van het plan van aanpak en de mate waarin participatiedoelen met hen worden besproken. Uit de kwantitatieve analyse blijkt dat de vorm en inhoud van samenwerking bij gemeenten niet alleen een positieve relatie hebben met het formuleren van participatiedoelen voor de klant, maar ook met het bespreken van deze doelen met de klant. Indien een klantmanager tijdens de diagnose vaker contact zoekt met professionals uit de gezondheidszorg dan worden ook vaker participatiedoelen met klanten besproken. Indien een klantmanager vaker samenwerkt met de gezondheidszorg via bilaterale structurele contacten of in een multidisciplinair team, dan bespreekt hij of zij ook vaker de participatiedoelen met de klant.

Bij UWV is op dit onderwerp geen kwantitatieve relatie gevonden. De helft van de professionals van UWV geeft aan dat het bespreken van doelen met de klant altijd gebeurt en ruim zestig procent betreft de klant altijd bij het opstellen van het plan van aanpak. Ruim de helft van de geënquêteerde UWV-professionals is ook van mening dat klanten goed in staat zijn om mee te denken over hun dienstverlening. Uit de interviews met arbeidsdeskundigen komt naar voren dat het betrekken van de klant bij het opstellen van het plan van aanpak niet alleen wordt gedaan met het oog op het vergroten van de zelfredzaamheid, maar ook om klanten beter aan te kunnen spreken op hun verantwoordelijkheden: *Arbeidsdeskundige: "Als het iemand is die al jarenlang in de uitkering zit, dan hebben we daar niet zo heel veel sanctiemogelijkheden voor. De vernieuwde Wajong wel. Daarom is ook het opstellen van het plan belangrijk. Als klanten zeggen dat ze geen zin hebben, verwijs ik naar het plan waarin we gezamenlijk afspraken hebben gemaakt over wat de klant zou gaan doen op het gebied van activeren of participeren."*

Tabel 4
Activerende dienstverlening UWV en gemeenten (%)

	Nooit	Soms	Regelmatig	Vaak	Altijd
UWV n=174					
Mate waarin bij klanten met psychische problemen participatiedoelen worden besproken.	15	26	1	0	58
Mate waarin klanten met psychische problemen worden betrokken bij het opstellen van het plan van aanpak.	12	24	3	0	61
Mate waarin klanten met psychische problemen worden gestimuleerd mee te werken aan de eigen dienstverlening.	1	5	18	39	37
Gemeenten n=82					
Mate waarin bij klanten met psychische problemen participatiedoelen worden besproken.	5	13	31	26	26
Mate waarin klanten met psychische problemen worden betrokken bij het opstellen van het plan van aanpak.	4	10	22	26	39
Mate waarin klanten met psychische problemen worden gestimuleerd mee te werken aan de eigen dienstverlening.	4	9	28	32	28

Klantmanagers van gemeenten geven in de enquête minder vaak aan dat ze de *altijd* doelen bespreken met de klant en altijd de klant betrekken bij het opstellen van het plan van aanpak. Uit het onderzoek komt hiervoor geen goede verklaring naar voren. In de interviews zeggen klantmanagers juist dat klantbetrokkenheid belangrijk is, omdat in hun ervaring motivatie van de klant een belangrijke voorwaarde is voor het slagen van een traject. De geïnterviewde klantmanagers zeggen dan ook dat ze de klant betrekken bij het formuleren van doelen en trajecten. In de enquête vindt bijna de helft van de klantmanagers dat klanten met psychische problemen goed in staat zijn om mee te denken over hun dienstverlening.

5.3 Het aanbod van activerende trajecten

Ten derde is er een relatie tussen de samenwerking in gemeenten en het aantal klanten in een activeringstraject. Wanneer er vaker wordt samengewerkt met de gezondheidszorg via incidentele en structurele bilaterale contacten heeft een klantmanager relatief meer klanten met psychische problemen op een activeringstraject dan wanneer een klantmanager niet op die wijze samenwerkt. Uit het kwalitatieve onderzoek blijkt dat samenwerking de mogelijkheid biedt om bepaalde kosten van de re-integratie, bijvoorbeeld begeleiding door de psycholoog in het traject, te vergoeden uit de zorgverzekering. Hierdoor zijn er voor deze gemeenten meer mogelijkheden om trajecten aan te bieden aan klanten met psychische problemen. Voor UWV is deze relatie niet aangetroffen.

Ongeveer een derde van het aantal bijstandsgerechtigden met psychische problemen wordt volgens de geënquêteerde klantmanagers geactiveerd richting de arbeidsmarkt. Uit de gehouden interviews met klantmanagers blijkt dat er verschillen zitten tussen klantmanagers in de manier waarop ze omgaan met activering. De verschillen zijn er niet per definitie tussen gemeenten, maar ook tussen klantmanagers met dezelfde functie van dezelfde gemeente. Bij sommige klantmanagers ligt de nadruk meer op zorg terwijl anderen meer gericht zijn op

participatie. Het betreft individuele verschillen, waarvoor geen duidelijke verklaring is gevonden.

Als klanten in de casegemeenten trajecten krijgen aangeboden gaat het meestal om sportactiviteiten, activiteiten in het wijkcentrum of vrijwilligerswerk. Die activiteiten worden ingezet met als uiteindelijk doel regulier werk, maar beogen in eerste instantie om klanten meer zelfvertrouwen of een arbeidsritme te geven of zoals klantmanagers het verwoorden ze letterlijk weer 'in beweging' te krijgen. Deze trajecten worden niet alleen aangeboden door re-integratiebureaus, maar ook door bijvoorbeeld wijkhuizen of vrijwilligerscentrales. Een mogelijke verklaring voor het feit dat het merendeel van de klanten met psychische problemen geen traject krijgt aangeboden is dat gemeenten bezuinigen op het re-integratiebudget. Een aantal van de casegemeenten geeft aan hierdoor keuzes te maken in de dienstverlening en voor klanten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt minder instrumenten in te zetten. Een andere verklaring is het aantal ontheffingen. Bijna de helft van de bijstandsgerechtigden met psychische problemen heeft een ontheffing van de arbeidsplicht.

Bij UWV volgt minder dan de helft van het aantal klanten met psychische problemen een activeringstraject, aldus 90 procent van de respondenten (zie onderstaande tabel). Een derde van de respondenten geeft aan helemaal geen klanten met psychische problemen te hebben, die een activeringstraject volgen.

Tabel 5
Klanten met psychische problemen met een activeringstraject

Percentage klanten met psychische problemen dat een activeringstraject volgt	% UWV-professionals (n=175)
0	38
< 25%	27
25-50%	26
50-75%	0
> 75%	10
	100,0%

De trajecten van UWV voor klanten met psychische problematiek zijn volgens de geïnterviewde arbeidsdeskundigen gericht op uitstroom uit de uitkering of de ziektewet, tenzij iemand helemaal geen mogelijkheden heeft. Het aanbod bestaat uit re-integratietrajecten, stages en trainingen, vaak in combinatie met psychische ondersteuning door psychologen of SPV'ers ter plekke bij de re-integratiebureaus.

Een opvallende bevinding uit het kwantitatieve onderzoek is dat samenwerking met de gezondheidszorg via een centrale contactpersoon een negatieve relatie heeft met het aantal klanten met psychische problemen op traject en met het bespreken van participatiedoelen met de klant. Mogelijk hangt dit samen met het feit dat het hier gaat om *indirecte* samenwerking. De contacten tussen de klantmanager en de professionals uit de gezondheidszorg lopen via de centrale contactpersoon. Uit het kwalitatieve onderzoek komen twee voorbeelden naar voren van indirecte samenwerking via een centrale contactpersoon. In beide gevallen komt deze contactpersoon uit de gezondheidszorg. Klanten zijn daar onder begeleiding en nog niet altijd toe aan activering.

Uit de casestudies blijkt daarnaast dat minder intensieve samenwerking niet altijd leidt tot meer activerende dienstverlening. Klantmanagers die niet intensief samenwerken, nemen voornamelijk contact op met de gezondheidszorg als ze

twijfelen over de belastbaarheid van een klant. De gezondheidszorgprofessional geeft dan zijn/haar visie op deze belastbaarheid. Hierdoor komt niet per definitie een sterkere nadruk op activering te liggen. Het kan zijn dat de psycholoog vindt dat een klant wel kan participeren, maar het ook kan zijn dat hij juist op de rem gaat staan en zegt dat een klant een tijdje rust moet krijgen. Zestig procent van de klantmanagers geeft daarnaast in de enquête aan zich bij de begeleiding van klanten met psychische problematiek te laten leiden door het oordeel van de gezondheidszorgprofessional. In de casegemeenten zonder structurele samenwerking komen klanten met psychische problemen daarnaast vaak terecht bij klantmanagers die klanten begeleiden met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt. Deze klantmanagers zijn vaker meer gericht op zorg en stabilisatie van de problematiek.

6 Efficiënte dienstverlening en samenwerking

Het laatste onderdeel is de relatie tussen samenwerking en efficiënte dienstverlening. Hierbij gaat het om het voorkomen van dubbele uitvraag en het zorgen van aansluitende inzet van de trajecten.¹⁸

Er is in de kwantitatieve en kwalitatieve analyses van de gemeentedata op beide thema's geen relatie aangetroffen met de huidige vormen van samenwerking. Het voorkomen van dubbele uitvraag komt in de onderzochte cases zelden voor. Professionals mogen alleen informatie delen met toestemming van de klant en dit belemmert de uitwisseling van gegevens. Ook willen professionals vaak hun eigen analyse maken en daarvoor zelf het verhaal van de klant horen. De klant moet daarom op meerdere plekken hetzelfde verhaal doen.

Wanneer in twee gemeenten wel informatie wordt gedeeld, is wanneer er trajecten worden aanbesteed. De gemeente geeft dan een algemene omschrijving van de problematiek, waarop een re-integratiebureau kan inschrijven.

Bij UWV is wel een verband tussen afstemming met zorgprofessionals en de sluitende aanpak. Hoe meer professionals inhoudelijk afstemmen met zorgprofessionals, des te vaker zijn zij in staat om klanten *direct na de diagnose* een aanbod te doen. Er is zowel kwalitatief als kwantitatief geen relatie gevonden tussen de huidige samenwerking en de uitvraag van persoonsgegevens. Uit het kwalitatieve onderzoek blijkt dat elke behandelaar of professional vanuit de eigen discipline opnieuw een intake verricht, ondanks het feit dat er soms wel een (bilaterale) samenwerkingsrelatie is. Er zijn geïnterviewde professionals die geen informatie willen uitwisselen, om waardevrij de klant te kunnen beoordelen. Verder is er ook geen duidelijke relatie tussen samenwerking en de continuïteit van inzet van trajecten. Klanten zijn zelf verantwoordelijk om bij de arbeidsdeskundigen of zorgprofessional aan te geven hoe de dienstverlening verloopt en wanneer een traject is afgelopen.

Tweederde van de geënuquêteerde klantmanagers en van de UWV professionals geeft aan gebruik te maken van een digitaal klantdossier. Echter, dit dossier wordt bij slechts zeven procent van de klantmanagers en slechts een paar procent van de UWV professionals gedeeld met de gezondheidszorgprofessional.¹⁹ Meer arbeidsdeskundigen dan verzekeringsartsen maken gebruik van een digitaal klantdossier.

Na het stellen van de diagnose blijkt het in de praktijk niet altijd mogelijk direct een passend aanbod te doen. Van de geënuquêteerde klantmanagers zegt zestien procent dat het nooit mogelijk is direct een passend aanbod te doen, volgens 49 procent soms en 24 procent zegt dat het regelmatig mogelijk is direct een passend aanbod te doen. Een kleine minderheid (elf procent) geeft aan dat het vaak of altijd mogelijk is direct een passend aanbod te doen.

Zoals eerder aangegeven stemmen de geïnterviewde klantmanagers weinig af met professionals uit de ggz, en vice versa. Beide groepen leveren hun eigen diensten

¹⁸ Dit is een smalle definitie van efficiënte, er is geen kosten-batenanalyse uitgevoerd.

¹⁹ Dit hoeft niet te betekenen dat dubbele uitvraag niet voorkomt; zie vorige noot.

aan de klant los van wat de ander doet. In die zin wordt er dus niet gewerkt aan een sluitende aanpak. In twee casegemeenten met een specifieke aanpak is er wel sprake van een sluitende dienstverlening. De psycholoog en de klantmanager hebben in deze gemeenten regelmatig overleg, waardoor zij hun dienstverlening kunnen afstemmen en de klantmanager goed zicht heeft op de voortgang van het traject bij de psycholoog. Hier is echter geen relatie gevonden met samenwerking, omdat in de niet samenwerkende casegemeenten geen problemen zijn aangegeven met het aansluitend aanbieden van trajecten. Het is daarmee niet aangetoond dat de dienstverlening in de samenwerkende gemeenten door de betere afstemming *meer* sluitend is.

Van de geënquêteerde arbeidsdeskundigen en verzekeringsartsen zegt zes procent dat het nooit mogelijk is direct een passend aanbod te doen, volgens 38 procent soms en veertig procent zegt dat het regelmatig mogelijk is direct een passend aanbod te doen. Een kleine minderheid (veertien procent) geeft aan dat het vaak of altijd mogelijk is direct een passend aanbod te doen. In de onderzochte cases is er desalniettemin meestal geen sprake van een sluitende aanpak. Diverse respondenten spreken van wachtlijsten bij de ggz, maar geven ook aan daar geen invloed op te hebben. Een geïnterviewde verzekeringsarts zegt dat er soms een wachttijd is van drie maanden voor traumabehandelingen.

In sommige gevallen wordt er door de professionals uit de gezondheidszorg afgestemd om de trajecten te laten aansluiten. Een voorbeeld hiervan is een instelling voor begeleid wonen waar de participatiebegeleider van die instelling regelmatig contact heeft met de arbeidsdeskundige Wajong om de activiteiten richting werk te bespreken. Deze begeleider neemt onder andere contact op wanneer bewoners toe zijn aan activerende dienstverlening. Op deze manier is er sprake van aansluitende trajecten, maar deze voorbeelden zijn niet heel frequent aangetroffen bij de onderzochte kantoren. Er is een arbeidsdeskundige die aangeeft dat een oorzaak is gelegen in de onbekendheid van elkaars mogelijkheden:
"Interviewer: "Hoe zou dat komen dat het nog niet op gang komt?" Respondent: "Ik denk dat het ook een stukje onwetendheid is over de mogelijkheden die wij hebben. We kennen elkaars ins en outs niet."

7 Knelpunten en successen

Er komt uit het onderzoek bij gemeenten en UWV een aantal factoren naar voren dat van invloed is op het succes van de samenwerking. Deze factoren worden hieronder besproken. Het gaat hierbij niet om succesfactoren in de samenwerking of in de dienstverlening zelf, zoals bezuinigingen of economische tegenwind, maar om factoren in de samenwerking die ervoor zorgen dat de dienstverlening meer klantgericht, efficiënt en activerend is. Met andere woorden: welke facetten van de samenwerking dragen bij aan een betere dienstverlening en welke factoren belemmeren deze bijdrage. Tot slot wordt in dit hoofdstuk het perspectief van de ondervraagde professionals op de succes- en faalfactoren van samenwerking weergegeven.

Uit de kwalitatieve analyses komt naar voren dat voor gemeenten de samenwerking in een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie een succesfactor is. Deze vorm van samenwerken heeft drie belangrijke voordelen. Allereerst heeft de gemeente een directe invloed op de inzet van de ggz-medewerkers: wie betaalt, bepaalt. Zij werken in dienst van de gemeente en hebben als doel om bij te dragen aan de dienstverlening. In de twee gemeenten waar deze vorm van samenwerking is gekozen, is zichtbaar dat de ggz-medewerkers een activerende instelling hebben. Bij incidentele samenwerking tussen de ggz en de gemeente wordt soms ook geprobeerd doelen af te stemmen, maar uit de verschillende interviews blijkt dat de ggz zich in dat geval toch in eerste instantie richt op zorgverlening in plaats van op activering. Zo zegt een ggz-begeleider: *"Wat ik doe is vooral gericht op het ontwikkelen van arbeids- en toekomstperspectief. Is andere insteek dan vooral naar klachten kijken en laten afwezig zijn zoveel mogelijk van klachten. Ik bevind me meer in koers gericht op wat kun je wel en hoe kun je wat je kunt verder ontwikkelen. Dat proces stimuleren, als coach eigenlijk."* Het lijkt er dus op dat deze medewerker arbeidsgericht is, maar zegt even later betrokkene het volgende: *"Regelmatig maak je mee dat een klant er niet aan toe is. In dat geval probeer ik vooral met cliënt die ik in behandeling heb, prioriteiten te stellen. Als iemand die er nog niet aan toe is door de fysieke, maar vooral psychische omstandigheden, doen we er goed aan te zorgen voor goede levensstructuur waarin ze zich veilig kunnen voelen. Met daarbij juiste financiële ondersteuning om te kunnen leven. Uitkeringstechnisch dus."*

Een tweede voordeel van de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie is dat binnen de gemeente iemand aanwezig is uit de medische beroepsgroep die een brug kan vormen naar andere medici. Zoals hierboven aangegeven is privacywetgeving een belangrijk obstakel en zit dit niet alleen in wettelijke regels, maar ook in het vertrouwen dat professionals in elkaar hebben. Uit het onderzoek blijkt dat medici makkelijker informatie delen met andere medici dan met bijvoorbeeld klantmanagers. Wanneer binnen de gemeente een psycholoog werkzaam is, kan hij/zij makkelijker de samenwerking aangaan met andere gezondheidszorgprofessionals. Dit voordeel is ook terug te zien bij UWV, waar de verzekeringsarts de brug vormt tussen de uitkerende instantie en de gezondheidszorg.

Een derde voordeel van deze vorm van samenwerking is dat het meer financiële mogelijkheden biedt. Zo kunnen bepaalde kosten via de zorgverzekeraar worden vergoed en biedt het een oplossing voor de verhoogde eigen bijdrage in de zorg.

Verskillende respondenten geven aan dat de verhoogde eigen bijdrage voor klanten ertoe leidt dat ze geen psychische hulp zoeken. Wanneer er vaste afspraken zijn met één psychologenpraktijk of de psycholoog beschikbaar is binnen de gemeente en onderdeel uitmaakt van de re-integratiedienstverlening wordt deze eigen bijdrage niet door de klant zelf betaald, maar door de gemeente. Het is overigens denkbaar dat dit voordeel zich ook binnen andere vormen van samenwerking of dienstverlening voordoet, maar in de onderzochte cases is dit niet gevonden.

Naast het inzetten van de ggz als opdrachtnemer is volgens de geïnterviewde professionals een goed persoonlijk netwerk een succesfactor. Het gaat hierbij niet alleen om kennis van de sociale kaart, maar ook om persoonlijke relaties. Wanneer deze relaties er zijn, weten professionals wie ze kunnen bellen en nemen ze makkelijker contact met elkaar op. *SPV' er: Met name met het UWV loopt het bij ons goed. Plezierig dat je geen 0900-nummer hoeft te bellen. Het is wel wenselijk dat het zo blijft."*

Wanneer professionals alleen organisaties kennen, worden ze eerder van het kastje naar de muur gestuurd en duurt het lang voordat ze de juiste persoon spreken. Deze succesfactor is vooral aangetroffen bij de geïnterviewde arbeidsdeskundigen van UWV. Daar leidt het persoonlijk netwerk van de arbeidsdeskundige tot goede kennis over de voortgang bij klanten en de mate waarin zij al in staat zijn tot activering. *Arbeidsdeskundige: "Ik heb wel met de mensen die de jongeren begeleiden bij verschillende hulpverleningsinstanties, dus die eigenlijk jongeren begeleiden, noem maar op, jeugdzorg, daar heb ik dan, maar dat is op klantniveau, overleg mee. Dat is dus niet een georganiseerd overleg, alleen als er sprake is van een klant, dan zoek ik naar de bijbehorende begeleider <vanuit het netwerk> en daar ga ik mee aan de slag en die komen eigenlijk ook altijd mee op spreekuur."*

Bij de gemeenten is deze succesfactor niet zo duidelijk aangetroffen. Bij de gemeente is een risico dat een goed, persoonlijk netwerk juist leidt tot een sterke nadruk op zorg- en hulpverlening. De klantmanager ziet zichzelf dan meer als 'een van de hulpverleners' en minder als een re-integratieprofessional. *Klantmanager: "Bij klanten met zoveel problemen, zeg ik, ik ben ervoor om te zorgen voor de juiste hulpverlening, of u heeft het al en ik zorg ervoor dat u het blijft doen, een beetje helpen. Maar daarnaast ben ik er ook voor om u te activeren, naar iets. Sport, vrijwilligerswerk, of wat dan ook."* Ook: *"Ik krijg wel eens een aanmelding van een klant, de klant is depressief, wil niks en is niet gemotiveerd. Dan denk ik, ja dat straalt die persoon ook uit. Dan ga ik in gesprek met die klant, en die klant is best gemotiveerd, maar dat is er aan de hand. Of die klant heeft misschien een gesprek gehad met iemand waarmee het niet klikt. Dus ik moet gewoon kijken of de informatie die ik heb gekregen klopt en is er soms nog meer aan de hand. Dat ik probeer in het eerste gesprek al een beeld te krijgen van wat speelt er precies en wat heeft die klant precies nodig."*

Een voorwaarde voor de bijdrage van een goed netwerk aan activerende dienstverlening is daarmee dat beide professionals bij hun eigen taak en expertise blijven en hier onderling duidelijkheid over hebben. Dat deze duidelijkheid over rollen en taken van belang is, maar niet eenvoudig wordt bereikt, blijkt uit citaten van de medewerker van de GGD en van een ggz-instelling: *Citaat beleidsmedewerker GGD: Het is een zoektocht, welke rol hebben wij in het veld? Ik ervaar geen strijd, maar wel continu de vraag wat is van UWV, wat is van ons. En hoe kunnen we elkaar daarin vinden. Het zoeken naar welke rol je hebt kost*

energie. De rol van de GGD zou meer ingeslepen moeten worden. De verhouding tussen gezondheid en werk is zo essentieel dat die er bij iedereen moet zijn.

Citaat beleidsmedewerker ggz: Een risico is als UWV alleen als drijfveer heeft dat mensen uit de uitkering moeten komen en dat er vanuit de ggz teveel vanuit het ziektebeeld wordt gedacht, te beschermend. Als die beide risico's op een goede manier samen komen, als het doel is mensen meer te laten participeren, kun je een gezamenlijk doel formuleren en elkaar daarin versterken. Dan kan samenwerking bijdragen aan een betere dienstverlening maar die is nu incidenteel en niet structureel.

Succesfactoren volgens respondenten

De verschillende geënquêteerde professionals werk en inkomen ervaren weinig knelpunten in de samenwerking met de gezondheidszorg. Samenwerking leidt volgens de grote meerderheid van de respondenten niet tot vertraging of tegenstrijdige signalen in de dienstverlening. Een kwart is van mening dat het ontbreekt aan tijd om samen te werken.

Het belangrijkste knelpunt dat de samenwerking belemmert, is de (onbekendheid met) privacywetgeving. Dit speelt vooral bij de gemeente. Klantmanagers geven aan dat ze moeilijk informatie krijgen van gezondheidszorgprofessionals wat ertoe leidt dat ze hun beeld van participatiemogelijkheden de klant niet kunnen verifiëren of aanvullen. Klantmanagers vragen niet altijd toestemming aan de klant om informatie uit te wisselen, maar ook wanneer ze dit wel doen, is de gezondheidszorgprofessionals niet altijd bereid om informatie uit te wisselen. Hiermee lijkt niet alleen de wetgeving een rol te spelen, maar ook het vertrouwen dat professionals in elkaar hebben. Een klantmanager zegt hierover: *"Ik heb contact gehad met een psychiater van de ggz, die had een houding van: waar bemoei jij je mee. Terwijl ik een verklaring kon overleggen met de handtekening van een klant, dat ik zijn toestemming had om informatie in te winnen. Ik vroeg naar de inhoud van de behandeling en ik kreeg meteen over me heen: jullie moeten altijd naar het verleden vragen. Kortom een heel storend gesprek. Wat me opvalt is: hoe hoger men opgeleid is, hoe groter de afstand naar de sociale dienst. Ik heb makkelijker contact met sociaal psychiatrisch verpleegkundigen. Zij weten waar je het over hebt in de dagelijkse praktijk, als je met klanten praat, waar je tegen aanloopt. De mensen die de diagnoses stellen staan er verder vanaf en begrijpen blijkbaar niet goed dat ik een inschatting moet maken richting werk of niet werk. Daar hebben ze geen kaas van gegeten en ze snappen niet dat ik die vragen moet stellen. Dat is nogal eens als een hobbel in de weg."*

Bij UWV speelt dit punt minder, omdat de uitwisseling van medische gegevens gestructureerd is en voornamelijk via de verzekeringsarts loopt. De arbeidsdeskundigen beperken het contact tot informatie-uitwisseling over participatiemogelijkheden en niet over medische informatie.

Bijna een vijfde van de klantmanagers en 27 procent van de UWV professionals is van mening dat contact met de gezondheidszorg voor klanten met psychische problemen niet nodig is. Zoals in hoofdstuk drie is beschreven, vinden professionals het niet per definitie nodig om voor alle klanten samen te werken. Ze werken niet samen wanneer de afstand tot de arbeidsmarkt te groot is, er sprake is van een ontheffing of wanneer de problematiek te licht of te zwaar is. Wanneer er sprake is van samenwerking is de overgrote meerderheid van mening dat een gemeenschappelijk doel dan een belangrijke voorwaarde is.

Tabel 6
Knelpunten en succesfactoren van samenwerking (%)

Beschrijving	(volledig) oneens		Neutraal		(volledig) eens	
	km n=83	va/ad n=175	km n=83	va/ad n=175	km n=83	va/ad n=175
Samenwerking met professionals uit de gezondheidszorg leidt tot vertraging in de dienstverlening aan de klanten met psychische problemen	79	56	14	31	7	13
Samenwerking met professionals uit de gezondheidszorg leidt tot tegenstrijdige signalen richting klanten met psychische problemen	57	55	17	31	26	14
Voor goede samenwerking tussen professionals is een gemeenschappelijk doel van wezenlijk belang	5	3	12	10	83	87
Voor de begeleiding van klanten met psychische problemen is contact met een professional uit de gezondheidszorg nodig	17	27	33	35	50	39
Het beroepsgeheim van de gezondheidszorgprofessional staat samenwerking in de weg	29	41	31	32	40	27
Meestal ontbreekt mij de tijd om samen te werken met gezondheidszorgprofessionals	51	49	24	31	24	21
Gezondheidszorgprofessionals hebben doorgaans voldoende tijd en middelen beschikbaar om samen te werken	33	31	53	58	15	11

8 Samenvatting reacties Divosa en UWV en nawoord Inspectie SZW

Samenvatting reactie Divosa

Divosa onderschrijft de conclusies van de Inspectie SZW voor wat betreft de voordelen en opbrengsten van intensieve samenwerking voor de dienstverlening aan klanten met psychische gezondheidsproblemen. Divosa geeft aan dat tekorten op het bijstandsbudget nopen tot bepaalde keuzes. Tegelijk propageert ze wel de samenwerking tussen professionals, onder andere door het bundelen van expertise en het bieden van ict-ondersteuning in de vorm van Mens Centraal. Divosa geeft in haar reactie aan dat uit het onderzoek blijkt dat geduld nodig is voor de doelgroep en dat het minimaal anderhalf jaar duurt voordat voorzichtig aan betaald werk kan worden gedacht.

De onderzoeksresultaten van 'Samen de focus op werk' wil Divosa gebruiken om de dienstverlening te optimaliseren, zoals het zoeken naar financieringsmogelijkheden via zorgverzekeraars. Verder is het rapport een steun in de rug voor gemeenten die experimenteren met sociale wijkteams, waar professionals uit meerdere disciplines met elkaar samenwerken.

Samenvatting reactie UWV

In de bestuurlijke reactie geeft UWV aan dat voor wat betreft de re-integratie en bemiddelingstaak, de focus op werk ligt. Als er gezondheidsklachten zijn die de weg naar werk belemmeren wordt gezocht naar een oplossing die de focus op werk in stand houdt, vergroot of bevordert. UWV wijst op een aantal initiatieven die zijn gericht op dienstverlening aan cliënten met psychische problemen. Genoemd wordt een recent met de GGZ afgesloten convenant waarin de nodige stappen worden gezet om ook voor cliënten met psychische problemen in te zetten op demedicalisering. Doel van het convenant is om deze doelgroep zo veel als mogelijk adequaat te behandelen met behoud van werk of optimaal te re-integreren. Voorts is er het initiatief fit-4-work en UWV bevordert dat het thema op de bestuurlijke agenda komt, onder meer door het organiseren van congressen. UWV meent tot slot dat bij de conclusies in het rapport ten aanzien van de intensiteit van de samenwerking, onvoldoende rekening is gehouden met het onderscheid in claimbeoordeling en re-integratietaak. De samenwerking bij de claimbeoordeling is ad hoc en niet intensief.

Nawoord Inspectie SZW

Inspectie SZW sluit het meerjarig programma af, over de samenwerking tussen de sector werk en inkomen en de gezondheidszorg. Met het programma beoogt de inspectie een bijdrage te leveren aan het doeltreffend functioneren van het stelsel van werk en inkomen.

Divosa en UWV herkennen en onderschrijven grotendeels de bevindingen en conclusies ten aanzien van intensieve samenwerking en de daarmee samenhangende dienstverlening aan klanten met psychische gezondheidsproblemen.

De inspectie plaatst bij de opmerking van Divosa, dat uit het onderzoek blijkt dat geduld nodig is voor de doelgroep en dat het minimaal anderhalf jaar duurt voordat voorzichtig aan betaald werk kan worden gedacht, de volgende kanttekening. In het rapport is gerefereerd aan uitspraken van geïnterviewde klantmanagers van gemeenten, die niet intensief of ad hoc samenwerken met de gezondheidssector. De inspectie benadrukt in deze context dat uit het onderzoek ook blijkt, dat als de

samenwerking intensiever is, er sneller een focus kan worden gelegd op werk, ondanks de psychische gezondheidsproblemen.

De inspectie herkent het bezwaar van UWV niet, dat in het rapport ten aanzien van de intensiteit van de samenwerking, onvoldoende rekening is gehouden met het onderscheid in claimbeoordeling en re-integratietaken. Juist vanwege deze twee taken maakt de inspectie bij het presenteren van de onderzoeksresultaten een onderscheid aan tussen de verzekeringsartsen, verantwoordelijk voor de claimbeoordeling, en de arbeidsdeskundigen, verantwoordelijk voor de re-integratietaken. Ook verklaart de inspectie in het rapport waarom er een verschil is aangetroffen tussen de verzekeringsartsen en de arbeidsdeskundigen, voor wat betreft de intensiteit van samenwerking.

9 **Reacties UWV en Divosa**

Datum

21 AUG. 2012

Van

Ons kenmerk

SBK/85792/IZ

Uw kenmerk

2012/4648

Pagina

1 van 2

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

Conceptrapport "Samen de focus op werk"

Geachte heer Van den Bos,

Met uw brief van 6 augustus 2012 heeft u het conceptrapport "Samen de focus op werk" voor een reactie aan ons voorgelegd.

Wij maken graag gebruik van de door u geboden gelegenheid om een reactie te geven op de resultaten en uw oordeel over de samenwerking tussen de professionals sector werk en inkomen en de geestelijke gezondheidszorg voor klanten met psychische gezondheidsproblemen en wat de opbrengsten van die samenwerking voor de dienstverlening betekenen.

In de nota "Samen de focus op werk" stelt de Inspectie dat er onvoldoende gebruik gemaakt wordt van intensieve vormen van dienstverlening en dat daardoor kansen voor een goede dienstverlening, en daarmee voor uitstroom naar werk, worden gemist.

Voor UWV geldt al langere tijd dat wij voor wat onze re-integratie- en bemiddelingstaak betreft onze focus is gericht op werk. Als er gezondheidsklachten zijn die de weg naar werk belemmeren wordt er gezocht naar een oplossing die de focus op werk in stand houdt c.q. vergroot of bevordert. Samenwerking met zorgprofessionals kan dit bevorderen.

Voor het bepalen van de intensiteit van de samenwerking met zorgprofessionals moet onderscheid worden gemaakt of samenwerking plaats vindt in kader van onze claimbeoordelings- of re-integratietask. De samenwerking met de zorg bij de claimbeoordeling loopt en is ad hoc en niet intensief. Voor de samenwerking bij re-integratie geldt dat deze in ontwikkeling is en steeds meer aandacht krijgt en geleid heeft tot concrete nieuwe initiatieven zoals het met de GGZ gesloten convenant.

Wij menen dan ook dat u bij het presenteren en wegen van de resultaten uit de enquête en interviews onvoldoende rekening heeft gehouden met deze onderscheidenlijke taken van UWV.

Samen met de GGZ worden de nodige stappen gezet om ook voor cliënten met psychische klachten in te zetten op demedicalisering.

Dit met de GGZ afgesloten convenant heeft tot doel om de benoemde doelgroepen zo veel als mogelijk is adequaat te behandelen met behoud van werk of optimaal te re-integreren. De samenwerking tussen UWV en GGZ zal zowel op beleids- als uitvoerend niveau plaatsvinden en zowel centraal als decentraal.

De uitwerking van het convenant vindt plaats langs de lijnen:

- inventarisatie van lopende samenwerkingsinitiatieven
- themagewijze uitwerking op kennisoverdracht, creëren van gemeenschappelijke uitvoeringsmodellen en instrumentontwikkeling
- validering van de op een aantal plaatsen in Nederland ontwikkelde best practices en landelijke verspreiding daarvan

Ook het project fit-4-work dat UWV in samenwerking met de G4 in september van dit jaar start is voorbeeld van het belang dat UWV hecht aan samenwerking met de zorg voor mensen met psychische problematiek.

Wij zoeken nadrukkelijk de samenwerking met de zorg en bevorderen dat het thema op de agenda komt. Dit doen wij concreet door het organiseren van congressen. Voorbeelden zijn het op 3 november vorige jaar georganiseerde congres kansen op werk voor mensen met psychische klachten en het op 18 juni jongstleden georganiseerde congres over het outsiders effect van mensen met psychische klachten.

Hoogachtend,

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



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, 20 augustus 2012

Onderwerp: Bestuurlijke reactie conceptrapportage 'Samen de focus op werk'
Onze ref.: 120125

Geachte heer Van den Bos,

bezoekadres
nigingsbureau
Divosa
Koningin
helminalaan 5
i27 LA Utrecht

Inclusieve samenwerking tussen professionals uit de sector werk en inkomen en de geestelijke gezondheidszorg leidt tot betere dienstverlening voor mensen met psychische problemen. Zij krijgen een betere diagnose, meer maatwerk, ontsnappen aan de medicalisering van hun probleem en er zijn meer trajectmogelijkheden. Dat is de conclusie uit uw conceptrapportage 'Samen de focus op werk'.

postadres
Postbus 2758
00 GT Utrecht

telefoon
030-233 233 7

website
www.divosa.nl

e-mail
cb@divosa.nl

Dat is goed nieuws. Hoewel uw onderzoek geen uitsluitsel geeft over de effectiviteit van samenwerken, toont u wel aan dat het meer klantgerichte dienstverlening oplevert. Professionals die investeren in samenwerkingsrelaties delen kennis en expertise, krijgen zo meer inzicht in de vraag of mensen kunnen werken en zo ja, hoe je hen vervolgens het juiste zetje geeft. Wel moeten we geduld hebben, blijkt uit het onderzoek. Het duurt vaak minimaal anderhalf jaar voordat deze mensen hun leven op orde hebben en voorzichtig aan betaald werk kunnen denken.

Divosa propageert het samenwerken tussen professionals, ook al zien wij dat sociale diensten door de tekorten op het bijstandsbudget hun focus steeds meer moeten verleggen naar mensen die relatief snel kunnen uitstromen. Op dit moment werken wij samen met kennisinstituten uit aanpalende domeinen om de expertise over de aanpak van multiproblematiek te bundelen en eenduidig aan te bieden. Ook heeft Divosa aan de wieg gestaan van Mens Centraal, een ict-systeem wat de samenwerking tussen verschillende domeinen ondersteunt.

Gemeenten kunnen uw onderzoeksresultaten gebruiken bij de optimale inrichting van hun dienstverlening. Ook omdat uw onderzoek aanknopingspunten biedt voor financieringsmogelijkheden via de zorgverzekeraar. Het onderzoek is daarnaast een steun in de rug voor gemeenten die op dit moment experimenteren met sociale wijkteams waar professionals uit meerdere disciplines samenwerken volgens het principe 1 gezin - 1 plan - 1 hulpverlener. Deze teams combineren kennis en expertise en pakken problemen in samenhang op als er sprake is van multiproblematiek.

Met vriendelijke groet,



René Paas, voorzitter Divosa

Bijlage 1

Operationalisatie van begrippen

De legitimatie van het onderzoek en de genoemde normen voor een klantgerichte, efficiënte en activerende dienstverlening zijn ontleend aan de Wet SUWI, aan het huidige kabinetsbeleid, aan de Wet Eenmalige gegevensuitvraag werk en inkomen (WEU), en aan de uitkomsten van eerdere onderzoeken van de inspectie (Maatwerk bij meervoudigheid, 2010; Samenwerken voor uitkeringsgerechtigden met gezondheidsproblemen, 2011). Daarnaast wordt gebruik gemaakt van elementen uit het model voor beoordeling van samenwerking en dienstverlening van het Integraal Toezicht Jeugdzaken (ITJ)²⁰.

Samenwerking

De Wet SUWI houdt een opdracht in tot samenwerking: de SUWI-partijen werken samen met elkaar en met andere diensten, instellingen en bestuursorganen die werkzaamheden verrichten die verband houden met de uitoefening van die taken. Deze opdracht is te vinden in artikel 9, eerste en tweede lid, van de Wet SUWI.

In een passage uit de memorie van toelichting bij het huidige artikel 9 van de Wet SUWI wordt ingegaan op de samenwerking met partijen buiten de SUWI-keten. *De ketenpartners dienen een samenhangende dienstverlening aan te bieden, waarin de werkzoekende of de werkgever de keten als geheel kan aanspreken en de keten ook als geheel zijn diensten aanbiedt. (...) De verdere ontwikkeling van de keten werk en inkomen maakt het mogelijk de aanpalende domeinen van onderwijs, inburgering, (jeugd)zorg en maatschappelijke ondersteuning nadrukkelijker te betrekken bij de dienstverlening.*²¹

Aan de kant van de gezondheidszorg is in de relevante wetgeving geen opdracht tot samenwerking opgenomen.

Wet SUWI en dienstverlening

Klantgerichtheid is één van de kerndoelen van de Wet SUWI en moet vorm krijgen door bij de inrichting van de dienstverlening niet de logica van de organisaties voorop te stellen maar de logica en behoefte van de cliënt. In de Memorie van Toelichting op de Wet SUWI stelt de wetgever als een van de criteria voor een effectief stelsel van werk en inkomen dat het nieuwe stelsel klantgericht moet zijn, voor de klant goed bereikbaar en voldoende transparant. De uitvoeringsorganisatie dient de klant goed en snel te helpen (efficiëntie) en recht te doen aan de individuele omstandigheden (maatwerk).

WEU

Sinds 1 januari 2008 is de Wet eenmalige gegevensuitvraag werk en inkomen (WEU) van kracht. Het doel van de WEU is dat de burger slechts eenmaal gegevens verstrekt. Bij de start van de WEU is een aantal gegevens vastgelegd dat in principe niet meer dan één keer mag worden uitgevraagd door overheidsinstanties en ketenorganisaties werkzaam in het domein van werk en inkomen.

²⁰ Integraal Toezicht Jeugdzaken (2010), Toezichtkader ITJ. Geraadpleegd in 2012 via <http://www.jeugdinspecties.nl/onderwerpen/toezichtkader/>.

²¹ Kamerstukken II, 31 514, nr. 3, p.1-4.

De WEU bestrijkt alleen de ketenpartners. In de gezondheidszorg zijn wetten van kracht die regelen welke gegevens mogen worden verstrekt en gedeeld, zoals de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (BIG), de Wet gebruik burgerservicenummer in de zorg en andere specifieke regelingen.

ITJ-normen

Vanuit het Integraal Toezicht Jeugdzorg zijn normen opgesteld ten aanzien van samenwerking.

- Doelconvergentie. De mate waarin overeenstemming bestaat tussen de professionals over het gezamenlijk doel van de aanpak om het gezondheidsprobleem te verminderen en activering te bevorderen.
- Gedeelde probleemanalyse. Er is een door de professionals gedeelde analyse van de belemmeringen en kansen van de cliënt. Er is een gedeeld beeld van de oorzaken, de omvang en de aangrijpingspunten voor de aanpak.
- Informatiecoördinatie (uitwisseling). De gegevens worden gedeeld of uitgewisseld die nodig zijn om gezamenlijk doel te bereiken.
- Professionals hebben zicht op de gegevens die rondom de cliënt beschikbaar zijn, op welke knelpunten professionals ondervinden bij het vastleggen of uitwisselen van gegevens en op hoe de overdracht van de dienstverlening verloopt.
- Oplossingsgerichtheid. De activiteiten van de professionals zijn gericht op activering, en daarnaast op het verminderen van het gezondheidsprobleem. De afzonderlijke activiteiten van de professionals worden op elkaar afgestemd.
- Ketenregie. Er is een klantmanager/regisseur die de zorg en dienstverlening op elkaar afstemt. Die regisseur is zichtbaar.
- Continuïteit in de keten. De activiteiten vinden ononderbroken plaats.

In onderstaande tabel is samenvattend per geoperationaliseerd begrip aangegeven op welke bronnen dit is gebaseerd.

Begrip	Bron
Samenwerking: vorm en inhoud en frequentie	'Samenwerken voor uitkeringsgerechtigden met gezondheidsproblemen' (IWI onderzoek 2011), ITJ-normen, SUWI
De kwaliteit van de diagnose van de afstand tot de arbeidsmarkt (klantgerichtheid en efficiëntie van de dienstverlening)	SUWI en onderzoek 'Maatwerk bij meervoudigheid' (IWI-onderzoek 2010)
Eenduidige communicatie naar de klant (klantgerichtheid van de dienstverlening)	'Samenwerken voor uitkeringsgerechtigden met gezondheidsproblemen' (IWI onderzoek 2011)
De kwantiteit van de uitvraag van persoonsgegevens (efficiëntie van de dienstverlening)	Wet eenmalige gegevensuitvraag (WEU)
De mate van maatwerk (klantgerichtheid van de dienstverlening)	SUWI, 'Maatwerk bij meervoudigheid' (IWI onderzoek 2010)
Dienstverlening gericht op vergroten zelfredzaamheid (activering van de dienstverlening)	SUWI

Begrip	Bron
Continuïteit inzet van trajecten (efficiëntie van de dienstverlening)	Toezichtskader ITJ
Inzet van trajecten gericht op activering (activering van de dienstverlening)	SUWI

Bijlage 2

Lijst van gebruikte afkortingen

AD	Arbeidsdeskundige
ADHD	Attention Deficit Hyperactivity Disorder
Arbo	Arbidsomstandighedenwet
DSA	Dynamisch systeem arbeidsparticipatie
EPD	Elektronisch Patiëntendossier
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GGZ	Geestelijke Gezondheidszorg
ITJ	Integraal Toezicht Jeugdzaken
IWI	Inspectie Werk en Inkomen
IQ	Intelligentiequotiënt
ROM	Routine Outcome Monitoring.
SER	Sociaal Economische Raad
SPV	Sociaal psychiatrisch verpleegkundige
SUWI	Structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
WW	Werkloosheidswet
Wajong	Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten
W&I	Werk & Inkomen
WBP	Wet Bescherming Persoonsgegevens
WEU	West-Europese Unie
WGA	Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten
WMO	Wet Maatschappelijke Ondersteuning
WPR	Wet Persoonsregistraties
WSW	Wet sociale werkvoorziening
WWB	Wet werk en bijstand
ZW	Ziektewet

Publicaties Inspectie SZW / Werk en Inkomen

2012

Iedereen aan de slag (Programmarapportage Participatie)
Het naleven van verplichtingen (Programmarapportage Inkomenszekerheid)
Gegevensuitwisseling WWB/WIJ (Programmarapportage Informatieprocessen)
De cliënt centraal (Programmarapportage Dienstverlenende overheid)
Vervolgonderzoek Risicobeheersing UWV
Jaarverslag 2011 Inspectie SZW

2011

Veranderprogramma SVB Tien
Iedereen aan de slag. (Programmarapportage Participatie)
De keten volgt klanten, toepassing van klantvolgsystemen (Programmarapportage Informatieprocessen)
Activering jongeren. (Programmarapportage Participatie)
Samenwerken voor uitkeringsgerechtigden met gezondheidsproblemen (Programmarapportage Dienstverlenende overheid)
De voorlichting aan WGA'ers
Onderzoek categoriale aanvullende inkomensondersteuning door gemeenten UWV en Walvis, tiende rapportage
Jaarverslag 2010 Inspectie Werk en Inkomen



Fotografie

Saffraan-Fotografie

De Inspectie SZW maakt deel uit van het Ministerie van
Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Inspectie SZW

Postbus 820 | 3500 AV Utrecht
Telefoon: 0800 270 00 00 (gratis)

vijfkeerblauw | s33-612634