



Opdrachtgever

IWI



Inspectie Werk en Inkomen
Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Opdrachtnemer

IWI

Onderzoek

Voorkomen van
uitkeringsafhankelijkheid
(programmarapportage Participatie I)
Startdatum – 31 maart 2010
Einddatum – 22 juli 2010

Categorie

Toezicht en functioneren van sociale
zekerheid

Dienstverlening op maat

Doel en vraagstelling

Er zullen in 2010 twee programmarapportages worden opgesteld. De eerste gaat over het voorkomen van uitkeringsafhankelijkheid.

Conclusie

Onderzocht is de dienstverlening aan met ontslag bedreigde werknemers in het onderzoek Van werk naar werk en de begeleiding van zieke werklozen in het onderzoek Re-integratie van zieke werklozen. In dit rapport laat de inspectie de resultaten van deze onderzoeken zien en wordt ingegaan op de gevolgen van de economische problematiek voor de arbeidsmarkt, waarbij de nadruk ligt op de stijging van het aantal uitkeringen in Tot slot gaat de inspectie in op de ontwikkeling van de vraaggerichte aanpak van re-integratie vanuit het stelsel. Bron: Bibliotheek SZW

Link naar bestand

<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/v1kolnm8>

Dienstverlening op maat

Het voorkomen van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid in tijden van crisis



Inspectie Werk en Inkomen
*Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid*

Dienstverlening op maat

Het voorkomen van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid in
tijden van crisis

Colofon

Programma
Nummer
ISSN
ISBN

Participatie
R 10/03, juli 2010
1383-8733
978-90-5079-233-2

Voorwoord

Als gevolg van de economische crisis is de Nederlandse economie in 2009 met zo'n vier procent gekrompen. De werkloosheid is gegroeid, zij het niet zoveel als op basis van de economische teruggang verwacht mocht worden. Ook is de arbeidsmarkt verslechterd: het aantal uitkeringen is toegenomen, de arbeidsparticipatie is voor het eerst sinds lange tijd aan het dalen en zowel het aantal banen als het aantal vacatures is afgenomen. Al valt ook hier de omvang van de problemen tot nu toe mee, gezien de zwaarte van de economische teruggang.

Maar ondanks de economische crisis, is de verwachting dat zich vanaf 2011 in alle sectoren vacatures voordoen, vooral ten gevolge van de vergrijzing. Het is zaak om, juist nu, zoveel mogelijk mensen te behouden voor de arbeidsmarkt.

Tegen deze achtergrond presenteert de inspectie haar Programmarapportage participatie. Hierin belicht de inspectie die processen en instrumenten die de uitvoering inzet om langdurige werkloosheid of arbeidsongeschiktheid te voorkomen. Daarnaast kijkt de inspectie naar de mate waarin het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) zich bij de inzet van re-integratie-instrumenten richt op de concrete vraag naar arbeid van werkgevers in de regio.

Met deze overkoepelende rapportage wil de inspectie bijdragen aan verbeteringen in de uitvoering, waardoor het arbeidsaanbod ook met het oog op de toekomst optimaal wordt benut en onnodige uitkeringsafhankelijkheid wordt voorkomen.

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

Inhoud

	Colofon—2
1	Inleiding—7
2	De uitvoering in de context van de crisis—9
2.1	De uitvoering onder druk: de cijfers—9
2.2	Preventie van werkloosheid—10
2.3	Oorzaken voor meevallende werkloosheid—10
3	Het voorkomen van (langdurige) werkloosheid—13
3.1	Weinig werknemers melden zich snel bij dreigende werkloosheid—13
3.2	De basisdienstverlening: van werk naar werk—14
3.3	Mobiliteitscentra en collectieve ontslagen—15
4	De re-integratie van langdurig zieke werklozen—17
4.1	Kwaliteitsverbetering met de Wbaz—17
4.2	Activering en re-integratie—18
4.3	Toetsing re-integratieverslagen—18
4.4	Inzicht in het ZW/Arboproces—19
4.5	Belangrijkste knelpunten—19
5	Vraaggerichte re-integratie: werken met werkgevers—21
5.1	Arbeidsmarkt en werkgeversbenadering—21
5.2	Contouren van de werkgeversbenadering—21
5.3	Conclusie: Vraaggerichte inzet van re-integratie te weinig concreet—22
5.4	Knelpunten en doorontwikkeling van de werkgeversbenadering—23
6	Conclusies en oordeel—25
7	Reactie UWV—27
	Lijst van afkortingen—28
	Bijlage: Reactie Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen—29
	Publicaties van de Inspectie Werk en Inkomen—37

1 Inleiding

Als gevolg van de economische crisis is de Nederlandse economie in 2009 met zo'n vier procent gekrompen.¹ Deze teruggang is grotendeels opgevangen door overheidsinvesteringen in de economie en heeft daarmee grote gevolgen voor de overheidsfinanciën.

De gevolgen van de crisis voor de werkgelegenheid en, specifiek, het aantal werklozen blijven tot op heden relatief beperkt. De werkloosheid is weliswaar gegroeid, maar niet zoveel als op basis van de economische ontwikkeling verwacht mag worden. De gemiddelde werkloosheid bedroeg in 2009 4,9 procent. Dit percentage ligt 1 procentpunt hoger dan in 2008, maar is nog altijd 1,6 procentpunt beter dan het dieptepunt van de vorige recessie in 2005.²

Dit laat onverlet dat de arbeidsmarkt verslechterd is in de afgelopen periode. Het aantal uitkeringen is toegenomen, de arbeidsparticipatie is voor het eerst sinds lange tijd gedaald en zowel het aantal banen als het aantal vacatures is afgenomen. Zorgelijke ontwikkelingen die echter, in het licht van de zwaarte van de economische teruggang, in omvang vooralsnog meevallen.

Hoewel de gevolgen van de crisis nu duidelijk zichtbaar zijn op de arbeidsmarkt, is de verwachting dat er op de middellange en lange termijn eerder een tekort dan een overschot aan arbeidskrachten zal zijn. Dit heeft te maken met de voortschrijdende vergrijzing. Mede daarom is het van belang om juist nu mensen voor de arbeidsmarkt te behouden. UWV doet dit door mensen die werkloos of langdurig arbeidsongeschikt (dreigen te) raken naar (nieuw) werk te begeleiden. De processen en instrumenten die op dat doel zijn gericht, staan centraal in deze programmarapportage. Daarnaast heeft de inspectie gekeken naar de wijze waarop de uitvoering werkgevers benadert om de aansluiting tussen werkgevers en werkzoekenden te bevorderen.

De Inspectie Werk en Inkomen (IWI) onderzocht de dienstverlening aan met ontslag bedreigde werknemers in het onderzoek 'Van werk naar werk' en de begeleiding van zieke werklozen in het onderzoek 'Re-integratie van zieke werklozen'. In dit rapport laat de inspectie de resultaten van deze onderzoeken zien en wordt ingegaan op de gevolgen van de economische problematiek voor de arbeidsmarkt, waarbij de nadruk ligt op de stijging van het aantal uitkeringen in 2009. Tot slot gaat de inspectie in dit rapport in op de ontwikkeling van de vraaggerichte aanpak van re-integratie vanuit het stelsel.

¹ CPB; Centraal Economisch Plan 2010, maart 2010. <http://www.cpb.nl/nl/pub/cepmev/cep/2010>.

² Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Monitor arbeidsmarkt 2010, nr. 1, maart 2010.

2 De uitvoering in de context van de crisis

Gedurende 2009 staat de uitvoering in het stelsel voor werk en inkomen voor een belangrijk deel in de context van de crisis. Oplopende werkloosheidscijfers worden voorspeld. Politiek-bestuurlijk krijgt de mobiliteit op de arbeidsmarkt extra aandacht met 'van werk naar werk' activiteiten. De doelstellingen rondom de activering van kwetsbare groepen zoals die uit het kabinetsbeleid 'Iedereen doet mee' spreken, blijven van toepassing. Een belangrijk tweede doel wordt het voorkomen van werkloosheid.³

2.1 De uitvoering onder druk: de cijfers⁴

In 2009 is er sprake geweest van bijna 541.000 aanvragen voor WW. Het verwerken van deze aanvragen zette de uitvoering bij UWV onder druk, waardoor begin 2009 WW-aanvragen niet altijd verwerkt konden worden binnen de genormeerde vier weken die daarvoor staan. In relatie tot het aantal aanvragen steeg ook het aantal WW-uitkeringen in 2009 sterk. Afgezet als percentage van de totale beroepsbevolking viel de stijging van de werkloosheid echter mee.

Vanaf april speelde ook de invoering van de deeltijd-WW een rol bij de instroom. Voor UWV bedroeg de stijging van het aantal WW-uitkeringen in de periode april tot en met december 2009 111.000 (met daarin betrokken de deeltijd WW-uitkeringen). Eind 2009 was er sprake van 80 procent meer WW-uitkeringen dan eind 2008. Om deze getallen te kunnen wegen is het nodig zich te realiseren dat de WW zich kenmerkt door een grote in- en uitstroom. Voor het eerst sinds 2005 was eind 2008 de instroom in de WW groter dan de uitstroom. Ter illustratie: in het vierde kwartaal van 2009 vroegen 121.000 mensen een WW-uitkering aan en vonden 93.000 mensen nieuw werk.

Als mensen geen recht (meer) hebben op een WW-uitkering kunnen zij een WWB-uitkering aanvragen. In 2009 is het aantal WWB-uitkeringen weer gaan stijgen: de teller stond eind december op 281.000 uitkeringen, ongeveer 20.000 uitkeringen meer dan een jaar eerder. De omvang van de bijstand was daarmee terug op het niveau van augustus/september 2007.

Vanaf oktober 2009 neemt, na een jarenlange daling, het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen weer licht toe. In 2009 nam het aantal uitkeringen in de periode januari – september 2009 nog af met 5.600 maar in het vierde kwartaal steeg het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen met 1.800. In 2009 is het aantal jongeren tot 24 jaar met een arbeidsongeschiktheidsuitkering gegroeid met 12.000. Het aantal ouderen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering daalde verder.

³ De bronnen voor de cijfers in dit hoofdstuk zijn de monitor arbeidsmarkt 2010, nr. 1 van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en informatie van UWV en CBS.

⁴ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Monitor arbeidsmarkt 2010, nr. 1, maart 2010.

2.2 Preventie van werkloosheid

Een aantal instrumenten wordt vanaf 2008 ontwikkeld, of ingezet om het hoofd te bieden aan de werkgelegenheidseffecten van de crisis:

Van werk naar werk: mobiliteitscentra

Het mobiliteitscentrum is een instrument dat is geïntroduceerd om samenwerking tussen de publieke organisaties en private organisaties zoals werkgevers, onderwijsinstellingen, uitzendbureaus en anderen te verbeteren. Sinds 1 maart 2009 vormen 33 mobiliteitscentra (samen met de werkpleinen) een landelijk dekkend netwerk. De volgende resultaten zijn in 2009 behaald:

- 540.835 aanvragen WW-ontslagwerkloosheid werden afgehandeld;
- 13.017 mensen die met ontslag werden bedreigd, zijn vanuit hun baan aan een andere baan geholpen;
- 94.436 mensen kregen na hun ontslag binnen 3 maanden ander werk.

Bijzondere regeling werktijdverkorting

De reden voor het treffen van deze regeling was dat bedrijven in het najaar van 2008 te maken kregen met een abrupte vraaguitval en een daaraan verbonden plotselinge terugval in de omzet als gevolg van de crisis. Om te voorkomen dat door deze vraaguitval binnen korte tijd veel mensen ontslagen zouden worden, is tijdelijk ontheffing van het verbod op werktijdverkorting mogelijk gemaakt voor bedrijven die geconfronteerd werden met een omzetverlies van ten minste 30 procent in een periode van twee maanden. In november 2009 waren in totaal 926 ontheffingen verleend. Vanaf maart 2009 konden geen nieuwe aanvragen voor ontheffing worden ingediend, maar konden slechts bestaande ontheffingen nog drie maal worden verlengd.

Deeltijd-WW

De regeling deeltijd-WW is ingesteld om het voor bedrijven mogelijk te maken vakkrachten te behouden. Als een gezond bedrijf door een tijdelijk tekort aan omzet genoodzaakt is mensen te ontslaan, is het door de deeltijd-WW mogelijk de binding met werknemers in stand te houden en de crisis te doorstaan.

De regeling is een aantal keren verlengd, gekoppeld aan een aanscherping van de voorwaarden om in aanmerking te komen. Deze aanscherping had tot doel verkeerd gebruik van de regeling te voorkomen. Bedrijven in de metaalsector maken het meeste gebruik van deeltijd-WW.

In absolute aantallen is het gebruik van deeltijd-WW beperkt: eind 2009 maken 39.500 werknemers gebruik van de regeling. Eind maart 2010 zijn van alle werknemers die op enig moment gebruik hebben gemaakt van de deeltijd-WW 30.000 weer 'uitgestroomd'.

2.3 Oorzaken voor meevallende werkloosheid

Ondanks de grote economische gevolgen van de crisis valt de toename van het aantal werklozen mee. De instrumenten die zijn ingezet om deze toename te beperken hebben een bijdrage geleverd aan de (tot nu toe) beperkte terugval in werkgelegenheid. Andere belangrijke oorzaken zijn gelegen in de arbeidsmarkt zelf.

Als gevolg van de crisis is in eerste instantie de werkgelegenheid voor flexibele arbeidskrachten, zoals ZZP'ers en uitzendkrachten, afgenomen, en hebben bedrijven

bespaard door kosten te beperken en investeringen uit te stellen. Veel werkgevers proberen bewust ontslag van hun vaste krachten te voorkomen. Centraal binnen die overwegingen staat de verwachting van ondernemers dat de omzet in 2010 weer zal stijgen en daarmee de schaarste van gekwalificeerd personeel.⁵ De verwachte ontwikkelingen in werkgelegenheid geven de werkgevers hierin overigens gelijk. Momenteel hebben vrijwel alle werkgelegenheidssectoren te maken met een krimpende arbeidsmarkt. Vanaf 2011 wordt verwacht dat, vooral ten gevolge van de vergrijzing, alle sectoren vacatures hebben. Zoals de Commissie Arbeidsparticipatie al aangaf krimpt de beroepsbevolking vanaf 2012. In eerste instantie kan dit effect deels gecompenseerd worden door participatiegroei onder bijvoorbeeld vrouwen en ouderen. Later in het decennium is er naar verwachting sprake van steeds toenemende krapte op de arbeidsmarkt.⁶

⁵ Ende (van der), Hazebroek, Wilkens en Van Heel (Ecorys), Labour hoarding door bedrijven, Personeelsbeleid en strategische overwegingen, maart 2010, in opdracht van de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Financiën.

⁶ SCP, Werkloos in crisistijd, december 2009.

3 Het voorkomen van (langdurige) werkloosheid

Het 'van werk naar werk' begeleiden van cliënten is al geruime tijd een belangrijk aspect van het beleidsprogramma van het ministerie. De toenmalige minister van SZW verzocht het Centrum van Werk en Inkomen om voor 2006 meer aandacht te besteden aan de preventie van werkloosheid en het beleid te richten op het eerder melden van cliënten.⁷ Het snel melden van een (dreigend) ontslag door werknemers is van belang om de kansen op een snelle werkhervatting te vergroten.

In 2007 oordeelde de inspectie dat CWI de eigen organisatie in 2006 niet specifiek aanstuurde op het eerder melden van cliënten.⁸ Wel werd ondersteuning ingezet voor cliënten die zich meldden voordat de uitkering van start ging. De aard en intensiteit van deze activiteiten verschilden echter sterk.

UWV WERKbedrijf stelt zich in zijn jaarplan ten doel dat cliënten snel het werk hervatten in een dienstbetrekking of als zelfstandig ondernemer, dan wel dat de cliënt aan dat hervatten werkt door het vervullen van een stageplek, participatiebaan of het volgen van een scholing. UWV WERKbedrijf wil deze doelstelling realiseren in samenwerking met publieke en private partners op de arbeidsmarkt. UWV biedt daartoe dienstverlening aan met werkloosheid bedreigde cliënten. Individueel maatwerk, een selectieve inzet van middelen en vraaggericht werken zijn bij de uitvoering van het re-integratiebeleid centrale begrippen die ook centraal staan in het plan van aanpak re-integratie.⁹

3.1 Weinig werknemers melden zich snel bij dreigende werkloosheid

Werknemers die zich bij (dreigend) ontslag snel melden bij UWV-WERKbedrijf kunnen direct en gedurende de gehele opzegtermijn met dienstverlening worden ondersteund bij het vinden van ander werk. Zij kunnen, zonodig met de inzet van de re-integratie-instrumenten, terugkeren naar de arbeidsmarkt. UWV meldt dat veel werknemers bij een collectief ontslag eerst de totstandkoming van het sociaal plan afwachten, alvorens zich te melden. Al kort na de start van de werkloosheidsperiode neemt echter het risico op langdurige werkloosheid toe. Bij een vroege melding kan dit risico snel in kaart worden gebracht en de juiste dienstverlening worden bepaald. Goede voorlichting en advies in de periode voor het intreden van werkloosheid kunnen het aantal vroegmelders vergroten.

Om het snel melden te stimuleren bevordert UWV WERKbedrijf zowel landelijk als regionaal zijn naamsbekendheid en verstrekt daarbij informatie over het belang van een snelle melding/inschrijving en de beschikbare dienstverlening. Hierbij maakt UWV WERKbedrijf gebruik van (landelijke) communicatiemiddelen zoals televisie, kranten en het internet.

De werkpleinen moeten deze functie in de regio vervullen. Medewerkers op de werkpleinen onderschrijven het belang van een snelle inzet van de dienstverlening. Uit het onderzoek van de inspectie blijkt dat werknemers na een melding snel worden opgeroepen voor een intakegesprek. Volgens de norm moet dat gesprek binnen twee weken plaatsvinden, maar in de praktijk hanteren sommige werkpleinen strik-

⁷ CWI en UWV zijn op 1 januari 2009 gefuseerd. Alle activiteiten gericht op werk zijn vanaf dat moment in UWV WERKbedrijf.

⁸ IWI-rapport 'Vroegmelders' nr. 07/13 uit 2007.

⁹ Plan van aanpak re-integratie, ministerie van SZW (TK 28719, nr. 60).

tere normen die variëren van een week tot zelfs binnen 24 uur. Het tegenovergestelde komt echter ook voor. Op een van de zes onderzochte werkpleinen was gedurende een periode sprake van overschrijdingen van de norm die ertoe leidden dat cliënten soms een à twee maanden op een oproep moesten wachten.

Het aantal werknemers dat zich bij een (dreigend) ontslag snel, na ontslagaankondiging, meldt is klein. In de meeste gevallen melden cliënten zich pas een week voor het intreden van de werkloosheid. Niet alle werkpleinen verrichten activiteiten om verbetering te brengen in het snel melden door werknemers. Een aantal werkpleinen geeft aan dat zij wel het voornemen hebben om het snel melden te gaan bevorderen, maar daar door andere prioriteiten zoals het wegwerken van achterstanden bij de intake en de dienstverlening aan cliënten nog niet aan zijn toegekomen. Ook vinden zij dit een lastige taak omdat, behalve in het geval van een (collectieve) ontslagaanvraag, niet bekend is welke groep werknemers in de regio met werkloosheid bedreigd wordt. De werkpleinen die wel actief zijn om werknemers te stimuleren tot snel melden, maken daarbij vooral gebruik van de regionale en lokale media en speciale openstellingsavonden.

De inspectie constateert dat werknemers gedurende vrijwel de gehele periode van hun opzegtermijn geen gebruik maken van de ondersteuning die UWV WERKbedrijf kan bieden bij het vinden van ander werk en het voorkomen van werkloosheid. De inspanningen van UWV WERKbedrijf op veel werkpleinen zijn niet gericht op het vanuit beleid gewenste gedrag van werknemers om zich bij een (dreigend) ontslag of werkloosheid snel te melden. Dit heeft tot gevolg dat onnodig gebruik van de sociale zekerheidswetten niet altijd wordt voorkomen. Activiteiten op andere werkpleinen laten zien dat het wel degelijk mogelijk is om werknemers uit te nodigen zich snel te melden.

3.2 De basisdienstverlening: van werk naar werk

De dienstverlening van het WERKbedrijf is sinds november 2009 gebaseerd op de WERKformule. Daarvoor werd onderscheid gemaakt tussen basisdienstverlening en intensieve dienstverlening. De nu gebruikte WERKformule omvat een breed pakket aan diensten. Voor werkzoekenden met een korte afstand tot de arbeidsmarkt wordt Van Werk naar Werk dienstverlening ingezet door een digitale dienstverlening aan te bieden, zo nodig aangevuld met groepsgewijze activiteiten. In de eerste drie maanden worden werkzoekenden digitaal en met groepsactiviteiten ondersteund vanuit het principe dat de klant regisseur is van zijn eigen dienstverlening.

Uit het onderzoek blijkt dat in 2009 in de praktijk de dienstverlening bij UWV-WERKbedrijf begint met een intake en een diagnose van de kansen van de cliënt op de arbeidsmarkt. Het uitgangspunt daarbij is dat cliënten die werkloos dreigen te worden uit een dienstbetrekking in beginsel geschikt zijn voor de arbeidsmarkt. Uit interviews en dossieronderzoek blijkt dat werkcoaches bij cliënten waarvan zij vaststellen dat zij in staat zijn zelf werk te vinden een 'beperkte' dienstverlening inzetten. Deze dienstverlening bestaat uit begeleiding en, indien nodig, korte cursussen en workshops die deels op het werkplein zelf worden verzorgd.

Voor werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt kan UWV-WERKbedrijf selectief en effectief externe dienstverlening inzetten. Van dergelijke meer intensieve dienstverlening - met bijvoorbeeld de inzet van een opleiding of re-integratietraject - is alleen sprake indien dat leidt tot een concrete werkherhervatting of nadat is gebleken dat een snelle werkherhervatting voor de cliënt geen optie is.

Bij de dienstverlening van werk naar werk streven de werkcoaches naar maatwerk en selectiviteit. De dienstverlening voor werknemers die zich bij een dreigend ontslag of werkloosheid snel melden is gelijk aan die voor werknemers die zich kort voor de werkloosheid melden. Er bestaat nog geen eenduidig beeld bij de medewerkers op de werkpleinen over de mogelijkheden om instrumenten in te zetten vóór de eerste werkloosheidsdag. Volgens enkele werkcoaches is het inzetten van instrumenten voor cliënten die nog geen WW-uitkering ontvangen niet altijd mogelijk, omdat die inzet alleen is toegestaan als de cliënt recht heeft op een WW-uitkering. Deze voorwaarde houdt volgens hen verband met de onduidelijkheid die dan nog bestaat over de organisatie (UWV of de werkgever) die de financiering voor haar rekening moet nemen. Andere werkcoaches gaan ervan uit dat de inzet van instrumenten in het kader van de WW vanaf vier maanden vóór de werkloosheid mogelijk is. Een enkeling noemt een termijn van drie maanden waarbinnen middelen overkort kunnen worden ingezet.

De diagnose van cliënten heeft als doel vast te stellen welke ondersteuning nodig is voor cliënten die niet direct geschikt zijn voor functies op de arbeidsmarkt. De inspectie concludeert dat het uitgangspunt is dat cliënten die werkloos dreigen te worden in beginsel geschikt zijn voor de arbeidsmarkt. De nadruk op 'van werk naar werk' activiteiten heeft het risico dat, voor cliënten met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt, de intensievere dienstverlening te laat start. Intensievere dienstverlening wordt meestal pas ingezet als vaststaat dat er geen sprake is van frictiewerkloosheid en de uitkering dus langer dan drie maanden loopt.

Om de dienstverlening effectief te kunnen inzetten is het belangrijk dat de uitvoering specifiek die groep cliënten snel in beeld krijgt, waarvan al tijdens de intake kan worden vastgesteld dat van een verhoogd risico op langdurige werkloosheid sprake is. Hierbij spelen selectiviteit en vraaggerichtheid een belangrijke rol. Algemene uitgangspunten en doelstellingen bij de dienstverlening moeten er toe leiden dat voor de groep cliënten, die meer ondersteuning nodig hebben, een snelle en effectieve interventie plaatsvindt.

3.3 Mobiliteitscentra en collectieve ontslagen

Het mobiliteitscentrum is een instrument dat in 2008 is geïntroduceerd om samenwerking tussen de publieke organisaties op het werkplein en private organisaties zoals werkgevers, onderwijsinstellingen, uitzendbureaus en anderen te verbeteren. Sinds 1 maart 2009 vormen 33 mobiliteitscentra samen met de werkpleinen een landelijk dekkend netwerk.

De dienstverlening en de re-integratie-instrumenten die werkpleinen waaraan een mobiliteitscentrum is toegevoegd kunnen inzetten is sterker gericht op het begeleiden van werk naar werk. Mobiliteitscentra zijn ook actief bij het voorkomen van gedwongen ontslagen door bijvoorbeeld de werkgever te adviseren over alternatieven voor ontslag zoals werktijdverkorting en deeltijd WW. De dienstverlening van het mobiliteitscentrum is gericht op de werkgever en op een collectief aantal werknemers. Met het oog op de begeleiding van werk naar werk vinden medewerkers van het mobiliteitscentrum het organiseren van een banenmarkt een belangrijk instrument. De banenmarkt wordt meestal gelijktijdig of kort na de eerste informatiebijeenkomst met de cliënten georganiseerd.

Naarmate de periode waarin de werkgever voor de betrokken werknemers verantwoordelijk is verstrijkt en de werkloosheidsdatum van de werknemers nadert, zal het mobiliteitscentrum proberen actiever betrokken te worden bij de begeleiding van

de werknemers die nog geen ander werk hebben gevonden. Ongeveer 3 à 4 maanden voor het intreden van de werkloosheid kan het werkplein, aanvullend op de activiteiten van de werkgever, dienstverlening aan deze werknemers aanbieden. In eerste instantie is de begeleiding van met ontslag bedreigde werknemers de verantwoordelijkheid van de werkgever. In situaties waarin de werkgever niet over de financiële middelen beschikt om zijn werknemers te ondersteunen bij het vinden van ander werk, zoals bij een faillissement het geval kan zijn, biedt het mobiliteitscentrum deze diensten aan. In alle situaties vervult het mobiliteitscentrum conform de beleidsdoelstelling een complementaire rol op de private verantwoordelijkheid.

Op basis van de gevoerde interviews en de daarin beschreven activiteiten van de mobiliteitscentra constateert de inspectie dat het mobiliteitscentrum, ten opzichte van het werkplein, meerwaarde heeft in de situatie van een (voorgenomen) collectief ontslag. In die situatie is de inbreng van kennis en aanvullende dienstverlening vanuit het mobiliteitscentrum relevant. Het mobiliteitscentrum biedt daarnaast, als voorportaal van het werkplein, dienstverlening- in situaties waarin ontslag voor individuele werknemers dreigt. Het mobiliteitscentrum heeft daarin de mogelijkheid al vroeg in het proces de werkgever te adviseren en een begin te maken met begeleiding van werk naar werk (al dan niet in samenwerking met de werkgever of een outplacementbureau). Er is geen informatie beschikbaar over eventuele (netto-) effectiviteitswinsten van het mobiliteitscentrum ten opzichte van de dienstverlening op het werkplein. De inbreng van kennis over de regionale arbeidsmarktsituatie en over bestaande vacatures door het mobiliteitscentrum heeft echter een duidelijke te beredeneren toegevoegde waarde.

4 De re-integratie van langdurig zieke werklozen

Zieke werklozen (zieke WW-gerechtigden, zieke uitzendkrachten en zieke einddienstverbanders) hebben een veel grotere kans om in de Wia (Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen) in te stromen dan zieke werknemers met een werkgever. In 2009 kregen ongeveer 180.000 zieke werklozen een Ziektewet (ZW) uitkering toegekend.¹⁰ Uit onderzoek naar de activering van zieke werklozen die al negen maanden ziek zijn, blijkt dat 77 procent van deze cliënten 18 maanden later het werk nog niet heeft hervat.¹¹

De grotere kans op het volmaken van de Ziektewetperiode hangt samen met een complex van factoren. Het gaat vaker dan bij werknemers met werkgever om mensen met multiproblematiek. Het betreft bovendien een groep personen waarvan een groot deel een slechte positie op de arbeidsmarkt heeft. Een grote belemmering is dat er geen eigen werkgever is, waardoor de re-integratie bij de eigen werkgever niet mogelijk is. De rol van UWV als pseudo-werkgever voor deze groep is dan ook moeilijk vergelijkbaar met die van werkgevers voor hun zieke werknemers.

UWV is verantwoordelijk voor de activering van zieke werklozen naar werk, het zogenoemde ZW/Arboproces. UWV is al enkele jaren bezig de activering van deze groep te optimaliseren en heeft daartoe verschillende verbeteracties opgezet. Hoewel verbeteringen zichtbaar zijn, is sprake van een moeizaam proces waarin vertragingen optreden en sommige knelpunten hardnekkiger blijken dan verwacht.

4.1 Kwaliteitsverbetering met de Wbaz

Met de invoering van de Wet bevordering activering ZW'ers (Wbaz) en de bijbehorende Regeling procesgang per 1 januari 2008 heeft de wetgever beoogd om het activeringsproces van zieke werklozen een structurele kwaliteitsimpuls te geven en zieke werklozen tot structurele gedragsverandering te brengen. Die verandering moet bestaan uit een actievere opstelling van zowel UWV als de zieke werkloze.

De inspectie heeft in de jaren 2008 en 2009 bij UWV diverse onderzoeken uitgevoerd naar de begeleiding van zieke werklozen. Als laatste in de reeks onderzoeken heeft de inspectie een dossieronderzoek uitgevoerd. Daarin staat centraal hoe de begeleiding en activering verloopt van werklozen die een langdurig beroep doen op de Ziektewet. De bestudeerde dossiers betreffen voor twee derde deel werklozen die de gehele wachttijd van twee jaar hebben doorlopen en voor een derde deel zieke werklozen die zich ongeveer halverwege de wachttijd voor de Wia bevinden. Langlopende dossiers geven het meeste inzicht in de obstakels bij de re-integratie van zieke werklozen en in de procesbeheersing. Het onderzoek geeft hiermee inzicht in de belangrijkste knelpunten en risico's bij de uitvoering van het ZW/Arboproces.

De hoofdconclusie is dat de kwaliteit van het activeringsproces in de periode 2008-2009 nog niet structureel is verbeterd. De dossiervorming binnen het proces is gebrekkig, doordat belangrijke voorgeschreven stappen in veel gevallen niet gedocumenteerd zijn. Voor de groep langdurig zieke werklozen uit 2008 heeft IWI niet kunnen vaststellen dat de voorgeschreven tijdige procesgang werkelijk is gevolgd.

¹⁰ UWV-jaarverslag 2009, bijlage kwantitatieve informatie.

¹¹ Molenaar-Cox, drs. P.G.M. (Astri beleidsonderzoek), De weg naar de Wia, Vangnetters 27 maanden na de ziekmelding Tabellenboek van de derde meting van het cohort-onderzoek onder langdurig zieken, maart 2010.

Voor de groep uit 2009 die na een jaar nog in de Ziektewet zit, ziet IWI wel enige verbetering en versnelling. De inspectie concludeert dat UWV de activering van zieke werklozen nog niet in overeenstemming heeft gebracht met de Regeling procesgang.

De inspectie baseert de hoofdconclusie op onderstaande bevindingen over de activering en de re-integratie, de toetsing van re-integratieverslagen en de transparantie van het uitvoeringsproces.

4.2 Activering en re-integratie

In de eerste fase van het begeleidingsproces treedt in veel gevallen tijdverlies op. Probleemanalyses en plannen van aanpak zijn in meer dan de helft van de gevallen te laat, afgezet tegen de termijnen zes respectievelijk dertien weken na de eerste ziektedag. De gemiddelde overschrijding bedraagt daarbij enkele maanden. De regie op het proces is onvoldoende om tijdig te onderkennen dat met de arbeidsoriëntatie kan worden gestart. Bovendien verloopt de monitoring van de zieke werkloze niet zo frequent als de Regeling procesgang vraagt en blijven de voorgeschreven periodieke evaluaties samen met de klant vaak achterwege.

Er zijn aanwijzingen dat UWV vanaf medio 2009 de begeleiding voortvarender aanpakt. Zo komen de plannen van aanpak weliswaar vaak te laat, maar wel sneller tot stand dan in het verleden.

In de dossiers is de motivering met betrekking tot het inzetten van instrumenten vaak niet terug te vinden. In de onderzochte gevallen worden instrumenten als proefplaatsing en sancties slechts een enkele keer ingezet. De belangrijkste knelpunten bij de activering en re-integratie van zieke werklozen doen zich voor bij de aspecten tijdigheid, monitoring en handhaving.

De inspectie mist in het proces aandacht voor het uitgangspunt dat de zieke werkloze actief moet meewerken aan zijn re-integratie en waar hij dat onvoldoende doet, wordt gesanctioneerd. De geraadpleegde experts stellen dat afspraken in een aantal gevallen helderder en concreter kunnen worden vastgelegd.

De inspectie acht het risico groot dat er vanwege de hiervoor beschreven tekortkomingen re-integratiekansen zijn gemist. Bij meer dan de helft van de onderzochte dossiers hebben de zieke werklozen bij einde wachttijd zodanige arbeidsmogelijkheden dat zij minder dan 35 procent arbeidsongeschikt worden beoordeeld.

4.3 Toetsing re-integratieverslagen

UWV toetst de re-integratieverslagen tot nu toe niet zoals de wetgever beoogt. Het beoordelingskader voor de toetsing van re-integratieverslagen is weliswaar analoog aan dat voor de re-integratieverslagen voor reguliere werknemers, maar de toepassing ervan is minder strikt. Het is verder onduidelijk of en hoe terugkoppeling van de Wia-teams naar de ZW/Arbo-teams plaatsvindt.

De systematische kwaliteitsbevordering die UWV met het toetsingsproces beoogt, is met de huidige praktijk nog niet mogelijk. UWV-functionarissen geven hiervoor onder meer de volgende verklaringen:

- Aanloopproblemen (waaronder onwennigheid met collegiale toetsing);
- De formulieren nodigen uit tot alleen 'aanvinken' en te weinig tot onderbouwen;
- Hoge werkdruk c.q. capaciteitsproblemen bij de Wia-teams.

De inspectie merkt ten slotte op dat UWV momenteel zelf bezig is met een eerste evaluatie van de toetsing van de re-integratieverslagen.

4.4 Inzicht in het ZW/Arboproces

De dossiers zijn vaak niet transparant en niet volledig. De mate waarin varieert per kantoor en per functionaris. Dat vormt een risico voor de dienstverlening en belemmert een goede toetsing van de re-integratieverslagen. Het heeft ook de inspectie bemoeilijkt om een scherp beeld te krijgen van de feitelijke dienstverlening. Werkdruk is als verklarende factor genoemd, maar ook weerstand tegen het huidige formulierenpakket. Dossiervorming geldt in de uitvoering als minder belangrijk dan de interactie met de klant.

Uit de gesprekken met stafarbeidsdeskundigen en managers claim blijkt dat de nieuwe, in 2009 in gebruik genomen rapportagetool inhoudelijk een verbetering is, maar door technische problemen nog niet gebruikt kon worden. Zij missen bovendien een goed werkend registratiesysteem, waarin de professionals de acties en de dienstverlening aan cliënten op eenduidige en inzichtelijke manier kunnen vastleggen.

Uit de bovenstaande opsomming blijkt dat UWV ondanks diverse verbetermaatregelen nog geen structureel goed lopend ZW/Arboproces heeft weten te realiseren. Voor een voortvarende en op maat gesneden begeleiding van deze moeilijk te re-integreren doelgroep is dit echter noodzakelijk.

4.5 Belangrijkste knelpunten

Onderstaande knelpunten verhinderen de realisatie van een goed lopend proces.

- 1 De cultuuromslag 'Werk boven uitkering' is slechts voor een deel doorgevoerd. De verzekeringsarts houdt de cliënt soms te lang bij zich en de activering start in veel gevallen in een later stadium dan nodig is. De inspectie concludeert dat de noodzakelijke demedicalisering van het ZW/Arboproces (met de verzekeringsarts in de adviesrol) onvoldoende is doorgezet. Hierbij speelt een rol dat het in het ZW/Arboproces niet altijd duidelijk is wie precies de regie heeft in de begeleiding van een zieke werkloze.
- 2 De re-integratie van zieke werklozen is organisatorisch gescheiden van de re-integratie van werklozen en arbeidsongeschikten. De expertise van het Werkbedrijf wordt daardoor niet structureel ingezet voor de re-integratie van zieke werklozen, al is er wel her en der samenwerking met het Werkbedrijf. Kennis van de arbeids- en re-integratiemarkt en een netwerk van werkgevers, die beide nodig zijn voor de re-integratie van deze groep, zijn niet overal in voldoende mate aanwezig.
- 3 Overdrachtsmomenten leiden tot onderbrekingen van de dienstverlening in het ZW/Arboproces bij de overgang van verzekeringsarts naar arbeidsdeskundige, maar ook daarbuiten, als een werkloze door het Werkbedrijf moet worden begeleid.
- 4 Capaciteitsproblemen bij verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen, wisselend per kantoor. Het capaciteitsmanagement wordt bemoeilijkt door het ontbreken van een goede normering voor de stappen in het ZW/Arboproces.

- 5 Het ontbreken van een goedwerkend registratiesysteem waarmee enerzijds de dienstverlening aan de cliënt op een eenduidige, inzichtelijke en overdraagbare manier kan worden vastgelegd en anderzijds de administratieve lastendruk voor de professional tot een minimum kan worden beperkt.

De inspectie merkt ten slotte op dat de experts van UWV wijzen op een weinig activerende werking van de Ziektewet. Enerzijds omdat een zieke werkloze twee jaar ziek kan blijven voor de Ziektewet, terwijl hij wel passend werk kan verrichten. Anderzijds omdat het stempel 'ziek' de werkloze stigmatiseert bij de werkgevers.

5 Vraaggerichte re-integratie: werken met werkgevers

Het primaire doel van de publieke dienstverlening binnen het stelsel van werk en inkomen is mensen aan het werk te krijgen. De uitvoeringsorganisaties hebben als taak om werkgevers en werkzoekenden bij elkaar te brengen. Zij dragen hier van twee kanten aan bij. Enerzijds bieden zij hun cliënten coaching, bemiddeling en re-integratie om deze cliënten te helpen concurreren met anderen op de arbeidsmarkt. Anderzijds zijn zij actief aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt: zij leggen contact met werkgevers met het oog op potentiële arbeidsplaatsen voor hun cliënten. In dit hoofdstuk staat de volgende vraag centraal: hoe kunnen publieke organisaties en werkgevers zo samenwerken dat de (in het licht van de crisis) ambitieuze participatiedoelstellingen gehaald kunnen worden?

5.1 Arbeidsmarkt en werkgeversbenadering

De ontwikkelingen op de arbeidsmarkt beïnvloeden beleid en uitvoering van de werkgeversbenadering. Ongeveer twee jaar geleden dreigde een scherp tekort van aanbod op de arbeidsmarkt en hadden werkgevers moeite om snel aan geschikt personeel te komen. De werkgeversbenadering richtte zich in die context op de vraag hoe om te gaan met krapte op de arbeidsmarkt. In Nederland bestaat een substantiële groep niet-werkenden die een bijdrage kan leveren aan het oplossen van toekomstige krapte. Een groot deel van deze mensen mist in meer of mindere mate de vraag op de arbeidsmarkt, door bijvoorbeeld gebrek aan scholing en/of vaardigheden.

In 2009 veranderen de discussies rondom de werkgeversbenadering echter. Niet krapte, maar toenemende werkloosheid staat centraal. Hoe behouden werkgevers geschikt personeel bij een krimpende markt en hoe kunnen werkgevers en publieke dienstverleners samen het toenemende aanbod aan werkzoekenden het hoofd bieden. Eerder in deze rapportage (zie hoofdstuk drie) zagen we al dat veel werkgevers bij intrede van de crisis getracht hebben hun gekwalificeerd personeel binnen het bedrijf te houden. De visie die hieruit spreekt, benadrukt het vertrouwen in de tijdelijkheid van de gevolgen van de crisis. De werkloosheid loopt momenteel op, maar vooralsnog worden scenario's met betrekking tot de toekomstige arbeidsmarkt gedomineerd door krapte, veroorzaakt door vergrijzing en ontgroening.

5.2 Contouren van de werkgeversbenadering

Zowel in een krappe, als in een ruime arbeidsmarkt is het van belang dat vraaggerichte re-integratie en de werkgeversbenadering binnen het stelsel goed worden uitgevoerd. Uit het beleid en uit gesprekken met belanghebbenden blijkt dat een goede werkgeversbenadering twee niveaus kent: goede dienstverlening en effectieve samenwerking.

Centraal bij de dienstverlening staat: kennis, deskundigheid en klantgerichtheid (weten wat de klantbehoefte is). Bij samenwerking gaat het om samen met werkgevers en andere actoren invulling geven aan het arbeidsmarktbeleid op lokaal en regionaal niveau. Hierbij dient rekening gehouden te worden met het beleid en belang van de betrokken partijen. De verbinding ligt daar waar gezamenlijk knelpunten op de arbeidsmarkt kunnen worden opgelost door met elkaar op te trekken. In ge-

sprekken met beleidsmakers van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de VNG, UWV, en MKB/VNO-NCW wordt aangegeven dat deze verbinding steeds meer tot stand komt en dat daarmee de werkgeversbenadering verbetert.

In de praktijk ziet de werkgeversbenadering van UWV er als volgt uit: bedrijfsadviseurs en vacatureteams op de werkpleinen en/of mobiliteitscentra onderhouden de contacten met sectoren, branches en individuele werkgevers in de regio. Op basis van marktwerkings- en dienstverleningsplannen vanuit UWV maken zij de vacaturemarkt inzichtelijk en verzorgen de werving en invulling van banen. Op basis van inzicht in de toekomstige personeelsbehoefte in de regio stemmen zij de inzet van scholing en re-integratieactiviteiten af met sectoren en grotere werkgevers. Binnen de kenniscentra voor beroeps- en bedrijfsleven (KBB's) en de Regionale Opleidingscentra (ROC's) verzorgen zij ook de werving en invulling van door werkgevers beschikbaar gestelde leer-werkbanen, stageplekken of duale trajecten.

Om bestaande initiatieven te versterken is samenwerking met actoren die betrokken zijn bij beleid en uitvoering noodzakelijk. In het onderzoek naar de samenwerking op terrein van de regionale arbeidsmarkt (2009) stelt IWI dat er weliswaar op bestuurlijk niveau samenwerkingsafspraken zijn gemaakt, maar dat die op lokaal niveau niet afdwingbaar zijn.¹² De onduidelijkheid over de rol van de partijen in het samenwerkingsverband speelt daarin een rol. De visie op het regionale niveau wijkt vaak af van de visie op de werkvloer van de uitvoering, en lokale belangen krijgen vaak de prioriteit boven regionale belangen

In de afgelopen jaren zijn er een groot aantal plannen gemaakt, uitgevoerd of nog in uitvoering om vraag en aanbod beter op elkaar af te stemmen. Zo hebben gemeenten in het kader van het bestuursakkoord tussen rijk en gemeenten (2007) de regie gekregen over de vorming en uitvoering van regionaal arbeidsmarktbeleid.¹³ Dit heeft onder meer geleid tot 57 voortrekkersgemeenten die het initiatief moesten nemen om te komen tot vormen van samenwerken op de regionale arbeidsmarkt. Na de fusie tussen UWV en CWI zijn er 100 Werkpleinen ontstaan, waarvan 30 plusvestigingen, die naast coördinerende en verbindende en ondersteunende taken ook verantwoordelijkheden hebben voor de dienstverlening aan grotere (regionaal opererende) werkgevers. Uiteindelijk is het de bedoeling dat er eind 2010 drie niveaus overblijven van waaruit werkgevers worden benaderd:

- het landelijk UWV werkbedrijf, van waaruit landelijk georganiseerde sectoren worden bediend;
- de 100 Werkpleinen waar werkgevers en werknemers worden bediend;
- de 30 plusvestigingen die actief zijn op het regionale niveau.

5.3 Conclusie: Vraaggerichte inzet van re-integratie te weinig concreet

Op basis van het al eerder genoemde onderzoek naar het voorkomen van (langdurige) werkloosheid concludeert de inspectie dat binnen UWV WERKbedrijf met name vestigingsmanagers en projectleiders van de mobiliteitscentra actief en creatief bezig zijn met het ontwikkelen en onderhouden van netwerken met andere partijen op de arbeidsmarkt en het bevorderen van publiek-private samenwerking. UWV WERKbedrijf attendeert er in het Jaarplan 2009 op dat de dienstverlening zich ontwikkelt in de richting van een vraaggerichte aanpak. Dit betekent onder andere dat de re-integratiemiddelen en -instrumenten meer worden ingezet om het arbeidsaanbod beter te laten aansluiten bij de vraag van werkgevers.

¹² IWI Nota van bevindingen Regionaal Arbeidsmarktbeleid, oktober 2009.

¹³ Samen aan de slag, bestuursakkoord rijk gemeenten, 4 juni 2007.

integratiemiddelen en -instrumenten meer worden ingezet om het arbeidsaanbod beter te laten aansluiten bij de vraag van werkgevers.

Uit het onderzoek blijkt dat deze ontwikkeling in de praktijk niet concreet zichtbaar is. Werkcoaches gebruiken in hun overwegingen over de inzet van een re-integratie-instrument slechts zelden de concrete vraag van werkgevers in de regio. Als zij dit wel doen, is dat vrijwel uitsluitend binnen de context van de aanwezigheid van een baangarantie bij het al dan niet toekennen van een opleiding of cursus. De primaire focus van de werkcoach ligt op de situatie en kwalificaties van de cliënt. Hierbij speelt een rol dat de geïntegreerde dienstverlening nog niet op alle werkpleinen volledig is gerealiseerd. Overwegingen met betrekking tot de vraagkant van de arbeidsmarkt vinden plaats op organisatieniveau bij de vestigingsmanagers, de mobiliteitscentra en het werkgeversservicepunt op de werkpleinen. De werkcoach is hier niet direct bij betrokken en legt in zijn activiteiten de nadruk op het verbeteren van de algemene geschiktheid van de cliënt voor de arbeidsmarkt.

Het verbinden van de perspectieven gericht op vraag en aanbod heeft de aandacht van UWV WERKbedrijf. Niet alleen beleidsmatig, maar ook in de activiteiten van vestigingsmanagers en mobiliteitscentra is er sprake van een duidelijke inzet om UWV WERKbedrijf, dan wel het werkplein in de regio, te promoten als betrouwbare partner bij het vervullen van vacatures en het begeleiden van werknemers naar werk. Uit de interviews en het dossieronderzoek blijkt echter dat de ontwikkeling van een aanbodgerichte naar een meer vraaggerichte benadering op de werkvloer nog concreter vorm moet krijgen. De vraagkant van de arbeidsmarkt blijkt ook bij het invullen van het re-integratie-instrumentarium niet voldoende betrokken te worden.

5.4 Knelpunten en doorontwikkeling van de werkgeversbenadering

Hoewel de ontwikkeling van de werkgeversbenadering in positieve zin voortgaat, zien ook de betrokken partijen nog knelpunten die een effectieve vraaggerichte werkgeversbenadering belemmeren. Deze concentreren zich op de volgende onderwerpen:

- Er bestaat spanning tussen het landelijke, regionale en lokale niveau in zowel beleid als uitvoering.
- De samenwerking tussen ketenpartners wordt beperkt door eigen belangen, de positie en de doelstellingen van individuele samenwerkingspartners.
- De terugkoppeling naar de betrokken partijen op zowel het landelijke, als het lokale niveau is nog onvoldoende.

De meeste betrokkenen steunen de ontwikkeling van de samenwerking en dienstverlening op het niveau van 30+ Werkpleinen. Ze melden echter nog tijd nodig te hebben om de structuur van onderop meer vorm te geven, rekening houdend met belangen, kennis en inzet (middelen) van alle partijen. Alle partijen noemen dat de belangrijkste uitdaging van deze tijd. De inspectie voegt hieraan graag het uitgangspunt toe dat het van belang is de werkgeversbenadering op lokaal en regionaal niveau door te ontwikkelen, maar dat het daarnaast op de werkvloer van belang is om werkgevers goede dienstverlening te bieden door snel en adequaat vacatures te vervullen.

6 Conclusies en oordeel

De inspectie heeft onderzoek gedaan naar de begeleiding van zieke werklozen en de begeleiding van met werkloosheid bedreigde werknemers. In beide onderzoeken staat de dienstverlening van UWV centraal: slaagt UWV er in effectief bij te dragen aan het voorkomen van uitkeringsafhankelijkheid. In het kader daarvan heeft de inspectie ook onderzocht hoe het gesteld is met de werkgeversbenadering door UWV.

De inspectie concludeert dat veel van de dienstverlening binnen het stelsel van werk en inkomen is toegesneden op het snel weer aan het werk helpen van de meer zelfredzame cliënten. Deze dienstverlening sluit aan bij de overgrote meerderheid van cliënten. Als echter sprake is van een verhoogd risico op langdurige werkloosheid, wordt dit vaak pas later vastgesteld, waardoor intensievere dienstverlening pas na enige maanden start. De inspectie concludeert dat dit de preventie van langdurige uitkeringsafhankelijkheid beperkt.

IWI vindt de begeleiding door UWV van zieke werklozen naar werk tekortschieten, omdat de focus op werk in veel gevallen later dan wenselijk tot stand komt. Voorgescreven termijnen worden vaak ruim overschreden. De actieve begeleiding of monitoring is vaak beperkt en komt pas laat tot stand. De inspectie acht het risico groot dat hierdoor re-integratiekansen worden gemist.

De inspectie ziet een aantal knelpunten die de re-integratie van langdurig zieke werklozen beperken. Zo is het nog niet gelukt het ZW/Arboproces te demedicaliseren, ontbreekt een goed registratiesysteem, en wordt de re-integratie-expertise van het WERKbedrijf niet voldoende benut. UWV geeft in reactie op dit onderzoek aan dat het de knelpunten in het ZW/Arboproces voor langdurig zieken serieus neemt en daarin op korte termijn verbeteringen wil aanbrengen.

Uit onderzoek van de inspectie blijkt dat mobiliteitscentra zich, sterker dan de reguliere dienstverlening op werkpleinen, richten op het begeleiden van werk naar werk. Het mobiliteitscentrum heeft met name meerwaarde in de situatie van een collectief ontslag en is in zijn dienstverlening - ten opzichte van de reguliere dienstverlening op werkpleinen - meer gericht op de vraag van werkgeverszijde.

De inspectie gaat ervan uit dat deze meerwaarde wordt ingebed in de reguliere (integrale) dienstverlening aan werkgevers en werknemers, als eind 2010 de financiering voor de mobiliteitscentra eindigt. Dit is mede van belang omdat de reguliere dienstverlening aan cliënten nog te weinig uitgaat van de concrete vraag van werkgevers in de regio. Dit laatste is nodig om de effectiviteit van re-integratiemiddelen en -instrumenten te vergroten.

IWI signaleert dat, voor wat betreft alle onderzochte onderwerpen, de kwaliteit van dienstverlening door UWV varieert per vestiging. De inspectie neemt waar dat uitvoerders en managers op een aantal locaties actief en creatief invulling geven aan centrale doelstellingen en taken. Dit neemt niet weg dat op een aantal locaties doelstellingen en normen niet gehaald worden. De inspectie oordeelt positief over de inzet en motivatie waarmee veel professionals in de uitvoering werken en is van mening dat het delen van kennis en ervaringen over best practices een belangrijke bijdrage kan leveren aan de kwaliteit van dienstverlening binnen het stelsel van werk en inkomen.

7 Reactie Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen

Het voorkomen van langdurige werkloosheid

UWV deelt het standpunt dat het belangrijk is vroegtijdig te starten met dienstverlening om daardoor te zorgen dat met werkloosheid bedreigde werknemers zo snel mogelijk weer ander werk hebben. UWV benadrukt het belang van een optimale organisatie van de arbeidsmarkt en goede werkgeversdienstverlening om vraaggericht te kunnen re-integreren. In samenwerking met het werkbedrijf inventariseert het kenniscentrum van UWV de factoren die leiden tot snelle werkhervatting, dan wel langdurige werkloosheid waardoor het risico op langdurige werkloosheid beter kan worden ingeschat.

De re-integratie van zieke werklozen

UWV wijst erop dat met betrekking tot kort en middellang verzuim structurele verbeteringen van de ZW-arborol tot stand zijn gebracht. UWV deelt de conclusie dat de kwaliteit van het activeringsproces in de periode 2008-2009 onvoldoende verbeterd is. UWV herkent de administratieve tekortkomingen binnen het activeringsproces en heeft een rapportage-instrument ontwikkeld om meer inzicht in de geboden begeleiding op gevalsniveau te kunnen geven.

UWV plaatst kanttekeningen bij de conclusie dat er re-integratiekansen zijn gemist, maar geeft aan dat de fundamentele verbetering met betrekking tot langdurig verzuim die UWV voor ogen had nog niet is doorgevoerd. Daartoe stelt UWV een verbeterplan op waarin UWV maatregelen voorstelt op een aantal door de inspectie geconstateerde tekortkomingen en knelpunten. Door het verbeterplan wil UWV onder andere de gewenste demedicalisering en de tijdigheid van probleemanalyses en plannen van aanpak aan de orde stellen.

Vraaggerichte re-integratie

UWV wil een landelijk dekkend netwerk van 30 regionale 'werkgeversservicepunten' gaan inrichten. Op deze centra landen nationale en sectorale initiatieven en starten regionale en lokale vraaggerichte initiatieven voor de klanten van het stelsel voor werk en inkomen. De dienstverlening van het mobiliteitscentrum wordt onderdeel van deze werkgeversservicepunten. Bij de conclusie van IWI dat de vraaggerichte benadering te weinig concreetiseert in de activiteiten van werkcoaches geeft UWV aan dat de dienstverlening van het werkbedrijf breed is en niet alleen uit het inzetten van re-integratie-instrumenten bestaat.

Tot slot meldt UWV dat zij voldoende aandacht besteedt aan het delen van kennis en ervaringen tussen vestigingen. Door benchmarking van de resultaten van vestigingen en het visitatieprogramma stimuleert UWV de mogelijkheden hiervoor.

Reactie IWI

De inspectie ziet in de reactie op de conclusies met betrekking tot de begeleiding van zieke werklozen dat UWV de geconstateerde tekortkomingen serieus neemt en aangeeft dat de begeleiding van zieke werklozen bij kort en middellang verzuim verbeterd is. Op verzoek van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid stelt UWV een plan op waarin concrete oplossingen voor de geconstateerde tekortkomingen en knelpunten worden gezocht.

Lijst van afkortingen

CWI	Centrum van Werk en Inkomen
IWI	Inspectie Werk en Inkomen
KBB	kenniscentrum voor beroeps- en bedrijfsleven
MKB	Midden- en kleinbedrijf
ROC	Regionale Opleidingscentra
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Wbaz	Wet bevordering activering ZW'ers
Wia	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet werk en bijstand
ZW	Ziektewet
ZZP	Zelfstandige zonder personeel

Bijlage 1

Reactie Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen



Postbus 58285, 1040 HG Amsterdam

Aan de inspecteur-generaal
van de Inspectie Werk en Inkomen,
de heer mr. J.A. van den Bos
Postbus 11563
2502 AN DEN HAAG

Datum 13 JULI 2010

Van

mw. N. el Kebir
T (020) 7524332

Ons kenmerk
SBK/81019

Uw kenmerk
2010/4182

Bijlage(n)
1

Pagina
1 van 5

Onderwerp

Conceptprogrammarapportage 'Dienstverlening op maat'

Geachte heer Van den Bos,

Onder verwijzing naar uw brief van 22 juni 2010, waarin u ons in de gelegenheid heeft gesteld te reageren op de conceptprogrammarapportage 'Dienstverlening op maat', berichten wij u als volgt.

De rapportage geeft op hoofdlijnen een herkenbaar beeld van de dienstverlening van het UWV aan met ontslag bedreigde werknemers en de begeleiding van zieke werklozen. Wij hebben echter wel de volgende opmerkingen bij de rapportage.

Het voorkomen van (langdurige) werkloosheid

Uw Inspectie concludeert dat de dienstverlening is toegesneden op het snel weer aan het werk helpen van de meer zelfredzame klanten. Als er echt sprake is van een verhoogd risico op langdurige werkloosheid wordt dit pas later vastgesteld, waardoor intensieve dienstverlening pas na enige maanden start. Dit beperkt volgens u de preventie van langdurige uitkeringsafhankelijkheid. UWV deelt de conclusie dat het vroegtijdig starten met dienstverlening van belang is om te zorgen dat met werkloosheid bedreigde werknemers/werklozen weer zo snel mogelijk ander werk hebben. Daarbij is een optimale organisatie van de arbeidsmarkt en goede inregeling van werkgeversdienstverlening (de vraag van werkgevers als uitgangspunt hanteren) essentieel om te zorgen dat werkzoekenden niet onnodig lang in een uitkeringssituatie blijven, of zelfs langs de kant blijven staan en een tekort aan werknemers kan worden opgevangen.

Het Kenniscentrum van het UWV brengt in samenwerking met het Werkbedrijf met behulp van de pilot Voorspellers van Werkhervatting de factoren die leiden tot hetzij snelle werkherhvatting danwel langdurige werkloosheid in beeld. Op deze manier kan aan het begin van de werkloosheid worden ingeschat welke klanten een hoog risico op langdurige werkloosheid hebben.

Bovendien wijzen wij er in dit verband op dat de mobiliteitscentra mede op verzoek van de Minister zijn opgericht om met ontslag bedreigde werknemers zo snel mogelijk naar ander werk te begeleiden.

De re-integratie van langdurig zieke werklozen

Uw Inspectie noemt een aantal knelpunten die de re-integratie van langdurig zieke werklozen beperken. Wij plaatsen hierbij de volgende kanttekeningen. U heeft zich in het onderzoek uitsluitend gericht op de uitvoering van de ZW-arborol voor degenen die langdurig een beroep doen op de Ziektewet. Wij hebben daar begrip voor, maar wijzen er wel op dat daardoor op dit moment slechts een deel van de uitvoering van de ZW-arborol wordt belicht. In de afgelopen jaren zijn immers structurele verbeteringen bereikt met betrekking tot het korte en middellange verzuim. Op dat terrein hebben we, door een interne benchmarking tussen backoffices en door sectorspecifieke kenmerken door te laten werken in verbetermaatregelen en op de verzuimbegeleiding, de performance gericht op uitstroom weten te verbeteren. Zo wordt inmiddels in meer dan 97% van de ziekmeldingen binnen 24 uur telefonisch contact gezocht met een zieke werkloze.

Ook werkt UWV intensief samen met externe partijen om het kort en middellange verzuim van zieke werklozen te beperken. UWV en Stichting Arbo Flexbranche (STAF) hebben in 2007 als vervolg op het Arboconvenant een overeenkomst gesloten. Vanuit het vorige Arboconvenant Uitzendbranche is het werkmodel 'Samen meer, Verzuim minder' ontwikkeld. Dit model voorziet in een intensieve samenwerking gedurende de eerste 6-8 weken van ziekteverzuim. Mede als gevolg van deze samenwerking herstelt circa 80 procent van de zieke uitzendkrachten binnen twee weken.

Wij delen de hoofdconclusie dat de kwaliteit van het activeringsproces, voorzover het gaat om langdurig verzuim, in de periode 2008-2009 nog onvoldoende structurele verbeteringen heeft opgeleverd.

Wij herkennen de tekortkomingen die in administratieve zin in het activeringsproces zijn geconstateerd, zoals het onvoldoende inzichtelijk zijn van de dossiers. Van belang achten wij echter ook dat er inmiddels een rapportage-instrument is ontwikkeld, waardoor de dossiers transparanter worden en dus ook het inzicht in de geboden begeleiding op gevalsniveau groter wordt. Dit instrument zal in het najaar op alle kantoren zijn ingevoerd.

Wij plaatsen kanttekeningen bij de conclusie dat er re-integratiekansen zijn gemist, zonder echter het tegenovergestelde te kunnen bewijzen. Wel wijzen we er in dit verband op dat de versterkte focus op re-integratie in de eerste vier maanden van 2010 zichtbaar is door de realisatie van meer interventies en trajecten dan eerder begroot. Ook in 2009 was er al sprake van een forse inzet. Er werden circa 13.000 interventies ingezet en 6.000 nieuwe trajecten gestart.

Een belangrijke verbetering in het werkproces is de stuur- en verantwoordingsinformatie die recent is opgeleverd ten behoeve van de begeleiding van langdurig zieken. Die informatie stelt ons in staat de beschikbare capaciteit beter te relateren aan de te verrichten taken, waarmee overschrijding van termijnen zoals die in de door u onderzochte dossiers zijn geconstateerd, wordt voorkomen. Het instrument is in 2009 gefaseerd landelijk ingevoerd en wordt nu in alle districten door het management gebruikt.

Wij hebben nog niet de fundamentele verbetering kunnen doorvoeren die wij met betrekking tot het langdurig verzuim voor ogen hadden. Wij zullen dan ook een concreet verbeterplan opstellen. In dat plan zullen wij ingaan op een aantal door uw Inspectie gesignaleerde tekortkomingen en knelpunten. Eén onderdeel daarvan is de door ons gewenste demedicalisering, waarvan u terecht constateert dat die nog onvoldoende vorm heeft gekregen. Wij herkennen deze bevinding en zullen in het verbeterplan aandacht besteden aan mogelijke verbeteringen op dit terrein, waardoor de klant minder lang in het traject bij de verzekeringarts zit en actieve bemiddeling, bijvoorbeeld door het Werkbedrijf, eerder wordt opgepakt. In het verbeterplan zullen wij ook ingaan op andere door u genoemde onderwerpen, zoals de tijdigheid van probleemanalyses en plannen van aanpak, de transparantie van dossiers en het inzicht in re-integratieinspanningen en de resultaten daarvan. Ook de verzoeken in de meibrief 2011 betrekken we bij dit plan.

Vraaggerichte re-integratie: werken met werkgevers

U constateert dat de dienstverlening mobiliteitscentra meerwaarde heeft in situaties van dreigend ontslag. De dienstverlening is meer gericht op de vraag van de werkgevers in de regio. U gaat er vanuit dat deze meerwaarde wordt ingebed in de reguliere dienstverlening aan werkgevers en werknemers. Uitgaan van de vraag van werkgevers is nodig om de effectiviteit van re-integratiemiddelen en – instrumenten te vergroten. UWV onderschrijft deze conclusie. Het UWV wil samen met gemeenten en in overleg met sociale partners een landelijk dekkend netwerk van 30 regionale 'werkgeversservicepunten' gaan inrichten, die het regionaal scharnierpunt zijn tussen publieke én private partijen. De regionale werkgeversservicepunten zijn zowel landingsbaan van landelijke, sectorale initiatieven naar de regio als startbaan voor regionale en lokale initiatieven naar het land en andere regio's. De werkgeversservicepunten ontplooiën in samenspraak met werkgevers/sectoren en andere publieke en private partijen op het terrein van werk, inkomen en scholing vraaggerichte activiteiten voor met werkloosheid bedreigden, kortdurig werklozen en voor groepen met een afstand tot de arbeidsmarkt, waaronder wajongers en andere klanten/werkzoekenden met een arbeidsbeperking. De dienstverlening van de mobiliteitscentra gaan wij inbedden in de staande organisatie en wordt onderdeel van de regionale werkgeversservicepunten.

Op alle 100 Werkpleinen bieden wij individuele werkgevers vacaturebemiddeling. Vacatures van lokaal opererende werkgevers worden wel in breder verband zichtbaar gemaakt en komen daarmee beschikbaar voor de initiatieven die in het kader van de regionale arbeidsmarktaanpak ontstaan. Via werk.nl worden vacatures lokaal, regionaal en landelijk ontsloten.

Voorts constateert uw Inspectie dat de vraaggerichte dienstverlening en inzet van re-integratiemiddelen nog te weinig concreet is. De dienstverlening van het WERKbedrijf is gebaseerd op de WERKformule. In de conceptrapportage wordt veelal ingegaan op de inzet van re-integratiemiddelen. Hierbij willen wij opmerken dat de Werkpleinen een veel breder pakket aan diensten aanbieden. Voor werkzoekenden met een korte afstand tot de arbeidsmarkt wordt Van Werk naar Werk dienstverlening ingezet door een digitale dienstverlening aan te bieden, zo nodig aangevuld met groepsgewijze activiteiten. De

dienstverlening wordt momenteel doorontwikkeld. In de eerste drie maanden ondersteunen we onze werkzoekenden digitaal en met groepsactiviteiten waarbij de klant regisseur is van zijn eigen dienstverlening. Voor ongeveer tien procent van onze instroom is budget om in deze periode intensievere dienstverlening in te zetten met ondersteuning van de werkcoach. Voor werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (Werk fit worden) zette we selectief en effectief externe dienstverlening in. Over de inzet van re-integratietrajecten zijn nadere afspraken gemaakt. De inzet is gekoppeld aan een jaar werkloos en een stevige baanintentie van minimaal 6 maanden.

Daarnaast concludeert uw Inspectie dat de kwaliteit van dienstverlening varieert per vestiging. U oordeelt positief over de inzet, creativiteit en motivatie waarmee professionals in de uitvoering en management invulling geven aan de centrale doelstellingen en taken. U bent van mening dat delen van kennis en ervaringen over best practices een belangrijke bijdrage aan de kwaliteit van dienstverlening kan leveren. Wij merken op dat het UWV hier voldoende aandacht aan besteedt. Wij wijzen in dit kader op de praktijk van benchmarking van de resultaten van de vestigingen van het UWV en het visitatieprogramma dat is ontwikkeld door de ketenpartijen in het kader van de activiteiten van de stuurgroep dienstverlening.

Ten slotte hebben wij een aantal tekstuele opmerkingen. Wij verwijzen hiervoor naar de bijlage.

Wij vertrouwen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

A large, stylized handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke at the bottom.

Dr. J.M. Linthorst
Voorzitter Raad van Bestuur

Bijlage

- Op pagina 10 van de rapportage wordt als resultaat van de mobiliteitscentra ondermeer genoemd dat 540.835 aanvragen WW ontslagwerkloosheid werden afgehandeld. Het is niet juist dit te presenteren als een resultaat van deze centra. Deze aanvragen zijn namelijk veelal (70% van de gevallen) digitaal afgehandeld door de back office (Uitkeren) van het UWV en indien dat niet het geval is door het lokale Werkplein. Het cijfer geeft wellicht wel aan hoeveel potentieel werk er op het UWV is afgekomen vanwege (dreigend) ontslag maar ook dan blijft gelden dat een groot deel van dit klantenverkeer niet van invloed is geweest op de activiteiten van de mobiliteitscentra.
- Op pagina 14 wordt in de laatste alinea van paragraaf 3.1 de conclusie getrokken dat de inspanningen van UWV werkbedrijf op "veel" werkpleinen niet zijn gericht op snelle melding bij dreiging van ontslag. Deze conclusie is gebaseerd op een onderzoek bij zes werkpleinen. Wij merken op dat dit onderzoek onvoldoende is om een representatief beeld te geven.
- Op bladzijde 15 (bovenaan) wordt gesignaleerd dat het idee soms heerst dat inzetten van instrumenten alleen is toegestaan als de cliënt recht heeft op een WW-uitkering. Gezegd wordt dat deze voorwaarde volgens hen (de respondenten) verband houdt met de onduidelijkheid die dan nog bestaat over de organisatie (UWV of de sociale dienst) die de financiering voor haar rekening moet nemen. Hier wordt ten onrechte de sociale dienst genoemd. Bedoeld zal hier zijn "de werkgever". De werkgever is namelijk verantwoordelijk voor de re-integratie tot aan het moment van werkloosheid en vanaf de eerste dag werkloosheid is het UWV verantwoordelijk. Via een wetswijziging is het echter mogelijk gemaakt dat het UWV ook al voor de werkloosheidsdatum re-integratiemiddelen inzet.
- Op pagina 22, 10 de regel wordt gesuggereerd dat de bedrijfsadviseurs en vacatureteams binnen de KBB's en ROC's van alles doen. Dat moet zijn "samen met".

Publicaties van de Inspectie Werk en Inkomen

2010

- R10/03 Dienstverlening op maat
Het voorkomen van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid in tijden van crisis
- R10/02 UWV en Walvis
Negende rapportage
- R10/01 Arbeidsontwikkeling Wsw in beeld
Jaarverslag Inspectie Werk en Inkomen 2009

2009

- R09/06 In dienst van de burger
- R09/05 Participatie in uitvoering
Stand van zaken uitvoering participatie zomer 2009
- R09/04 De Sociale Verzekeringsbank op weg naar 2013
Derde rapport: het verandertraject SVB Tien in 2008
Meerjarenplan 2010-2013 en Jaarplan 2010
- R09/03 Beveiliging en privacy in de SUWI-keten
Een onderzoek naar de waarborgen van de informatiebeveiliging van Suwinet-Inkijk bij gemeenten en zbo's
- R09/02 UWV en Walvis
Achtste rapportage
Jaarverslag 2008
- R09/01 Buiten de bijstand
Onderzoek naar mensen die afzien van een WWB-uitkering of deze niet krijgen toegekend

U kunt deze publicaties opvragen bij:

Inspectie Werk en Inkomen
Afdeling Strategie en communicatie

communicatie@iwiweb.nl
www.iwiweb.nl
Telefoon (070) 304 44 44
Fax (070) 304 44 45

Postbus 11563
2502 AN Den Haag

